

Konstitutionsutskottets betänkande

1977/78:19

med anledning av propositionen 1977/78:38 med förslag till ändring i lagen (1937:249) om inskränkning i rätten att utbekomma allmänna handlingar m. m. jämte motion

I detta betänkande behandlas dels propositionen 1977/78:38, dels den under den allmänna motionstiden väckta motionen 1976/77:307 av Kurt Hugosson (s) och Lennart Pettersson (s).

Propositionens huvudsakliga innehåll m. m.

Den nuvarande sekretesslagen avses senast år 1979 ersättas med en helt ny lagstiftning angående handlingssekretess och tystnadsplikt. De år 1976 föreslagna ändringarna i tryckfrihetsförordningens (TF) regler bl. a. om allmänna handlingars offentlighet kräver emellertid vissa ändringar i nuvarande sekretesslag. Det är i första hand sådana ändringar som föreslås i propositionen. Enligt de nya reglerna i 2 kap. 2 § andra stycket TF skall begränsningarna av rätten att ta del av allmänna handlingar anges noga. På grund härav föreslås rätten att skönsmässigt besluta om sekretess resp. undantag från sekretessen i princip bli avskaffad och ersatt med regler som normalt begränsar det sekretesskyddade området med hjälp av ett skaderekvisit. I de fall där möjligheterna för myndigheter att skönsmässigt lämna tillstånd till utlämnande avskaffas och sekretessreglerna i stället förses med ett skaderekvisit är det nödvändigt att tillse, att effekten blir att utlämnande i vissa fall inte längre är tillåtet. För att möjliggöra utlämnande i samma utsträckning som enligt gällande ordning föreslås viss utvidgning av regeringens dispensmöjligheter enligt 37 § sekretesslagen.

I flera paragrafer i sekretesslagen föreskrivs utlämnande "i de fall och i den ordning regeringen bestämmer". Föreskrifter av denna och liknande typ torde i regel innefatta både ett bemyndigande att meddela generella föreskrifter i ämnet och en befogenhet att besluta om utlämnande i det särskilda fallet. I den mån dessa regler utgör bemyndiganden harmonierar de i regel mindre väl med 2 kap. 2 § andra stycket andra meningen TF, där det ställs krav på att gränserna för sekretessen skall vara i allt väsentligt uppdragna i delegationsregeln. I de fall dessa regler f. n. används som bemyndiganden bör de enligt propositionen göras om till direktverkande sekretessregler och förses med skaderekvisit.

Den berörda regeln i 2 kap. 2 § andra stycket andra meningen TF innebär vidare att bemyndiganden till annan myndighet än regeringen inte längre är möjliga. Sådana bemyndiganden föreslås därför bli utmöntrade. Detta berör 34 § sekretesslagen samt viss särskild lagstiftning.

I mindre god överensstämmelse med 2 kap. 14 § andra stycket TF står bestämmelser om att myndighet som har att pröva utlämnandefrågan inte får lämna ut en handling utan tillstånd av en annan, särskilt angiven myndighet. Sådana föreskrifter föreslås nu bli utmönstrade. För de fall där det ansetts särskilt angeläget att en framställning om utlämnande kommer under en särskild myndighets prövning föreslås i stället att möjligheten i 2 kap. 14 § andra stycket utnyttjas och att således i sekretesslagen föreskrivs att utlämnandefrågan i sin helhet skall prövas av annan myndighet än den som förvarar handlingen.

Vidare föreslås i propositionen en ändring av innebörd att sekretesslagens myndighetsbegrepp bringas i överensstämmelse med regeringsformens med den kompletteringen att – liksom i TF – riksdagen, allmänt kyrkomöte och beslutande kommunal församling vid tillämpningen av lagen jämsställs med myndighet.

Vissa frågor, som tidigare helt och hållet reglerats av TF, har nu förts ut ur grundlagen. Detta har föranlett förslag till tre nya paragrafer i sekretesslagen – 40 a–c §§ – som behandlar prövning av frågor om utlämnande av allmän handling samt vissa bestämmelser om besvär och om hemligstämpling.

Vissa ändringar, som inte har direkt samband med ändringarna i TF, föreslås också. Sålunda förordas beträffande *statistiksekretessen* en utvidgning av det sekretesskyddade området. Det närmare innehållet av de föreslagna ändringarna redovisas i anslutning till redovisningen av motionen 1977/78:307.

På skattesekreteessens område föreslås två ändringar; den ena innebär att det klart skall framgå att skatt- och uppgiftsskyldigas räkenskapshandlingar m. m., som har överlämnats till eller omhändertagits av myndighet för taxeringskontroll, skall åtnjuta sekretesskydd. Den andra ändringen innebär att sekretessen för förmögenhetslängder föreslås avskaffad.

En utvidgning av det sekretesskyddade området enligt 34 a § föreslås genom att skyddet för handlingar rörande vissa myndigheters affärs- och driftförhållanden skall omfatta också sådana handlingar hos riksrevisionsverket.

Slutligen föreslås de särskilda sekretessreglerna för planärenden och för vissa handlingar hos Karolinska institutets nobelkommitté avskaffade (8 § resp. 35 a § sekretesslagen).

Propositionen innehåller också ett förslag till lag om ansvar på tryckfrihetens område för brott mot tystnadsplikt. Lagförslaget är föranlett av den särskilda regeln i 7 kap. 3 § första stycket TF i dess nya lydelse, att den som i strid mot en tystnadsplikt lämnat en uppgift för publicering kan straffas härför endast i de fall som anges i särskild lag. Frågan om ansvar för den som bryter mot en tystnadsplikt genom att själv publicera en uppgift kommer i fortsättningen att regleras i 7 kap. 5 §. Även dessa bestämmelser hänvisar till den särskilda lag som enligt 7 kap. 3 § bryter igenom meddelarfriheten.

I den i det föregående omnämnda promemorian med förslag till lag om

handlingssekretess och tystnadsplikt är hithörande frågor noggrant reglerade i lagförslagets 14 kap. Enligt propositionen skulle det knappast vara meningsfullt eller ens möjligt att i nu förevarande provisoriska reglering "översätta" 14 kap. i promemoriaförslaget med dess enhetliga och genomarbetade regelsystem så att det passar nu rådande ordning. Det skulle enligt propositionen knappast heller vara lämpligt att i en provisorisk lagstiftning föregripa utgången av remissbehandlingen av promemoriaförslaget.

Den särskilda lagen om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt föreslås utformad på följande sätt: Det hittillsvarande rättsläget, såvitt gäller tystnadspliktsföreskrifter beslutade före lagens ikraftträdande, bevaras i allt väsentligt. Tystnadspliktsföreskrifter som beslutas efter den 1 januari 1978 måste emellertid direkt anges i lagen för att bli gällande också mot massmedierna. Meddelarfrihet skall således inte föreligga, när en tystnadsplikt avser sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt samt följer av samfällt stiftad lag eller av lag som har beslutats med stöd av den nya regeringsformen före den 1 januari 1978.

Vidare skall meddelarfriheten brytas av en tystnadsplikt som följer av förordnande av domstol eller undersökningsledare i brottmål eller av myndighets förbehåll vid utlämnande av allmän handling som inte är tillgänglig för envar.

Det anses vidare finnas skäl att redan i den provisoriska lagen göra undantag från meddelarfriheten för de nya tystnadspliktsreglerna i 3 kap. 3 § TF och 9 § radioansvarighetslagen (1966:756), vilka avser att skydda författares, meddelares och utgivares rätt till anonymitet.

Undantag från meddelarfriheten föreslås också gälla i fråga om otillåtet offentliggörande enligt 7 kap. 5 § 3 TF i dess nya lydelse.

Propositionens hemställan

I propositionen hemställs att riksdagen antar följande lagförslag:

1. lag om ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar,
2. lag om ändring i lagen (1934:437) för Sveriges riksbank,
3. lag om ändring i lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister,
4. lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m. m.,
5. lag om ändring i lagen (1963:56) om socialregister,
6. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291),
7. lag om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt.

Motionen

I motionen 1976/77:307 av Kurt Hugosson (s) och Lennart Pettersson (s) hemställs att riksdagen måtte besluta att 16 § lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (den s. k. sekretesslagen) får följande lydelse:

Handling innefattande uppgift, som för statistiska ändamål inhämtats av statistiska centralbyrån eller annan myndighet eller myndighets bearbetning av sådan uppgift, skall hållas hemlig om uppgiften kan hänföras till viss fysisk eller juridisk person.

Om den till vars förmån hemlighållande gäller samtycker därtill, skall handling utlämnas utan hinder av vad i första stycket stadgas. Vad nyss sagts gäller icke handling som enligt lag eller annan författning eller enligt myndighets beslut som meddelats med stöd av författning icke får lämnas ut till den handlingen avser.

Handling skall enligt denna paragraf hållas hemlig i tjugo år såvitt rör uppgifter från företag eller andra enheter som driver rörelse eller därmed jämförlig yrkesmässig förvärvsverksamhet. I övrigt skall hemlighållande avse en tid av trettio eller, om särskilda skäl talar därför, högst sjuttio år från handlingens tillkomst.

Om med hänsyn till handlingens eller bearbetningens natur eller det ändamål för vilket den åstundas och omständigheterna i övrigt trygghet kan anses vara för handen att utlämnande ej kommer att missbrukas till skada för den till vilken uppgiften i handlingen kan hänföras får handlingen, utan hinder av vad i första stycket sägs, utlämnas. Vid sådant utlämnande bör erforderliga förbehåll göras.

I motionen framhålls att det för statistiska centralbyrån (SCB) och andra statistikproducerande myndigheters verksamhet är en grundläggande förutsättning för verksamheten att de uppgifter som inkommer till myndigheter för statistisk bearbetning inte används för andra, inte förutsedda ändamål. Mot bakgrund av en av regeringsrätten 1976 meddelad dom påtalas i motionen behovet av en lagändring av innebörd att sekretesskyddet för statistiskt primärmaterial förstärks. Det kan enligt motionen inte anses rimligt och inte heller stå i samklang med syftet med uppgiftsinsamlingen till SCB för (enbart) statistiska ändamål att uppgifterna – som framgår av förenämnda dom – skall behöva utlämnas för ändamål som är ovidkommande för detta syfte.

Som framgår av det föregående föreslås i propositionen en ändring av 16 § sekretesslagen så att det av denna klart framgår att statistiksekretessen också omfattar sådana för statistik lämnade uppgifter som ursprungligen har insamlats av en myndighet för annat ändamål än statistikproduktion. Vidare bör enligt vad som anförs i propositionen sekretesskyddet, vilket f. n. bara avser uppgifter om sådana enskilda personer, bolag eller andra enskilda samfälligheter som är angivna med namn eller annan identitetsbeteckning,

utvidgas till att omfatta alla uppgifter som kan hänföras till en viss enskild person etc. Med denna utgångspunkt föreslås att skydd också införs för s. k. krypteringsnycklar och liknande handlingar, vilkas ändamål är att skydda uppgifter som avses i 16 § mot obehörig åtkomst. En särskild regel härom föreslås intagen i 16 a §.

De övriga ändringar som tas upp i motionens förslag – en särskild regel om verkan av den berördes samtycke till utlämnande av uppgift samt förlängning av sekretesstiden för vissa uppgifter – är däremot enligt propositionen av den arten att de bör tas upp först i samband med frågan om införande av en helt ny sekretesslagstiftning.

Inhämtat yttrande m. m.

Under ärendets beredning har utskottet låtit inhämta yttrande från skatteutskottet rörande de föreslagna ändringarna i 17 § sekretesslagen. Utskottet har tillstyrkt propositionen i förevarande delar men föreslagit vissa ändringar av redaktionell natur i 17 §. För den närmare motiveringen hänvisas till yttrandet, SkU 1977/78:3 y, bilaga 3.

Vidare har riksbanksfullmäktige i en till utskottet ställd skrivelse hemställt om en ändring i förhållande till propositionens förslag i 31 § sekretesslagen av innebörd att visst sekretesskydd skall införas även för handlingar i ärenden om tillståndsgivning eller tillsyn enligt valutalagstiftningen. För den närmare motiveringen hänvisas till framställningen, bilaga 4.

Utskottet

Det förslag till ändringar i sekretesslagen m. fl. lagar som nu förelagts riksdagen är i första hand föranlett av de ändringar i tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser om allmänna handlingar som riksdagen beslöt 1976 och som skall träda i kraft den 1 januari 1978. I propositionen med förslag till ifrågavarande grundlagsändringar förutsattes att den i propositionen aviserade nya sekretesslagstiftningen skulle kunna föreläggas riksdagen vid 1976/77 års riksmöte. Reformen i fråga om sekretessregleringen i dess helhet skulle således träda i kraft den 1 januari 1978 (prop. 1975/76:160 s. 210). I sitt av riksdagen godkända betänkande framhöll utskottet (KU 1975/76:48) att det självfallet varit bäst, om riksdagen vid ett och samma tillfälle kunnat ta ställning till lagkomplexet i dess helhet. Utskottet instämde emellertid i departementschefens bedömning av lämpligheten att samordna lagstiftningen om handlingssekretess och om tystnadsplikt för personer i allmän tjänst och ansåg sig därför kunna acceptera den i förhållande härtill mindre olägenheten som låg i att grundlagsändringarna beslutades för sig.

På grundval av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs (OSK) betänkande med förslag till lag om allmänna handlingar och tystnadspliktskommitténs betänkande Tystnadsplikt och yttrandefrihet har inom justitie-

departementet utarbetats en promemoria med förslag till ny sekretesslag, som reglerar både handlingssekretess och tystnadsplikt. De särskilda lagreglerna om undantag från meddelarfriheten skall enligt förslaget också införas i den nya sekretesslagen. Det har mot bakgrund av den i förhållande till gällande ordning nya systematik som förslaget utgör ansetts påkallat att låta promemorian remissbehandlas innan proposition i frågan föreläggs riksdagen. De nu föreslagna lagändringarna är således endast att betrakta som ett provisorium för att åstadkomma den nödvändiga anpassningen till tryckfrihetsförordningens regler. Redan nu har det emellertid också ansetts påkallat att tillgodose vissa särskilt angelägna sekretessbehov genom tillägg till sekretesslagens bestämmelser. Dessa tillägg avser statistiksekretessen, sekretessen i skatteärenden och viss sekretess hos riksrevisionsverket. Vidare har man funnit anledning att föreslå att sekretessen i planärenden, för förmögenhetslängd och för vissa handlingar hos Karolinska institutets nobelkommitté upphävs, den senare därför att den saknar stöd i de i 2 kap. 2 § första stycket TF upptagna sekretessgrunderna.

Det finns enligt utskottet välgrundade motiv för att regeringen under år 1977 inte kunnat föreslå riksdagen en helt ny sekretesslagstiftning, innefattande också en reglering av tystnadsplikten för personer i offentlig tjänst. Utskottet fäster stort avseende vid att reglerna om de inskränkningar i offentlighetsprincipen som är nödvändiga i vårt samhälle blir föremål för en omsorgsfull beredning. Intresset av att så blir fallet måste bedömas ta över olägenheten av att under en kortare övergångstid tillåta en provisorisk anpassning av den nuvarande sekretesslagstiftningen till tryckfrihetsförordningens regler på området. Utskottet vill emellertid framhålla att denna provisoriska reglering inte är avsedd att medföra några väsentliga avvikelser från den praxis som nu tillämpas.

Ätskilliga av de föreslagna ändringarna i sekretesslagen är betingade av kravet i 2 kap. 2 § andra stycket TF att begränsningarna av rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga. Propositionsförslaget innebär att rätten att skönsmässigt besluta om sekretess resp. undantag från sekretess i princip försvinner. I stället föreslås att det sekretesskyddade området i allmänhet avgränsas med hjälp av ett *skaderekvisit*, som innebär att sekretesskyddet blir beroende av om röjandet av en uppgift kan anses medföra skada.

Förekomsten av ett skaderekvisit får anses förutsätta en värdering från lagtillämparens sida i varje särskilt fall. Detta kan givetvis leda till besvärliga avvägningsfrågor. Utskottet utgår ifrån att det under det fortsatta lagstiftningsarbetet blir möjligt att åstadkomma vissa preciseringar m. m. som kan tjäna till vägledning vid rättstillämpningen. Med hänsyn till att den aktuella lagstiftningen är av provisorisk karaktär anser sig utskottet böra godta regeringsförslaget i denna del. Som utskottet i det föregående framhållit kan det inte anses sannolikt att det under tiden fram till dess den nya lagstiftningen träder i kraft kommer att ske några väsentliga ändringar i den

praxis som hittills tillämpats. Det sagda understryker dock vikten av att det fortsatta arbetet med den nya lagstiftningen inte fördröjs.

En annan fråga som utskottet finner skäl att särskilt uppehålla sig vid är de nya reglerna om *besvärspövning*. I enlighet med vad redan OSK föreslog i sitt betänkande med förslag till lag om allmänna handlingar föreslås i propositionen att besvär mot avslagsbeslut eller beslut, som innebär inskränkning i sökandens rätt att förfoga över en handling, i de flesta fall skall prövas av kammarrätten. Mot kammarrättens beslut får talan enligt vanliga fullföljdsregler föras hos regeringsrätten. Detta innebär att regeringsrätten kan ta upp frågan till saklig prövning först efter att ha meddelat prövningstillstånd. Detsamma gäller högsta domstolen vid dit fullföljd talan mot allmän domstols beslut i sekretessärende. Det bör tilläggas att talan givetvis inte kan fullföljas mot beslut av riksdag och regering, liksom inte heller mot beslut av högsta domstolen eller regeringsrätten. Beslut av enskilt statsråd får överklagas till regeringen. För myndigheter under riksdagen gäller särskilda regler. Sålunda skall enligt 9 kap. 5 § riksdagsordningen besvär av riksdagsorgan i förvaltningsärende, mot vilket talan får föras enligt vad som är föreskrivet därom, prövas av regeringsrätten. Enligt besvärstadgan för riksdagen och dess verk får talan mot beslut att vägra utlämna allmän handling föras till regeringsrätten när det gäller riksdagens förvaltningsstyrelses eller förvaltningskontors, fullmäktiges i riksbanken, fullmäktiges i riksgäldskontoret, riksdagens revisorers och Nordiska rådets svenska delegations beslut. Kravet på prövningstillstånd gäller bara vid överklagande av kammarrättens beslut och berör således inte riksdagsorganen.

Med tanke på de nu aktuella lagändringarnas provisoriska karaktär ifrågasätter utskottet värdet av att nu införa en ordning, som begränsar rätten att fullfölja talan till regeringsrätten, liksom för övrigt också till högsta domstolen i vad gäller allmän domstols beslut. För att inte föregripa remissbehandlingen av promemorieförslaget till ny sekretesslag är utskottet angeläget om att nu göra minsta möjliga ingrepp i gällande lagstiftning på området. Mot bakgrund av den betydelse utskottet tillmäter de högsta dömande instansernas sakkunskap i sekretessfrågor, anser utskottet det mest befogat att, i avvaktan på den nya lagstiftningen, tillåta fri fullföljd mot kammarrätts och hovrätts beslut i sekretessärenden. Utskottets ställningstagande föranleder ändringar i förhållande till propositionens förslag i dels 40 b § sekretesslagen dels 35 § förvaltningsprocesslagen.

För myndigheter under riksdagen bör i princip hittills rådande ordning tills vidare gälla. Den nya besvärregeln i 2 kap. 15 § TF motiverar dock en ändring i besvärstadgan, som innebär att besvärsrätten inte bara kommer att omfatta vägran att utlämna allmän handling utan också utlämnande av handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller eljest förfoga över den.

Den särskilda möjligheten enligt 2 kap. 14 § andra stycket TF att förlägga *prövningen av sekretessfrågor till annan myndighet än den som förvarar*

handlingen föreslås i propositionen komma till användning i bl. a. 12 §. De handlingar det här är fråga om är sådana som upprättats vid kriminalvårdsanstalt, allmänt häkte eller arbetsanstalt eller inom frivården och som rör intagna eller övervakade personer. Utlämnande frågan skall enligt propositionens förslag prövas av kriminalvårdsstyrelsen.

Utskottet finner bl. a. med hänsyn till vikten av en enhetlig bedömning av hithörande frågor det lämpligt att sekretessfrågor prövas av kriminalvårdsstyrelsen såvitt gäller handlingar förvarade hos myndigheter inom kriminalvården. Däremot anser utskottet det mindre lämpligt att utlämnande frågor beträffande sådana handlingar skall prövas av kriminalvårdsstyrelsen även när handlingarna förvaras t. ex. hos de allmänna domstolarna, hos JO eller hos JK. Kriminalvårdsstyrelsens exklusiva prövningsrätt bör därför enligt utskottet förbehållas för de fall, då handlingarna förvaras hos myndigheter inom kriminalvården. Detta föranleder en ändring i 12 § första stycket sekretesslagen i förhållande till propositionens förslag.

För *statistiksekretessens* vidkommande föreslås i propositionen en sådan ändring av 16 § sekretesslagen att det av stadgandet klart framgår att sekretesskyddet också omfattar sådana för statistik lämnade uppgifter som har insamlats för annat ändamål än statistikproduktion. Vidare föreslås skyddet utvidgat till att avse alla uppgifter som kan hänföras till ett visst enskilt rättssubjekt. Med denna utgångspunkt föreslås att skydd också införs för s. k. krypteringsnycklar och liknande handlingar, vilkas ändamål är att skydda uppgifter som avses i 16 § sekretesslagen mot obehörig åtkomst. En särskild regel härom föreslås intagen i en ny 16 a §. Förslaget innebär att första stycket i den i motionen 1976/77:307, som väckts under den allmänna motionstiden, föreslagna ändrade lydelsen av 16 § har fått sin motsvarighet i propositionens förslag. Motionsyrkandet är således i denna del tillgodosett.

De övriga yrkandena i motionen – en särskild regel om verkan av den berördes samtycke till utlämnandet av uppgift samt förlängning av sekretess-tiden för vissa uppgifter – är enligt propositionen av den arten att de bör tas upp först i samband med frågan om införande av en helt ny sekretesslagstiftning.

Som framgår av det föregående är utskottets allmänna utgångspunkt att minsta möjliga ändringar i nu gällande sekretesslag bör göras i förevarande sammanhang. Utskottet instämmer därför i propositionens bedömning att andra ändringar i ifrågavarande sekretessregler än de i propositionen föreslagna inte nu bör företas.

Propositionen innehåller vidare förslag till vissa ändringar på *skattese-kretessens* område. Dels föreslås att den särskilda sekretessen för förmögenhetslängd skall upphöra att gälla, dels föreslås att handlingar som omhändertagits av myndighet vid skattekontroll c. d. uttryckligen skall omfattas av sekretesskyddet i 17 § sekretesslagen.

Utskottet har i denna del inhämtat yttrande från skatteutskottet, som

tillstyrkt ändringsförslagen. Beträffande den närmare motiveringen hänvisas till yttrandet, SkU 1977/78:3 y, bilaga 3.

Utskottet ansluter sig till skatteutskottets bedömning och tillstyrker således propositionens förslag i förevarande delar. Som skatteutskottet påpekat bör emellertid de i 17 § intagna hänvisningarna till andra författningar ändras så att de överensstämmer med de nuvarande författningsnamnen. Detta föranleder vissa redaktionella ändringar i förhållande till propositionens förslag.

Beträffande det särskilda sekretesskyddet för *handlingar hos riksbanken* föreslås i propositionen att ett skaderekvisit införs i riksbankslagen, vartill 31 § sekretesslagen hänvisar. För att inte denna ordning i vissa fall skall kunna leda till ökad sekretess föreslås att riksdagens finansutskott skall kunna meddela dispens.

I skrivelse till utskottet har riksbanksfullmäktige hemställt om sådan ändring av 31 § sekretesslagen att sekretesskyddet i ärenden om tillståndsprovning eller tillsyn enligt valutalagstiftningen utvidgas till att omfatta även sådana upplysningar om enskilds förhållanden, vilkas offentliggörande kan lända vederbörande till men. Beträffande den närmare motiveringen hänvisar utskottet till skrivelsen från riksbanksfullmäktige, bilaga 4.

Det är – som tidigare uttalats – utskottets allmänna inställning att de ändringar som nu görs är av provisorisk karaktär och att man i minsta möjliga omfattning bör föregå remissbehandlingen av det inom justitiedepartementet utarbetade förslaget till ny sekretesslagstiftning. Även om det finns vissa skäl för den av riksbanksfullmäktige föreslagna utvidgningen av det sekretesskyddade området vill utskottet därför inte förorda att en sådan bestämmelse införs i förevarande sammanhang.

Propositionens förslag till *lag om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt* motiveras liksom flertalet ändringar i sekretesslagen av de nya reglerna i tryckfrihetsförordningen. Som anförs i propositionen är det knappast möjligt eller ens lämpligt att i förevarande sammanhang göra en detaljerad reglering på ifrågavarande område. I avvaktan på den nya sekretesslagstiftningen får man enligt utskottets uppfattning acceptera det förslag som läggs fram i propositionen och som i allt väsentligt bevarar det hittillsvarande rättsläget såvitt gäller tystnadspliktsföreskrifter beslutade förelagens ikraftträdande. Tystnadsplikter som beslutas efter den 1 januari 1978 måste däremot särskilt anges i den nya lagen för att kunna bryta meddelarskyddet. Detta utgör enligt utskottets mening en garanti för meddelarfriheten.

I övrigt föranleder propositionen inte något särskilt uttalande från utskottets sida.

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. med anledning av propositionen 1977/78:38 antar den av utskottet i bilaga 1 till detta betänkande föreslagna lydelsen av
 - a) 12 § förslaget till lag om ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen),
 - b) 17 § samma lag,
 - c) 40 b § samma lag och 35 § förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291),
2. a) med bifall till propositionen antar propositionens förslag till ny lydelse av 16 § sekretesslagen,
 b) förklarar motionen 1976/77:307 besvarad med ställningstagandet under 2 a),
3. med bifall till propositionen antar de genom propositionen framlagda lagförslagen i övrigt,
4. antar i bilaga 2 till detta betänkande intaget förslag till lag om ändring av 2 och 3 §§ besvärstadgan för riksdagen och dess verk (RFS 1975:12).

Stockholm den 6 december 1977

På konstitutionsutskottets vägnar

KARL BOO

Närvarande: Karl Boo (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Holger Mossberg (s), Bertil Fiskesjö (c), Olle Svensson (s), Sven-Erik Nordin (c), Ove Karlsson (s), Bengt Kindbom (c), Yngve Nyquist (s), Björn Eliasson (c), Kerstin Nilsson (s), Daniel Tarschys (fp), Per Unckel (m) och Gusti Gustavsson (s).

Särskilt yttrande

av Anders Björck och Per Unckel (båda m) angående riksbankssekretessen.

Vi delar riksbanksfullmäktiges åsikt om behovet av en regel som ger sekretesskydd för uppgifter om enskilds förhållanden i valutaregleringsärenden. Det kan här röra sig om uppgifter av ömtålig personlig natur. Medvetandet om att sådana uppgifter inte åtnjuter sekretesskydd kan föranleda att sökandena lämnar ofullständiga uppgifter, varigenom underlaget för valutaprovningen blir sämre. Vi anser det därför tillfredsställande att man i det inom justitiedepartementet upprättade förslaget till ny sekretesslagstiftning funnit kravet på sekretesskydd för hithörande uppgifter berättigat och således föreslagit en särskild regel härom (10 kap. 9 § i lagförslaget).

Även om vi i och för sig skulle ha varit beredda att nu tillstyrka riksbanksfullmäktiges framställning anser vi dock vissa skäl tala för utskottets ståndpunkt att i princip inte nu göra andra ändringar i sekretesslagstiftningen än den erforderliga anpassningen till de nya reglerna i tryckfrihetsförslaget. Vi har därför avstått från att reservera oss till förmån för riksbanksfullmäktiges förslag men förutsätter dock att frågan kommer att lösas inom en snar framtid.

Bilaga 1

Av utskottet föreslagen lydelse av 12, 17 och 40 b §§ förslaget till lag om ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (propositionens lagförslag 1)

Nuvarande lydelse

Av utskottet föreslagen lydelse

12 §

Hos myndighet vid *fångvårdsanstalt* eller arbetsanstalt upprättade handlingar rörande i anstalten intagen person må ej *i andra fall eller annan ordning än regeringen bestämmer* utlämnas tidigare än sjuttio år efter deras datum.

Hos myndighet vid *kriminalvårdsanstalt, allmänt häkte* eller arbetsanstalt upprättade handlingar rörande i anstalten intagen person må ej utlämnas tidigare än sjuttio år efter deras datum, *såvida det ej är uppenbart att utlämnandet ej kommer att missbrukas till men för enskild. Fråga om utlämnande av handling hos myndighet inom kriminalvården prövas av kriminalvårdsstyrelsen. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.*

Detsamma gäller handlingar, vilka upprättats av befattningshavare inom skyddskonsulentorganisationen eller annan som fullgör skyddskonsulents uppgifter eller av övervakare eller den som anlitats såsom biträde vid övervakning, i den mån handlingarna röra personer som ställts under övervakning efter dom å fängelse, skyddstillsyn, ungdomsfängelse, internering eller intagning i arbetsanstalt.

Kriminalvårdsnämnden, ungdomsfängelsenämnden och interneringsnämnden samt övervakningsnämnd må förordna, att vad nu föreskrivits skall äga tillämpning även beträffande viss hos nämnden upprättad handling rörande person som är intagen i anstalt eller ställd under övervakning. Sådant förordnande må dock ej avse nämndens beslut, som utfärdats särskilt eller upptagits i protokoll.

Hos kriminalvårdsnämnden, ungdomsfängelsenämnden, interneringsnämnden eller övervakningsnämnd upprättade handlingar rörande person som är intagen i anstalt eller ställd under övervakning må ej utlämnas tidigare än sjuttio år efter deras datum, om det kan antagas att handlingarnas offentliggörande skulle medföra men för den som berörs eller någon honom närstående. Vad nu sagts gäller ej i fråga om beslut som utfärdats särskilt eller upptagits i protokoll.

Nuvarande lydelse

Har uppgifter om den som häktats eller dömts för brott eller beträffande vilken förordnats om intagning i arbetsanstalt tillförts av kriminalvårdsstyrelsen fört register inom rättsväsendets informationssystem, må uppgifterna ej utlämnas i annat fall eller annan ordning än regeringen bestämmer.

Av utskottet föreslagen lydelse

Har uppgifter om den som häktats eller dömts för brott eller beträffande vilken förordnats om intagning i arbetsanstalt tillförts av kriminalvårdsstyrelsen fört register inom rättsväsendets informationssystem, må uppgifterna ej utlämnas, såvida det ej är uppenbart att utlämnandet ej kommer att missbrukas till men för enskild. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

17 §

Till myndighet avlämnade uppgifter till ledning för taxering, som avses i *taxeringsförordningen*, eller eljest för beräkning av skatt eller ock för beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt *lagen om försäkring för allmän tilläggspension* eller av arbetsgivaravgift enligt *förordningen angående uppbörd av avgifter enligt lagen om försäkring för allmän tilläggspension, m. m.* må ej i andra fall än i därom gällande författning stadgas utan den skattskyldiges eller den för allmän tilläggspension försäkrades eller den avgiftsskyldiges samtycke utlämnas till annan tidigare än tjugu år efter uppgiftens datum. Vad nu sagts skall även gälla beträffande handling, som upprättats av myndighet vid taxeringskontroll enligt *taxeringsförordningen* eller eljest vid skattekontroll, vid beräkning av pensionsgrundande inkomst eller vid kontroll av uppgift för beräkning av arbetsgivaravgift. Uppgift, som av aktiebolag eller ekonomisk förening lämnats taxeringsmyndighet till ledning vid

Till myndighet avlämnade uppgifter till ledning för taxering, som avses i *taxeringslagen (1956:623)*, eller eljest för beräkning av skatt eller ock för beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt *lagen (1962:381) om allmän försäkring* eller av arbetsgivaravgift enligt *lagen (1959:552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring, m. m.* må ej i andra fall än i därom gällande författning stadgas utan den skattskyldiges eller den försäkrades eller den avgiftsskyldiges samtycke utlämnas till annan tidigare än tjugu år efter uppgiftens datum. Vad nu sagts skall även gälla beträffande handling, som upprättats eller för granskning omhändertagits av myndighet vid taxeringskontroll enligt *taxeringslagen* eller eljest vid skattekontroll, vid beräkning av pensionsgrundande inkomst eller vid kontroll av uppgift för beräkning av arbetsgivaravgift. Uppgift, som av aktiebolag eller ekonomisk förening lämnats taxeringsmyndighet till ledning vid värdesättning av aktier i

Nuvarande lydelse

värdesättning av aktier i bolaget eller andelar i föreningen, må ej utan samtycke av den som lämnat uppgiften utlämnas till annan tidigare än tjugu år efter uppgiftens datum. Är det under pågående utredning rörande någons taxering av synnerlig vikt att innehållet i kontrolluppgift eller annan för taxeringskontroll enligt *taxeringsförordningen* avsedd handling icke kommer till den skattskyldiges kännedom, må myndighet, som innehar handlingen, vägra att utlämna denna.

Förmögenhetslängd må ej utan den skattskyldiges samtycke utlämnas till annan tidigare än tjugu år efter längdens datum.

Handlingar i ärenden angående sådant förhandsbesked, som enligt vad därom är särskilt stadgat kan meddelas i taxerings- eller skattefrågor, må ej utan samtycke av den som sökt beskedet utlämnas till annan tidigare än tjugu år från handlingens datum. Handlingar i ärenden angående befrielse från tillämpning av bestämmelserna om beräkning av skattepliktig realisationsvinst vid avyttring av aktier eller liknande egendom i samband med strukturrationalisering och angående rätt att erhålla avdrag vid taxeringen för avsättning till särskild nyanskaffningsfond må ej utan samtycke av den som sökt befrielse utlämnas till annan tidigare än tjugu år från handlingens datum.

Av utskottet föreslagen lydelse

bolaget eller andelar i föreningen, må ej utan samtycke av den som lämnat uppgiften utlämnas till annan tidigare än tjugu år efter uppgiftens datum. Är det under pågående utredning rörande någons taxering av synnerlig vikt att innehållet i kontrolluppgift eller annan för taxeringskontroll enligt *taxeringslagen* avsedd handling icke kommer till den skattskyldiges kännedom, må myndighet, som innehar handlingen, vägra att utlämna denna.

40 b §

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, får sökanden föra talan genom besvär. Om ej annat följer av andra-fjärde styckena föres sådan talan hos kammarrätten eller, såvitt gäller kammarrätts beslut i där väckt ärende, hos regeringsrätten. Att prövningstillstånd ej behövs vid fullföljd av

Nuvarande lydelse

Av utskottet föreslagen lydelse

talán mot kammarrätts beslut framgår av 35 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Har beslut som avses i första stycket meddelats av allmän underrätt och rör det handling i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet, föres talan mot beslutet hos hovrätten. Talan mot motsvarande beslut av hovrätt i där väckt eller dit fullföljt ärende föres hos högsta domstolen. Vid talan mot allmän domstols beslut äga bestämmelserna i rättegångsbalken om besvär motsvarande tillämpning. Vid talan mot hovrätts beslut skola dock reglerna om prövningstillstånd ej tillämpas.

Första och andra styckena gälla ej för beslut av riksdagen, regeringen, högsta domstolen eller regeringsrätten.

Att talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen föreskrives i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen.

Angående rätt att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

Av utskottet föreslagen lydelse av 35 § lagen om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291) – (propositionens lagförslag 6)*Nuvarande lydelse**Av utskottet föreslagen lydelse***35 §**

Besvär över kammarrättens beslut i fråga som fullföljts till eller underställts kammarrätten prövas av regeringsrätten endast om regeringsrätten meddelat prövningstillstånd. Meddelas ej prövningstillstånd, står kammarrättens beslut fast. Erinran därom skall intagas i regeringsrättens beslut.

Att prövningstillstånd ej behövs i mål om utlämnande av allmän handling framgår av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen.

Vad som sägs i första stycket gäller ej mål om utlämnande av allmän handling.

Bilaga 2

Förslag till

Lag om ändring i besvärstadgan för riksdagen och dess verk (RFS 1975:12)

Riksdagen föreskriver att 2 och 3 §§ besvärstadgan för riksdagen och dess verk (RFS 1975:12) skall ha nedan angivna lydelse:

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2 §

Talan får föras

såvitt gäller samtliga myndigheter: mot beslut som grundar sig på statstjänstemannalagen eller bestämmelser som meddelats med stöd av lagen och – om hinder ej föreligger enligt lagen den 3 juni 1965 (nr 276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut – över beslut om avtalsbart anställningsvillkor,

såvitt gäller annan myndighet än riksdagens ombudsmän: mot beslut som innefattar vägran att utlämna allmän 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 kamare eller utskott.

Talan får föras

såvitt gäller samtliga myndigheter: mot beslut som grundar sig på lagen (1976:600) om offentlig anställning eller bestämmelser som meddelats med stöd av lagen och – om hinder ej föreligger enligt lagen den 3 juni 1965 (nr 276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut – över beslut om avtalsbart anställningsvillkor,

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

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 kamare eller utskott.

3 §

Av regeringsrätten prövas besvär över beslut som

Av regeringsrätten prövas besvär över beslut som

Nuvarande lydelse

- a) gäller disciplinär bestraffning, avstängning från tjänstgöring eller skiljande från tjänst eller därmed jämförligt uppdrag annorledes än i samband med förflyttning, eller
b) innefattar *vägran att utlämna allmän handling*.

Besvär över annat beslut prövas av riksdagens besvärsnämnd.

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

Föreslagen lydelse

- a) gäller disciplinär bestraffning, avstängning från tjänstgöring eller skiljande från tjänst eller därmed jämförligt uppdrag annorledes än i samband med förflyttning, eller
b) innefattar *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 pensionsärenden som avser anställningshavare hos riksdagen och dess verk.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1978.

Skatteutskottets yttrande

1977/78:3 y

över propositionen 1977/78:38 om ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, m. m.

Till konstitutionsutskottet

Sedan konstitutionsutskottet berett skatteutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen 1977/78:38 om ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen) m. m. såvitt avser frågorna om sekretess för dels förmögenhetslängd, dels skatt- och uppgiftsskyldigas räkenskapshandlingar m. m., får skatteutskottet anföra följande.

En helt ny lagstiftning om handlingssekretess och tystnadsplikt förbereds f. n. inom justitiedepartementet. Denna lagstiftning kan träda i kraft tidigast den 1 januari 1979. I avvaktan härpå föreslås i propositionen vissa ändringar i sekretesslagen för att den skall överensstämma med de nya regler i tryckfrihetsförordningen som träder i kraft den 1 januari 1978. Samtidigt tar departementschefen upp två detaljfrågor som berör skatteutskottets ämnesområde.

Beträffande förmögenhetslängden innebär förslaget att den nuvarande sekretessen upphör att gälla. I förmögenhetslängden anges f. n. den skattskyldiges förmögenhet endast om den för ensamstående eller för sambeskatade tillsammans uppgår till 200 100 kr. eller mer, dvs. till så stort belopp att förmögenhetsskatt skall utgå. Som framhålls i propositionen kan sekretessskyddet för dessa uppgifter inte upprätthållas i praktiken, eftersom de i allmänhet kan räknas fram med ledning av debiteringslängden. Om förmögenhetsskatt inte utgått ger å andra sidan debiteringslängden givetvis inget underlag för att bedöma förmögenhetsförhållandena i vidare mån än att den beskattningsbara förmögenheten – gemensamt med samtaxerade personer – inte uppgått till 200 100 kr. I en rapport från utredningsprojektet inom riksskatteverket och statskontoret om rationalisering av skatteadministrationen (RS-projektets delrapport 1976:4 Integritet och genomförande) framgår bl. a. att det är av vikt att denna sekretess kan bibehållas, även om förmögenhetslängden i framtiden blir offentlig. Eftersom det enligt rapporten är oklart vad som rätteligen skall och får införas i förmögenhetslängden, föreslår utredningen mot denna bakgrund ett uttryckligt stadgande i taxeringslagen (1956:623) av innebörd att förmögenhet skall införas i längden endast i de fall då skatt skall utgå.

De angivna synpunkterna kommer enligt vad utskottet erfarit att beaktas i de förslag som inom kort kommer att föreläggas riksdagen i samband med lagstiftningsarbetet rörande taxeringen i första instans. Det kan också framhållas att tillämpningen av gällande regler om vad som skall registreras i förmögenhetslängden medför att nuvarande sekretess beträffande förmögenheter under den angivna beloppsgränsen kommer att bestå även enligt det nu aktuella förslaget. Frågan hur sekretessen på skatteområdet bör utformas på längre sikt ingår i det problemkomplex som behandlas i justitiedepartementets promemorior (Ds Ju 1977:1 och 11) Handlingssekretess och tystnadsplikt, och ställningstagandet till denna fråga bör givetvis anstå tills resultatet av remissbehandlingen föreligger. I avvaktan på detta lagstiftningsarbete har utskottet inte något att erinra mot den nu aktuella propositionen i denna del.

I propositionen föreslås vidare den ändringen i sekretesslagstiftningen att handlingar som omhändertagits av myndighet vid skattekontroll e. d. uttryckligen skall omfattas av den sekretess som gäller beträffande uppgifter som lämnats till ledning för beräkning av skatt m. m. eller som upprättats av myndighet vid skattekontroll. Utskottet tillstyrker propositionen även i denna del.

De i propositionen framlagda förslagen berör 17 § sekretesslagen. Hänvisningarna i denna paragraf till vissa andra författningar avser numera taxeringslagen (1956:623), lagen (1962:381) om allmän försäkring och lagen (1959:552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring, m. m. Utskottet föreslår härav föranledda ändringar i lagrummet.

Stockholm den 29 november 1977

På skatteutskottets vägnar

ERIK WÄRNBERG

Närvarande: Erik Wärnberg (s), andre vice talmannen Tage Magnusson (m), Valter Kristenson (s), Stig Josefson (c), Tage Johansson (s), Nils Hörberg (fp), Rune Carlstein (s), Olle Westberg i Hofors (s), Kurt Söderström (m), Hagar Normark* (s), Curt Boström (s), Karin Ahrland* (fp), Margit Odelsparr (c), Ingemar Hallenius* (c) och Carin Nygren (c).

* Ej närvarande vid yttrandets justering.

Bilaga 4

SVERIGES RIKSBANK

1977-11-24

Dnr 77-281-002

Till Konstitutionsutskottet

I proposition 1977/78:38 om ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, m. m., har framlagts förslag till vissa ändringar i sekretesslagen. Ändringarna föranleds till en del av nya regler i tryckfrihetsförordningen, som träder i kraft vid årsskiftet, men därutöver föreslås vissa ändringar som saknar samband med grundlagsändringarna. Fullmäktige i riksbanken, som anser angeläget att så snart som möjligt förstärka sekretesskyddet för handlingar i valutaregleringsärenden, får hemställa om att konstitutionsutskottet måtte föreslå riksdagen att samtidigt med i propositionen föreslagna ändringar antaga sådan ändring av sekretesslagen som föreslås i denna skrivelse. Ändringen förutsättes träda i kraft den 1 januari 1978.

Det nuvarande sekretesskyddet för handlingar inom valutaregleringen bygger på 21 § sekretesslagen enligt vilken regeringen äger beträffande handlingar med avseende på näringslivet "i den mån de innefatta sådana upplysningar om enskilda företags eller sammanslutningars affärs- eller driftförhållanden eller om enskilda personers, företags eller sammanslutningars uppfinningar eller forskning, vilkas offentliggörande kan lända vederbörande person, företag eller sammanslutning till men, förordna, att handlingarna ej må utlämnas förrän viss tid, högst tjugo år, förflutit från deras datum". I 2 § 15 i den civila sekretesskungörelsen (1939:7) har förordnats, att "handlingar i ärenden varmed riksbankens valutastyrelse har att taga befattning" åtnjuter sekretess enligt 21 § sekretesslagen.

Härigenom finns sålunda inte något sekretesskydd för privatpersoners förmögenhetsdispositioner eller andra personliga förhållanden, vilka i andra sammanhang brukar vara sekretesskyddade. Fullmäktige i riksbanken har i ett den 25 september 1975 avgivet remissyttrande till justitiedepartementet över Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs betänkande "Lag om allmänna handlingar" (SOU 1975:22) ansett det vara principiellt fel att sekretesskyddet för handlingar i valutaregleringsärenden skall baseras på en regel som blott avser att ge skydd för näringslivet och dess "affärs- och driftförhållanden". I yttrandet anförde fullmäktige bl. a.:

Då sålunda sekretesskyddet för handlingar i valutaärenden byggts på 21 § sekretesslagen, dvs. på förutsättningen att handlingen har "avseende å näringslivet", blir följden att en mycket stor grupp valutaärenden kommer att sakna sekretesskydd. Någon statistik som redovisar direkt dessa ärenden skilda från "näringslivets" ansökningar finnes ej. Det kan emellertid förtjäna nämnas att av de tre enheter som inom valutaavdelningen sysslar med licensärenden en är helt upptagen av personliga kapitalöverföringar, varjämte vissa personer inom de två andra enheterna också sysselsättes härmed.

Uppskattningsvis torde riksbanken handlägga omkring 25 000 ärenden per år rörande personliga kapitalöverföringar. Bland mera vanliga ärendetyper inom de personliga kapitalöverföringarna kan nämnas följande.

Vid emigration erfordras riksbankens tillstånd för att till utlandet överföra kapital. Eftersom viss beloppsgräns gäller vid själva emigrationstillfället, återkommer flertalet emigranter med förnyade framställningar för överföring. Många emigranter fortsätter att ha vissa tillgångar i Sverige och behöver då riksbankens tillstånd för att vidta olika förmögenhetstransaktioner här i landet. – Tillstånd kräves för upptagande av kredit i utlandet och lämnande av kredit till utlandet, vilket ger ett antal ärenden där enskilda personer uppträder som kreditgivare eller kredittagare i förhållande till utlandet. – Varje kapitalöverföring till utlandet för placering därstädes kräver tillstånd. Oaktat enligt huvudregeln förmögenhetsplaceringar i utlandet ej tillåtes, förekommer därför åtskilliga ärenden från sökande som hävdar att de med undantag härifrån bör medges rätt att placera tillgångar i utlandet. Även omvändningen förekommer, dvs. ansökningar från utlänningar (oftast emigranter, i svenskägda företag anställda etc.) om att få placera i Sverige. – En mycket stor grupp ärenden utgörs av ansökningar om rätt att förvärva fritidsfastighet i utlandet. – Vidare kan nämnas att valutaförordningen i 13 § ger möjlighet för riksbanken att från alla som uppehåller sig inom Sverige infordra förmögenhetsdeklarationer beträffande utländska tillgångar och skulder.

Det skulle föra för långt att söka också exemplifiera de personliga upplysningar som kan behöva lämnas i ovanstående typer av ärenden. Flertalet är självfallet skäligen triviala förmögenhetstransaktioner vilka dock när de på andra områden redovisas för statlig myndighet faller under sekretess. Den allmänna observationen må emellertid göras, att medan t. ex. deklarationer och överförmyndarredovisningar, vilka ligger under sekretess, i princip blott redovisar resultatet av vidtagna förmögenhetstransaktioner, ansökningar i valutaärenden utöver det önskade resultatet måste redovisa också en plädering härför. Ofta måste därför redovisas mer personligt material då valutatillstånd begäres för en förmögenhetstransaktion än då samma transaktion därefter återspeglas i självdeklarationen och, för en omyndig, därutöver i överförmyndarredovisningen.

Mot bakgrund av vad sålunda redovisats måste anses principiellt fel att sekretessskyddet för handlingar i valutaregleringsärenden skall, såsom är förhållandet såväl enligt nuvarande lag som enligt det remitterade lagförslaget, baseras på en regel som blott avser att ge skydd för näringslivet och dess "affärs- och driftförhållanden". Denna systematik går fel också på så sätt att skaderekvisit uppställs som förutsättning för sekretesskydd. En redovisning av de personliga skälen varför man vill lämna ett lån till en i utlandet bosatt närstående eller det läkarintyg på vilket man grundar anspråk på att få högre valutatilldelning för förvärv av fritidsfastighet i utlandet eller en infordrad förmögenhetsdeklaration över utländska tillgångar bör åtnjuta sekretess icke därför att offentliggörande kan medföra skada utan – för att använda den föreslagna grundlagtextens formulering – "av hänsyn till privatlivets helgd".

Med åberopande av vad sålunda framhållits får fullmäktige föreslå att en allmän regel om sekretess för handlingar i valutaregleringsärenden införes bland de bestämmelser som i förslaget till lag om allmänna handlingar upptagits till skydd för såväl ekonomiska som personliga intressen.

I förslaget till ny sekretesslag "Handlingssekretess och tystnadsplikt" (Ds Ju 1977:11), vilket för närvarande är utsänt på remiss, har fullmäktiges synpunkter beaktats. I förslaget (del 2 s. 559) uttalas sålunda att det, som riksbanksfullmäktige påtalat, föreligger behov av sekretess även i valutaregleringsärenden som rör enskilds förhållanden. Det framhålls att ömtåliga personliga förhållanden ofta måste åberopas för tillstånd till utförelse av valuta och att de uppgifter som alltså behöver sekretessbeläggas kan vara av både personlig och ekonomisk natur. I förslaget till sekretesslag upptas därför en ny bestämmelse (10 kap. 9 §) enligt vilken sekretess skall kunna gälla hos riksbanken i ärende om tillståndsgivning eller tillsyn enligt valutalagstiftningen även i annat fall än då ärendet gäller någon form av näringsverksamhet. Såsom förutsättning för sekretess anges att fråga skall vara om "uppgift om enskilds förhållanden" och att "det kan antagas att uppgiftens röjande skulle medföra skada eller men för den enskilde". Ny sekretesslagstiftning upplyses i propositionen kunna träda i kraft tidigast den 1 januari 1979.

Såsom framgår av vad ovan återgivits ur fullmäktiges remissyttrande och ur justitiedepartementets förslag till ny sekretesslagstiftning är det besvärande att sekretesskydd saknas för uppgifter om enskild i valutaregleringsärenden. Ömtåliga personliga förhållanden kan härigenom blottställas. Medvetandet härom kan i sin tur föranleda att sökande lämnar ofullständiga uppgifter, varigenom underlaget för valutaprövningen blir sämre. Påtalade olägenheter har också förstärkts under senare tid genom att allmänheten på ett helt annat sätt än tidigare blivit uppmärksammas på den lucka som finns i gällande lagstiftning. Utanförstående personer har sålunda i ökande omfattning begagnat sig härav för att skaffa sig information som ej kan åtkommas på annat håll. Det är därför angeläget att den nuvarande inadvartelsen i lagstiftningen snarast korrigeras. Särskilt om ikraftträdande av ny sekretesslagstiftning skulle uppskjutas efter årsskiftet 1978-1979, något som den i propositionen begagnade formuleringen synes vilja antyda, är det betydelsefullt att nu begagna tillfället till att i samband med andra ändringar i gällande sekretesslag lösa även den nu diskuterade frågan. I sekretesslagen bör sålunda införas en bestämmelse som ger sekretess åt handlingar i valutaärenden rörande enskilda personer. Det ligger nära till hands att utforma en sådan regel i anslutning till justitiedepartementets förslag om sekretess i motsvarande fall. Rekvisiten för sekretess skulle då bli att ärendet gäller enskilds förhållanden och att det kan antagas att uppgiftens röjande skulle medföra skada eller men för den enskilde. För att inpassa en sådan bestämmelse i gällande sekretesslag kan dock ordalagen böra jämkas. Någon saklig ändring mellan fullmäktiges bilagda förslag och justitiedepartementets förslag är dock ej avsedd. Den nya bestämmelsen synes lämpligen kunna införas som ett andra stycke till 31 § sekretesslagen, vilken paragraf behandlar handlingar i ärenden om vars hemlighållande stadgas i riksbankslagen.

Med åberopande av det anförda får fullmäktige hemställa att konstitutionsutskottet måtte föreslå riksdagen att antaga sådan ändring av lagen

(1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, att till 31 § fogas ett andra stycke av följande lydelse:

Handlingar i ärenden om tillståndsgivning eller tillsyn enligt valutalagstiftningen må i annat fall än som avses i 21 § ej utlämnas förrän tjugo år förflutit från deras datum, i den mån de innefatta sådana upplysningar om enskilds förhållanden, vilkas offentliggörande kan lända vederbörande till men.

Stockholm som ovan

Å Fullmäktiges vägnar:

TORSTEN BENGTON

T af Jochnick