



Sekretess inom den civila sjöfarten

Till trafikutskottet

Trafikutskottet har den 27 januari 2004 beslutat bereda konstitutionsutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 2003/04:58 Sekretess inom den civila sjöfarten.

Propositionen

Regeringen föreslår i propositionen en ändring i sekretesslagen för att möjliggöra en svensk tillämpning av internationella regler om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar.

Regeringen hänvisar till de nya regler om sjöfartsskydd som har utarbetats inom Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) och syftar till att skydda sjöfartssektorn mot brottsliga handlingar, t.ex. terrorism. Flaggstater och hamnstater skall aktivt delta i skyddsarbetet genom bl.a. besiktningar av fartyg och hamnanläggningar samt återkommande inspektioner av dessa. De nya internationella reglerna om sjöfartsskydd har godkänts av riksdagen (prop. 2002/03:124, bet. 2003/04:TU3, rskr. 2003/04:9).

Regeringen hänvisar vidare till att reglerna inom EU avses bli genomförda med en direktverkande förordning. Kommissionen lämnade våren 2003 ett förslag till en EG-förordning om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar. Förordningen förväntas bli antagen under första halvåret 2004 och träda i kraft den 1 juli 2004. Den skall kompletteras med en svensk lag om sjöfartsskydd.

Enligt regeringen finns det i gällande regelverk inte någon möjlighet att sekretessbelägga uppgifter i handlingar som framför allt Sjöfartsverket kommer att ha att granska. Även utan sjöfartsskyddet kan det enligt regeringen finnas anledning att kunna sekretessbelägga vissa uppgifter om bevaknings- och säkerhetsåtgärder inom sjöfarten. Regeringen anser att behovet gör sig särskilt gällande mot bakgrund av terrorattackerna i New York den 11 sep-

tember 2001 och att risken för likartade attacker skall genomföras inte är begränsad till luftfartsområdet.

Syftet med den föreslagna sekretessgrunden är enligt propositionen att förhindra att sådana uppgifter som kan äventyra säkerheten inom den civila sjöfarten kommer till allmän kännedom. Om så sker motverkas hela syftet med sjöfartsskyddet. Med hänsyn härtill är det enligt regeringen naturligtvis av största vikt att sådana uppgifter inte publiceras. Den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessgrunden bör därför, på motsvarande sätt som de tystnadsplikter som följer av de andra sekretessgrunderna i paragrafen, ha företräde framför meddelarfriheten.

Som exempel på uppgifter som kan behöva sekretessbeläggas nämns i propositionen information om beredskap vid otillåtet ombordgående, svagheter i fartygets utrustning och innehållet i vissa fraktförsändelser. Det kan också gälla information om vilket område inom en hamnanläggning som kan komma att spärras av i en viss situation och det sätt på vilket visst gods skall kontrolleras.

Regeringen föreslår med hänsyn till att främst Sjöfartsverket kommer att ha att utföra en mängd arbetsuppgifter i tiden före den 1 juli 2004 att ändringen i sekretesslagen skall träda i kraft den 1 mars 2004. De aktuella arbetsuppgifterna består till stor del av granskning av olika handlingar, som det enligt gällande regelverk inte finns någon möjlighet att sekretessbelägga.

Bakgrund

De nya reglerna om sjöfartsskydd

De nya internationella reglerna om sjöfartsskydd som godkändes av riksdagen i oktober 2003 innebär att man inom sjöfartssektorn skall vidta en rad åtgärder för att stärka skyddet mot brottsliga handlingar. Bland annat innebär reglerna krav på att fartyg skall ha automatiska identifieringssystem och alarm för kapningssituationer, att det för såväl fartyg som hamnanläggningar skall göras sårbarhetsanalyser och skyddsplaner, att fartyg och hamnanläggningar skall ha skyddsansvariga och skyddsutrustning. Vidare ges regler om informationsutbyte.

Nuvarande sekretessbestämmelser

5 kap. sekretesslagen (1980:100) innehåller bestämmelser med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott.

I 2 § föreskrivs sekretess för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på bl.a. byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs. Sedan den 1 mars 2003 gäller sekretess enligt paragrafen åtgärder med avseende på den civila luftfarten (prop. 2001/02:191, bet. 2002/03:KU13, rskr. 2002/03:38, SFS 2002:1124).

5 kap. 2 § sekretesslagen finns med i den uppräknning av bestämmelser som finns i 16 kap. 1 § sekretesslagen och som avser tystnadsplikter som begränsar meddelarfriheten, dvs. rätten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att lämna uppgift i vilket ämne som helst för publicering i de medier som de båda grundlagarna omfattar. Meddelarfrihet råder således inte för uppgifter som omfattas av sekretess enligt 5 kap. 2 § sekretesslagen.

Meddelarfriheten

Den grundläggande bestämmelsen om meddelarfrihet finns i 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen. Meddelarfriheten har utvecklats ur en av de principer på vilka tryckfrihetslagstiftningen vilar – principen att bara en person har det straff- och skadeståndsrättsliga ansvaret för en tryckt skrift. Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om meddelarfriheten fick sin nuvarande utformning genom en partiell reform av grundlagen som riksdagen beslutade år 1976 (prop. 1975/76:204, bet. KU 1975/76:54), och som trädde i kraft den 1 januari 1978.

Meddelarfriheten är, som framgår, inte undantagslös. Den grundläggande föreskriften om sådana undantag finns i 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen. Undantag gäller för meddelanden som innefattar något av vissa särskilt allvarliga brott mot rikets säkerhet, för brott mot bestämmelserna om hemlighållande av allmänna handlingar och för vissa tystnadsplikter för främst offentliga funktionärer.

I förarbetena till 1976 års ändringar i tryckfrihetsförordningen framhölls att till de grundläggande rättigheterna enligt 1974 års regeringsform hör inte bara yttrandefriheten utan också rätten till information. Dessa båda rättigheter är, framhölls det, ouppslösligt förbundna med varandra. Tryckfrihetsförordningen värnar inte heller enbart om rätten att framföra åsikter och meddela uppgifter i tryckt skrift utan slår också vakt om informationskällorna till tryckta framställningar.

Vidare framhölls att inskränkningar, t.ex. i form av tystnadsplikt, i friheten att lämna meddelanden till andra enligt regeringsformen utgör begränsningar i den medborgerliga yttrandefriheten och att redan härav följer att sådana inskränkningar alltid skall präglas av restriktivitet.

Föredragande statsrådet påpekade bl.a. att innebörden av en särskild tryckfrihetsrättslig meddelarfrihet är att det allmänna – med tanke på de viktiga intressen som informationsfriheten representerar – överlåter åt den enskilde att utan risk för repressalier, själv bedöma om det är önskvärt eller försvarligt att förmedla vissa uppgifter för offentliggörande och att man kan räkna med att den enskilde därvid beaktar de skyddsintressen som en vanligtvis gällande tystnadspliktsregel värnar om, liksom sin uppfattning om hur informationsmottagaren kommer att handskas med stoffet. Det vore emellertid orealistiskt att bortse från att meddelarfriheten kunde leda till oönskade konsekvenser i form av publicitetsskador. Enligt statsrådet kunde dock någon tvekan inte råda om att det, allmänt sett, var ett mindre ont att i vissa fall omständigheter

som bort förtigas uppenbarades än att missförhållanden i allmän eller enskild verksamhet fick fortgå opåttalt eller att den offentliga debatten i någon allmän angelägenhet uteblev eller kom i obalans på grund av brist på information. Slutsatsen blev att de som meddelar sig med pressen eller annars med publicister borde åtnjuta en vidsträckt frihet. Att emellertid denna frihet – liksom flertalet andra rättigheter – hade sina begränsningar låg enligt statsrådet i öppen dag. Enskildas personliga integritet och ekonomiska intressen kunde inte heller i detta sammanhang lämnas utan varje skydd. Också mycket betydelsefulla allmänna intressen krävde sitt beaktande. Det blev, anförde statsrådet, nödvändigt att göra en avvägning mellan motstående och svårjämförbara intressen, en avvägning som oundvikligen fick karaktären av en kompromiss.

I det nyligen avlämnade betänkandet Ny sekretesslag (SOU 2003:99) har Offentlighets- och sekretesskommittén gjort en genomgång av meddelarfrihetens omfattning och överväganden om meddelarfrihetens fortsatta utformning. Kommittén anser att skälen för den avvägning som gjorts beträffande om en tystnadsplikt bör bryta meddelarfriheten eller inte fortfarande bär. Kommittén anser inte att det har kommit fram några skäl för att göra en generell översyn i syfte att utvidga eller inskränka meddelarfriheten.

Sekretesskyddet för den civila luftfarten

Det särskilda sekretesskyddet för säkerhets- och bevakningsåtgärder med avseende på den civila luftfarten infördes, som framgår ovan, den 1 mars 2003. Inför beslutet fördes inte någon ingående diskussion om meddelarfriheten. Regeringens bedömning att meddelarfrihet inte borde gälla föranledde inte någon invändning av Lagrådet och godtogs av konstitutionsutskottet och riksdagen.

I propositionen (prop. 2001/02:191 s. 96) påpekade regeringen att uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhetsåtgärder i fråga om flygplatser eller andra anläggningar för luftfarten redan omfattades av sekretesskyddsbestämmelsen i 5 kap. 2 § sekretesslagen. Dessutom påpekades att sekretesskyddet även omfattade uppgifter som en myndighet inhämtar om säkerhetsåtgärder för byggnader där enskilda bedriver verksamhet och att det således inte är nödvändigt att en myndighet själv bedriver verksamhet i den byggnad som säkerhetsåtgärderna avser för att sekretesskydd skall gälla.

Konstitutionsutskottets bedömning

Konstitutionsutskottet delar bedömningen att sekretess bör gälla för de uppgifter som avses i propositionen.

Vad avser förslaget i den del det avser företräde för sekretessen framför meddelarfriheten vill konstitutionsutskottet erinra om den betydelse som i lagstiftningen tillmätts meddelarfriheten och som framgår av redovisningen ovan.

Den nuvarande sekretessen för uppgifter om säkerhets- och bevakningsåtgärder enligt 5 kap. 2 § sekretesslagen omfattar åtgärder med avseende bl.a. på byggnader och andra anläggningar och på den civila luftfarten. Sekretessen i dessa fall gäller med hänsyn till intresset att förebygga brott. Som regeringen anför är det av största vikt att sådana uppgifter inte publiceras. Meddelarfrihet råder därmed inte för uppgifter som avses i lagrummet.

De angivna skälen kan enligt konstitutionsutskottets uppfattning anföras i motsvarande utsträckning för säkerhets- och bevakningsåtgärder med avseende på den civila sjöfarten. Utskottet godtar därmed regeringens bedömning i denna del.

Konstitutionsutskottet har inte någon erinran mot den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande.

Stockholm den 5 februari 2004

På konstitutionsutskottets vägnar

Göran Magnusson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Helena Bargholtz (fp), Pär Axel Sahlberg (s), Kenth Högström (s), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Mats Berglind (s), Henrik S Järrel (m), Anders Bengtsson (s), Tobias Krantz (fp), Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Billy Gustafsson (s) och Gustav Fridolin (mp).