



Sekretess inom den civila sjöfarten

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2003/04:58 Sekretess inom den civila sjöfarten. Regeringen föreslår i propositionen en ändring i sekretesslagen (1980:100) för att möjliggöra en svensk tillämpning av de internationella regler om ett förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar som riksdagen tidigare godkänt (prop. 2002/03:124, bet. 2003/04:TU3, rskr. 2003/04:9).

Genom den föreslagna ändringen kommer det att bli möjligt att sekretessbelägga uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd inom den civila sjöfarten.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 mars 2004, vilket är fyra månader tidigare än det ovan nämnda nya internationella regelverket om sjöfartsskydd träder i kraft. Detta förklaras av att ett antal uppgifter – som förutsätter möjligheten att sekretessbelägga vissa dokument – måste utföras innan det internationella regelverket börjar gälla.

Liksom konstitutionsutskottet, som har yttrat sig i ärendet, delar trafikutskottet regeringens bedömning i frågan. Trafikutskottet föreslår följaktligen att riksdagen antar regeringens förslag till ändring av sekretesslagen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Sekretess inom den civila sjöfarten.....	5
Bakgrund.....	5
Trafikutskottets ställningstagande.....	7
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	8
Propositionen.....	8
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag.....	9
<i>Bilaga 3</i>	

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Sekretess inom den civila sjöfarten

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100). Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:58.

Stockholm den 10 februari 2004

På trafikutskottets vägnar

Carina Moberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Carina Moberg (s), Elizabeth Nyström (m), Jarl Lander (s), Hans Stenberg (s), Johnny Gylling (kd), Claes-Göran Brandin (s), Jan-Evert Rådhström (m), Monica Green (s), Runar Patriksson (fp), Sven Bergström (c), Kerstin Engle (s), Björn Hamilton (m), Mikael Johansson (mp), Börje Vestlund (s), Christer Winbäck (fp) och Karin Thorborg (v).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas regeringens proposition 2003/04:58 Sekretess inom den civila sjöfarten.

Lagrådet har yttrat sig över förslagen.

Ingen motion har väckts i ärendet.

Konstitutionsutskottet har yttrat sig över propositionen. Yttrandet (2003/04:KU2y) återfinns som bilaga 3 i betänkandet.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100). Förslagets innebörd är att sekretess skall gälla för uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på den civila sjöfarten, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs. Enligt regeringens lagförslag kommer den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen att ha företräde framför meddelarfriheten. Regeringen föreslår att ändringen i sekretesslagen skall träda i kraft den 1 mars 2004.

Propositionen innehåller vidare en översiktlig redogörelse för de nya internationella reglerna om ökat sjöfartsskydd, då syftet med den föreslagna lagändringen är att möjliggöra en svensk tillämpning av detta regelverk.

Utskottets överväganden

Sekretess inom den civila sjöfarten

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen antar det i propositionen framlagda förslaget om ändring av sekretesslagen (1980:100).

Bakgrund

Konventionen m.m. om sjöfartsskydd

FN:s internationella sjöfartsorganisation (International Maritime Organization, IMO) antog vid en diplomatkonferens den 9–13 december 2002 med parterna i sjösäkerhetskongventionen (International Convention for the Safety of Life at Sea, SOLAS) regler om skydd av sjöfartssektorn mot brottsliga handlingar. Bakgrunden till det nya regelverket är bl.a. terroristdåden i USA den 11 september 2001. De av IMO beslutade nya reglerna omfattar dels ändringar i SOLAS-kongventionen, dels en till kongventionen fogad kod avseende dessa ändringar (International Ship and Port Facility Security Code, ISPS-koden). De nya internationella reglerna innebär att man inom sjöfartssektorn skall vidta en rad åtgärder för att stärka skyddet mot brottsliga handlingar. Det ställs bl.a. krav på att fartyg skall ha automatiska identifieringssystem och alarm för kapningssituationer, att såväl fartyg som hamnanläggningar skall göra sårbarhetsanalyser och utarbeta skyddsplaner samt ha skyddsansvariga och skyddsutrustning samt regler om informationsutbyte.

Regeringen föreslog i prop. 2003/04:124 Sjöfartsskydd att riksdagen skulle godkänna de nya internationella reglerna. Riksdagen har den 22 oktober 2003 bifallit trafikutskottets betänkande 2003/04:TU3, i vilket utskottet tillstyrker regeringens förslag.

EG:s regelsystem och nationell lag om sjöfartsskydd

Den 2 maj 2003 lämnade Europeiska kommissionen ett förslag till EG-förordning i vilket konventionsändringarna om sjöfartsskydd bl.a. föreslogs bli gällande rätt inom gemenskapen (KOM[2003] 229 slutlig). Kommissionens förslag går längre än IMO:s regelverk, bl.a. genom att nationell sjöfart innefattas, nya kontrolluppgifter för kommissionen föreslås och delar av den rekommenderande delen i ISPS-koden föreslås bli tvingande. Syftet med förordningen är att tillhandahålla en grund för en harmoniserad tolkning och ett harmoniserat genomförande av IMO:s regler om ökat sjöfartsskydd. Genom den förordning om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar som kommissionen föreslagit införlivas i gemenskapsrätten merparten

av de nya bestämmelser om sjöfartsskydd som har beslutats inom IMO. Förordningen skall tillämpas fr.o.m. den 1 juli 2004 och kommer att kompletteras med en nationell lag om sjöfartsskydd som träder i kraft samma dag. Förslag till sådan lag har av regeringen aviserats till den 17 mars 2004.

Regeringens förslag

Att de internationella reglerna träder i kraft den 1 juli 2004 innebär att ett antal uppgifter måste fullgöras före detta datum. De fartyg som kommer att omfattas av reglerna måste ha certifikat som visar att de uppfyller de krav som ställs enligt det nya regelverket. Likaså måste de hamnanläggningar som omfattas av reglerna ha fått sina skyddsplaner godkända för att de skall kunna ta emot trafik som går i internationell trafik. Detta innebär att främst Sjöfartsverket måste granska ett antal handlingar före den 1 juli 2004, handlingar som inte är möjliga att sekretessbelägga enligt dagens regelverk. I propositionen anges att ett röjande av innehållet i dessa handlingar, dvs. uppgifter om säkerhets- eller bevakningsåtgärder inom den civila sjöfarten, kan motverka själva syftet med handlingens upprättande och att det därmed är av största vikt att dessa kan sekretessbeläggas.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att sekretess fr.o.m. den 1 mars 2004 skall gälla för uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på den civila sjöfarten, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs. Då syftet med lagändringen är att förhindra att uppgifter som kan äventyra säkerheten inom den civila sjöfarten kommer till allmän kännedom anför regeringen att det är av största vikt att sådana uppgifter inte publiceras, eftersom detta skulle motverka syftet med sjöfartsskyddet. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att denna sekretessgrund, i likhet med övriga sekretessgrunder som anges i samma lagparagraf, skall ha företräde framför meddelarfriheten.

Konstitutionsutskottets yttrande

Trafikutskottet beslutade den 27 januari 2004 att bereda konstitutionsutskottet möjlighet att yttra sig över propositionen. Konstitutionsutskottet redovisar i sitt yttrande (2003/04:KU2y, se bilaga 3) sin bedömning av regeringens förslag bl.a. mot bakgrund av de överväganden som gjordes vid utformningen av nuvarande bestämmelser om sekretess och meddelarfrihet.

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

Vad gäller förslaget i den del det avser företräde för sekretessen framför meddelarfriheten erinrar konstitutionsutskottet om den betydelse som i lagstiftningen tillmätts meddelarfriheten. 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. Konstitutionsutskottet instämmer i det regeringen

anför om att det är 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 vidare inte någon erinran mot den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande.

Trafikutskottets ställningstagande

Riksdagen har tidigare (prop. 2002/03:124, bet. 2003/04:TU3, rskr. 2003/04:9) godkänt det nya internationella regelverket om sjösäkerhet som utarbetats och beslutats inom FN:s internationella sjöfartsorganisation (International Maritime Organization, IMO). Då den av regeringen föreslagna ändringen av sekretesslagen har till syfte att möjliggöra en svensk tillämpning av dessa regler har trafikutskottet, i likhet med konstitutionsutskottet, inget att erinra mot regeringens förslag. Trafikutskottet föreslår därför att riksdagen antar det framlagda lagförslaget.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2003/04:58 Sekretess inom den civila sjöfarten:

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.**2 §²**

Sekretess gäller för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på

1. byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier,
2. tillverkning, förvaring, utlämning eller transport av pengar eller andra värdeföremål samt transport eller förvaring av vapen, ammunition, sprängämnen, klyvbart material eller radioaktivt avfall,
3. telekommunikation,
4. behörighet att få tillgång till upptagning för automatisk databehandling eller annan handling,
5. den civila luftfarten, 5. den civila luftfarten *eller den civila sjöfarten*,

om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2004.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 2002:1124.

BILAGA 3

Konstitutionsutskottets yttrande 2003/04:KU2y

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 uppräkningslista 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, oupplösligt 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 säkerhetsåtgärden 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).