

Regeringens proposition

1987/88:41

om sekretesskyddet för vissa
myndighetsregister m. m.



Prop.
1987/88:41

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 15 oktober 1987:

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Sten Wickbom

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i sekretesslagen.

Enligt förslaget skall uppgifter om enskildas personliga förhållanden, t. ex. bostadsadress, kunna sekretessbeläggas i vissa myndighetsregister, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs.

En viss skärpning av skattesekretessen föreslås i fråga om uppgifter som har erhållits från utländska myndigheter enligt dubbelbeskattningsavtal e. d. som kräver ett starkt sekretesskydd här i landet för uppgifterna.

Vidare föreslås att maximitiden för handlingssekretessen hos främst de statliga affärsverken skall förlängas från två till fem år när det gäller villkoren i slutna avtal.

Uppgifter om enskildas personliga förhållanden skall enligt propositionen skyddas av sekretess i ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning. Personalen inom hälso- och sjukvården och inom socialtjänsten skall lämna de uppgifter om den studerande som behövs i dessa ärenden. Sådana uppgifter om enskilda som hänför sig till utlandsmyndigheters beredskapsplanering skall vidare kunna sekretessbeläggas.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 1988.

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Häri genom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)¹

dels att 6 kap. 2 §, 7 kap. 15 §, 8 kap. 10 § samt 9 kap. 3 och 11 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 7 kap. 27 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

6 kap.

2 §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Vad som nu har sagts om tjänst avser dock inte arbete som för myndighets behov utförs av dess egen eller annan myndighets personal. Angår ärendet upphandling eller angår det försäljning av lös egendom för det allmännas räkning, får uppgift som rör anbud inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett anbudet förrän alla anbud offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år har förflutit från det avtalet slöts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos statliga affärsverk och försvarets materielverk fem år, har förflutit från det avtalet slöts.

7 kap.

15 §

Sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen, för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen, för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. *Motsvarande sekretess gäller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen.*

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

¹ Lagen omtryckt 1985:1059.

27 §

Sekretess gäller i ärende om avskiljande av studerande från högskoleutbildning för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

8 kap.²

10 §

Sekretess gäller hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild, som i annat fall än som avses i 8 och 9 §§ har trätt i affärsförbindelse med myndigheten, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretess gäller också hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild som har trätt i affärsförbindelse med bolag, förening, samfällighet eller stiftelse, som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande eller bedriver revision, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretessen hos en myndighet som bedriver sådan revision gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av myndigheten.

Har uppgift för vilken sekretess gäller enligt första stycket, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år har förflutit från det avtalet slöts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos statliga affärsverk och försvarets materielverk fem år, har förflutit från det avtalet slöts.

9 kap.

3 §

Sekretess enligt 1 och 2 §§ gäller också, i den mån avtal härom har träffats med främmande stat, i ärende om handräckning eller bistånd som myndighet lämnar åt myndighet eller annat organ i den

Sekretess enligt 1 och 2 §§ gäller också, i den mån riksdagen har godkänt avtal härom med främmande stat, i ärende om handräckning eller bistånd som myndighet lämnar åt myndighet eller annat organ i den

² Senaste lydelse 1987:520.

staten i verksamhet som motsvarar den som avses i nämnda paragrafer.

staten i verksamhet som motsvarar den som avses i nämnda paragrafer.

Sekretess gäller, i den mån riksdagen har godkänt avtal härom med främmande stat, hos myndighet i verksamhet som avses i 1, 2 eller 19 § för sådan uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som myndigheten har erhållit enligt avtalet. Föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ får inte i fråga om denna sekretess tillämpas i strid med avtalet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt andra stycket i högst tjugo år.

11 §

Sekretess gäller hos utrikesdepartementet, inom utrikesrepresentationen och hos statens nämnd för internationella adoptionsfrågor för uppgift i ärende om ekonomiskt bistånd, biträde i rättslig angelägenhet eller utredning åt enskild, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende om ekonomiskt bistånd.

Sekretess gäller hos utrikesdepartementet, inom utrikesrepresentationen och hos statens nämnd för internationella adoptionsfrågor för uppgift i ärende om ekonomiskt bistånd, biträde i rättslig angelägenhet eller utredning eller annat liknande bistånd åt enskild, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende om ekonomiskt bistånd.

Sekretess gäller hos utrikesdepartementet, inom utrikesrepresentationen och hos styrelsen för internationell utveckling för uppgift om enskild som hänför sig till utlandsmyndighets heredskapsplanering, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari, 1988.

2. I fråga om avtal som avses i 9 kap. 3 § första stycket och som har träffats före ikraftträdandet tillämpas bestämmelsen även om riksdagen inte har godkänt avtalet.

Lag om ändring i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl.

Härigenom föreskrivs att 7 a § lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §¹

Utöver vad som annars följer av lag eller förordning är hälso- och sjukvårdspersonal skyldig att lämna ut

1. uppgift om huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning, om uppgiften för särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, kronofogdemyndighet eller folkbokföringsmyndighet,

2. uppgift som behövs för en rättsmedicinsk undersökning.

3. uppgift som socialstyrelsens råd för vissa rättsliga sociala och medicinska frågor behöver för sin verksamhet.

3. uppgift som socialstyrelsens råd för vissa rättsliga sociala och medicinska frågor behöver för sin verksamhet.

4. uppgift om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om avskiljande av denne från högskoleutbildning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988.

¹ Senaste lydelse 1982:1109.

Lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs att 66 § socialtjänstlagen (1980:620) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*66 §¹

Av 1 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100) framgår att socialnämnden utan hinder av sekretess kan polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet. Detsamma gäller enligt 14 kap. 2 § *tredje stycket* samma lag beträffande vissa brott som riktar sig mot underåriga. Av *den sistnämnda bestämmelsen* följer också att sekretess inte hindrar att uppgift, som angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, lämnas till en åklagarmyndighet eller polismyndighet.

Från socialtjänsten skall utan hinder av sekretess lämnas uppgift om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende, om uppgiften för särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, kronofogdemyndighet eller folkbokföringsmyndighet.

Av 1 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100) framgår att socialnämnden utan hinder av sekretess kan polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet. Detsamma gäller enligt 14 kap. 2 § *femte stycket* samma lag beträffande vissa brott som riktar sig mot underåriga. Av *samma stycke* följer också att sekretess inte hindrar att uppgift, som angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, lämnas till en åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som *har att ingripa mot brottet*.

Från socialtjänsten skall utan hinder av sekretess lämnas

1. uppgift om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende, om uppgiften för särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, kronofogdemyndighet eller folkbokföringsmyndighet.

2. uppgift om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om avskiljande av denne från högskoleutbildning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988.

¹ Senaste lydelse 1982:1110.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 oktober 1987

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, S. Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist

Föredragande: statsrådet Wickbom

Proposition om sekretesskyddet för vissa myndighetsregister m. m.

1 Inledning

Den 1 januari 1981 trädde den nya sekretesslagen (1980:100; omtryckt 1985:1059, ändrad senast 1987:699) i kraft. Med hänsyn till ämnesområdets natur och till lagens vidsträckta tillämpningsområde bevakas fortlopande uppkommande behov av ändringar i lagen. Jag skall nu ta upp flera olika frågor om sådana ändringar som har aktualiserats i skilda sammanhang.

Efter bemyndigande av regeringen tillkallade jag år 1984 en kommitté (Ju 1984:06) som antog namnet data- och offentlighetskommittén (DOK). Kommittén fick samma år genom tilläggsdirektiv (dir. 1984:48) i uppgift att utreda de problem som är förenade med offentlighetsprincipens tillämpning på upptagningar för automatisk databehandling (ADB).

DOK har avgett delbetänkandet (SOU 1986:46) Integritetsskyddet i informationssamhället 2. I betänkandet föreslås en ändring av sekretesslagens bestämmelser om den s. k. folkbokföringssekretessen. (Ledamöter vid betänkandets avgivande var kammarrättspresidenten Carl Axel Petri, ordförande, f. d. riksdagsledamoten Lilly Bergander, riksdagsledamoten Birgit Friggebo, ombudsmannen Hans-Eric Holmqvist samt riksdagsledamöterna Gunnar Hökmark, Kent Ove Johansson, Olof Johansson och Bo Hammar). DOK:s lagförslag och en sammanfattning av kommitténs betänkande i den nu aktuella delen bör fogas till protokollet som *bilaga 1 och 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet som *bilaga 3*. En inom justitiedepartementet upprättad remissammanställning beträffande det här aktuella förslaget finns tillgänglig i ärendet (dnr 2645-86).

Jag behandlar DOK:s förslag i avsnitt 2.

Inom justitiedepartementet har upprättats promemorian (Ds Ju 1987:3) Vissa ändringar i sekretesslagen. I promemorian behandlas tre frågor, nämligen sekretesskydd inom svenska kyrkans församlingsarbete, sekretess för uppgifter från utländska myndigheter och organ samt regleringen av de undantag från meddelarfriheten som gäller av hänsyn till rikets säkerhet.

Jag avser att i avsnitt 3 ta upp frågan om sekretess för uppgifter från utländska myndigheter och organ. Frågan om sekretesskyddet inom svenska kyrkan har anknötning till bl. a. kyrkoförfattningsutredningens förslag i betänkandet (SOU 1987:4, 5) En ny kyrkolag m. m. vilket nu övervägs inom regeringskansliet. Den bör därför beredas i det sammanhanget. Frågan om vilka undantag som bör göras från meddelarfriheten av hänsyn till rikets säkerhet är av principiellt intresse från de synpunkter som ligger till grund för meddelarfriheten och rör samtidigt vitala säkerhetsintressen. Spörsmålet bör därför enligt min mening övervägas mera allsidigt än vad som har varit möjligt i den aktuella departementspromemorian. Jag avser att senare förorda att regeringen överlämnar den delen av promemorian jämte remissyttrandena över den till den kommitté för en översyn av säkerhetspolisen som jag har aviserat och som jag inom kort ämnar föreslå regeringen att besluta om.

Promemorians lagförslag och en sammanfattning såvitt gäller den här aktuella delen av promemorian bör fogas till protokollet som *bilaga 4 och 5*. Departementspromemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet som *bilaga 6*. En sammanställning över remissyttrandena har gjorts inom justitiedepartementet och finns tillgänglig i ärendet (dnr 87-385).

Försvarets materielverk (FMV) har i en framställning begärt ändring av sekretesslagens bestämmelser om s. k. upphandlingssekretess. Framställningen bör fogas till protokollet som *bilaga 7*. Den har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet som *bilaga 8*. En remissammanställning som upprättats inom justitiedepartementet finns tillgänglig i ärendet (dnr 3285-86).

I avsnitt 4 behandlar jag FMV:s framställning. Även en annan framställning från FMV, som avser meddelarfriheten och som bör fogas till protokollet som *bilaga 9*, tar jag upp i det avsnittet.

Med anledning av att en särskild nämnd för avskiljande av studerande från högskoleutbildning skall inrättas (prop. 1986/87:100 bil. 10 s. 198 ff.) behandlar jag i avsnitt 5 bl. a. frågan om att införa ett sekretesskydd för uppgifter i sådana ärenden.

Slutligen tar jag i avsnitt 6 upp frågan om en ändring i sekretesslagen när det gäller uppgifter om enskilda som hänför sig till bl. a. utlandsmyndigheternas beredskapsplanering.

Regeringen beslutade den 1 oktober 1987 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) m. fl. lagar. De till lagrådet överlämnade förslagen överensstämmer, frånsett vissa redaktionella ändringar, med de lagförslag som jag avser att lägga fram nu. Lagrådet har i sitt yttrande, som bör fogas till protokollet, som *bilaga 10*, lämnat de remitterade förslagen utan erinran.

2 Sekretesskyddet för uppgifter i myndigheters personregister

Prop. 1987/88:41

Mitt förslag: Uppgifter om enskildas personliga förhållanden, t. ex. namn och hemadress, skall i vissa fall skyddas av den s. k. folkbokföringssekretessen också i myndighetsregister som endast omfattar ett begränsat urval av befolkningen. Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om i vilka myndighetsregister sekretessen skall gälla.

DOK:s förslag: All myndighetsregistrering "av befolkningen" skall omfattas av folkbokföringssekretessen utan att regeringen föreskriver särskilt om det.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har uttalat sig om en utvidgning av folkbokföringssekretessen är justitiekanslern (JK), hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Sundsvall, Malmö tingsrätt, datainspektionen, riksförsäkringsverket, riksskatteverket, länskattemyndigheterna i Stockholms, Jönköpings och Örebro län, tekniska högskolan i Stockholm, centrala studiestödsnämnden, centralnämnden för fastighetsdata, statskontoret, statistiska centralbyrån, statens person- och adressregisternämnd, Malmö kommun, DAFA Data AB samt riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige.

De flesta av dessa remissinstanser är positiva till förslaget. Hovrätten för Västra Sverige och kammarrätten i Sundsvall anser dock att ett genomförande av förslaget bör övervägas ytterligare. Statistiska centralbyrån anser sig ha svårt att överblicka alla konsekvenser som den föreslagna utvidgningen för med sig. Malmö tingsrätt ställer sig tveksam till om en så omfattande utökning av sekretessen verkligen kan leda till ett effektivt skydd mot förföljelse.

Skälen för mitt förslag: I 7 och 9 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden. I detta uttryck inbegrips bl. a. en persons adress (prop. 1979/80:2 Del A s. 84). Det stora flertalet av dessa sekretessbestämmelser är försedda med s. k. skaderekvisit. Som förutsättning för att sekretess skall gälla för en uppgift ställs då ett krav på att ett utlämnande av uppgifter kan leda till en viss angiven risk för men för den enskilde. Det är mera sällan som en uppgift om en persons adress är så känslig att den inte får lämnas ut.

Det finns emellertid en bestämmelse som direkt tar sikte på att skydda också denna typ av uppgifter, nämligen 7 kap. 15 § sekretesslagen. Där föreskrivs om sekretess för uppgifter inom folkbokföringen m. m. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess i verksamhet, som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen, för uppgifter om enskildas personliga förhållanden. En förutsättning för att sekretessen skall gälla är att det av *särskild anledning* kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men, om uppgiften röjs. Detta skaderekvisit innebär att sekretesskydd ges såväl åt uppgifter av särskilt ömtålig art som

åt normalt harmlösa uppgifter vilka på grund av speciella omständigheter är skyddsvärda.

I regel gäller således inte någon sekretess enligt denna paragraf för uppgifter om t. ex. namn eller adress. Det måste föreligga någon särskild anledning för att sådana uppgifter skall få hemlighållas. Som exempel på situationer då adressuppgifter inte bör lämnas ut anges i förarbetena till sekretesslagen fall då personföljelse kan befaras (prop. 1979/80:2 Del A s. 211). En särskild anledning bedöms följaktligen i praxis föreligga om en kvinna begär att hennes kyrkobokföringsadress inte skall lämnas ut t. ex. till hennes tidigare make, eftersom hon fruktar att han skall utsätta henne för trakasserier. Ofta krävs det dock i sådana fall att det finns någon form av intyg från t. ex. polismyndighet eller socialnämnd att hon är i behov av att ha "hemlig" adress.

Bestämmelserna om folkbokföringssekretess gäller i första hand inom den egentliga folkbokföringen, dvs. för uppgifter i register som förs för kyrkobokföring och mantalsskrivning. Paragrafen är tillämplig också i fråga om andra befolkningsregister som baserar sig på uppgifter från folkbokföringsmyndigheterna, som t. ex. det centrala statliga person- och adressregistret (SPAR).

Även om ett befolkningsregister inte omfattar hela landet utan bara befolkningen i ett visst område, t. ex. i ett län eller en kommun, är bestämmelserna i 7 kap. 15 § sekretesslagen tillämpliga.

Folkbokföringssekretessen omfattar däremot inte uppgifter om enskilda i statliga och kommunala register som omfattar ett begränsat urval av befolkningen. För en del av dessa register gäller dock sekretess enligt andra bestämmelser i sekretesslagen. Som exempel på sådana register, som omfattar en relativt stor andel av befolkningen, kan nämnas följande. Statistiska centralbyråns register omfattas t. ex. av statistiksekretessen enligt 9 kap. 4 § och riksskatteverkets centrala skatteregister av skattesekretessen enligt 9 kap. 1 §. För riksförsäkringsverkets register kan gälla sekretessen i socialförsäkringsärenden (7 kap. 7 §), om folkbokföringssekretessen inte är tillämplig. Kommunernas bostadsbidragsregister omfattas av den sekretess som är föreskriven i 7 kap. 25 §. Vidare tillämpar centrala studiestödsnämnden 9 kap. 5 § andra stycket på sitt register för administration av studiemedel. Slutligen kan här nämnas att uppgifter i det statliga lönesystemet (SLÖR) och det personaladministrativa systemet (PI) kan vara sekretessbelagda enligt 7 kap. 11 §.

Det finns andra register där uppgifter för närvarande saknar sekretess trots att de omfattar en ganska stor del av befolkningen. Exempel på sådana register är trafiksäkerhetsverkets centrala körkorts- och bilregister och rikspolisstyrelsens centrala passregister. Beträffande bil- och körkortsregistren finns emellertid den möjligheten att registrera annan adress än kyrkobokföringsadressen om särskilda skäl föreligger. Härigenom kan ett visst skydd uppnås i praktiken.

Som bestämmelserna om folkbokföringssekretessen är utformade skall de tillämpande myndigheterna normalt kunna utgå från att uppgifter i de aktuella registren inte är sekretessbelagda. För att säkerställa att en särskild sekretessprövning verkligen sker i de fall det behövs har man för

vissa register en speciell form av varningssignal. Av riksskatteverkets allmänna råd för handläggning av särskild sekretessprövning i folkbokföringen framgår att länskattemyndigheterna rekommenderas föra in en markering om särskild sekretessprövning i de fall där man bedömer att uppgifter om en person kan bli föremål för sekretess enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen. Begäran att så skall ske kan komma antingen från den registrerade själv eller från någon myndighet. En sådan markering innebär att uppgifter om personen inte lämnas utan att en särskild prövning har gjorts. De register, där folkbokföringssekretessen är tillämplig, aviseras sedan om att en spärrmarkering har gjorts.

Enligt uppgift från riksskatteverket var det år 1986 ca 1 600 personer som med stöd av folkbokföringssekretessen skyddades genom en särskild spärrmarkering. Det är således förhållandevis få fall där man har bedömt omständigheterna vara så allvarliga att 7 kap. 15 § sekretesslagen skulle kunna vara tillämplig. Ofta har beslutet föregåtts av polisutredning eller ingripande från någon socialnämnd.

Tanken bakom den nuvarande regleringen där uppgifter om en persons adress e. d. kan hållas hemlig i vissa register men inte i andra torde vara att ett sådant sekretesskydd bör ges bara i undantagsfall och då i fråga om de register där det i praktiken ligger närmast till hands att försöka få reda på en sådan uppgift. Ju större del av befolkningen i hela landet eller en del av detta registreringen avser, desto mera närliggande är det givetvis att söka uppgiften där.

Mot denna bakgrund är det naturligt att sekretessen i första hand gäller för uppgifter i de register som avser hela befolkningen och inte för innehållet i mindre omfattande förteckningar. Det är också så att det i ett öppet samhälle som vårt är svårt, för att inte säga omöjligt, att i varje sammanhang ge sekretesskydd åt t. ex. en adress.

Å andra sidan finns det ett antal register som förs av myndigheter och som innehåller uppgifter om så stora grupper av befolkningen att det ter sig inkonsekvent att uppgifter i dessa register inte omfattas av samma sekretess som uppgifter i befolkningsregistren. Det torde vara nästan lika närliggande att forska efter en adress i t. ex. pass- och körkortsregistren som i folkbokföringsregistren eller SPAR.

Skillnaden i sekretesshänseende mellan dessa register framstår som en brist i regleringen. Så t. ex. har i skilda sammanhang uppmärksamats behovet av skydd för kvinnor som förföljs och hotas av sina tidigare makar eller sambor. Samhällets stöd till denna grupp bör givetvis i första hand ta sig andra uttryck än att utvidga möjligheten att sekretessbelägga personuppgifter, och en utvidgad sekretess på området kan aldrig erbjuda något heltäckande skydd. Men varje rimlig möjlighet att förbättra skyddet måste naturligtvis tas tillvara.

Antalet personer som på grund av förföljelse e. d. kan ha anledning att hemlighålla sin adress är mycket begränsat i förhållande till alla dem som registreras i de nu åsyftade registren. Möjligheten till insyn i registren skulle därför begränsas endast marginellt och det viktiga intresset av offentlighet knappast trädas för när, om nu avsedda uppgifter sekretessbeläggs. Starka skäl talar enligt min mening för en viss utvidgning av sekretessen i det här behandlade hänseendet.

Visserligen finns den möjlighet som trafiksäkerhetsverket utnyttjar, nämligen att registrera en annan adress än kyrkobokföringsadressen. Det kan dock vara svårt att tillämpa en sådan ordning i praktiken. Det krävs att den som vill ha hemlig adress själv uppmärksammar myndigheten på sitt behov av skydd. Registermyndigheten, som oftast själv har ett behov av att kunna nå den som är registrerad, måste hela tiden bevaka den riktiga adressen. Ett informellt samarbete behöver därför bedrivas mellan läns-skattemyndigheten, som aviserar uppgifter i registren, och verket. Förfarandet med att uppege en alternativ adress är följaktligen en krånglig metod. Sekretessfrågan bör därför om möjligt lösas på ett bättre sätt.

Jag delar därför DOK:s och de flesta remissinstansernas uppfattning att de nuvarande sekretessbestämmelsernas tillämpningsområde är för begränsat. Jag tolkar den tveksamhet som kommer till uttryck i vissa yttranden som ett tecken på att det inte uppfattas som helt klart vilken räckvidd kommitténs förslag har. Jag återkommer strax till den frågan. Möjligheterna att sekretessbelägga uppgifter i register om var en enskild person finns bör alltså enligt min mening utvidgas.

En grundtanke bakom offentlighets- och sekretessregleringen är att sekretess inte skall gälla för uppgifter, om det inte verkligen behövs. Krav på nya sekretessregler, särskilt inom verksamheter där sekretess inte tidigare har gällt, bör prövas med stor restriktivitet. I prop. 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet uttalade föredragande statsrådet (s. 73) beträffande offentlighetsprincipen att det särskilt bör mana till försiktighet att intresset av hemlighållande i visst fall är lätt gripbart, medan vådorna av en begränsning av den fria insynen i myndighetens materiel kommer i dagen först vid en bedömning på längre sikt och som en samlad följd av ett flertal sekretessbestämmelser.

Enligt DOK kan man inte hävda att offentlighetsintresset väger tyngre när det gäller normala folkbokföringsuppgifter i de personregister som för närvarande inte omfattas av folkbokföringssekretessen än i dem som gör det. För min del är jag emellertid inte övertygad om att det finns tillräckliga skäl för att begränsa offentlighetsprincipen och sekretessbelägga uppgifter om enskildas personliga förhållanden i samtliga personregister som förs av myndigheter, såväl statliga som kommunala.

Dessutom anser jag det – som antytts – något osäkert hur långt DOK velat gå med sitt förslag som i den lagändring kommittén har förordat har formulerats så att sekretess skall gälla i verksamhet som avser registrering "av befolkningen". Kommitténs överväganden förefaller närmast ta sikte på den typ av relativt omfattande myndighetsregister som jag har varit inne på tidigare. Förslaget kan emellertid också uppfattas så att det avser alla myndighetsregister.

Konsekvenserna av en så långtgående utvidgning av sekretessen som skulle följa av sistnämnda tolkningsalternativ går dock knappast att överblicka. Jag är också tveksam till hur effektivt skyddet skulle bli i praktiken. Det skulle vara svårt att få ett i praktiken fungerande system i vilket olika myndigheter aviserar varandra om spärrmarkeringar. Vidare måste man nog räkna med att den som sekretessen skall skydda inte känner till alla de myndighetsregister där vederbörande är registrerad och att han eller hon

därför får svårt att själv uppmärksamma dessa myndigheter på sitt behov av sekretesskydd.

Till de nämnda praktiska svårigheterna kommer att man har anledning tveka om värdet av en sådan utvidgning av sekretessen även för det fall att en lagstiftning efter dessa linjer skulle kunna fungera i praktiken. Försöker någon verkligen systematiskt att få en upplysning om en adress, lyckas denne sannolikt förr eller senare på ett eller annat sätt, även om han inte kan få fram uppgifterna genom något myndighetsregister.

Enligt min mening bör man rikta in sig på de register som innehåller ett förhållandevis stort urval av befolkningen, något som också får uppfattas som DOK:s huvudtanke. Det är framför allt för dessa register det finns ett praktiskt behov av en utvidgad sekretess samtidigt som det går att överblicka effekterna av en regeländring. Jag förordar därför att en utvidgning av sekretessen sker beträffande sådana register men inte i fråga om alla myndighetsregister.

Den sekretess som nu gäller enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen förutsätter att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. DOK har föreslagit att samma rekvisit skall gälla för den utvidgade sekretess som kommittén har förordat. Med hänsyn till att det behov av utvidgad sekretess som gör sig gällande framför allt hänför sig till fall då personföljelse kan befaras kunde det som ett alternativ övervägas att i stället utforma rekvisitet på samma sätt som i 9 kap. 8 § tredje stycket andra meningen sekretesslagen. Där föreskrivs det att sekretess gäller hos postverket för uppgift om enskilds adress om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men. En sådan lösning skulle dock te sig mindre följdriktig med hänsyn till den ordning som redan har valts för folkbokföringssekretessens del. Jag godtar därför DOK:s förslag i denna del.

Enligt min mening är det vidare en fördel om det klart framgår vilka myndighetsregister som skall omfattas av den nya sekretessen, så att denna fråga inte skall behöva bli föremål för osäkerhet och tolkningsspörsmål i praxis. Det är dock svårt att finna något lämpligt sätt att direkt i lagtexten ange vilka register som avses. Alla register som innehåller personuppgifter om landets invånare och som inte omfattar hela befolkningen avser ju ett urval av denna. Att tillräckligt tydligt ange hur pass stort urvalet skall vara låter sig knappast göra. Härtill kommer att registrens andel av totalbefolkningen kan komma att ändras och nya viktiga register kan tillkomma.

Jag anser det därför lämpligt att man utnyttjar en teknik som har använts i andra bestämmelser i sekretesslagen (t. ex. 8 kap. 6 § och 9 kap. 4 §), nämligen att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter som närmare anger tillämpningsområdet för sekretessbestämmelsen (jfr 2 kap. 2 § andra stycket TF). Som förutsättning för att regeringen skall få meddela sådana föreskrifter bör gälla att registren innehåller uppgifter om en betydande del av befolkningen.

För att den föreslagna sekretessbestämmelsen i 7 kap. 15 § skall kunna tillämpas för uppgifter i ett myndighetsregister bör alltså krävas att rege-

ringen meddelar föreskrifter om att sekretess skall gälla i just detta register. Jag avser att återkomma med förslag om ändring i sekretessförordningen (1980:657; omtryckt 1985:950, ändrad senast 1987:867) med anledning av det föreslagna bemyndigandet i denna paragraf.

Jag vill emellertid redan nu redovisa vilka register jag för närvarande har i åtanke. Sådana register som bör omfattas av sekretessbestämmelsen är enligt min mening för det första de av DOK och mig nämnda körkorts-, bil- och passregistren. Andra myndighetsregister som jag anser bör kunna sekretessbeläggas i denna begränsade utsträckning är fastighetsdatasystemet hos centralnämnden för fastighetsdata, som är mycket omfattande, men också fastighetsregistren hos kommunerna eftersom det ligger mycket nära till hands att söka efter en adress i just dessa register. Räddningsverkets register över civilförsvarspliktiga och värnpliktsverkets register över försvarsmaktens personal är också sådana att de bör ingå bland de register i vilka vissa adressuppgifter m. m. bör skyddas av sekretess. Även socialstyrelsens register över hälso- och sjukvårdspersonal tillhör denna kategori liksom statens löne- och pensionsverks pensionsregister.

Jag vill framhålla att det inte är fråga om att hemlighålla dessa register annat än i den ringa omfattning som det här är fråga om. Det är bara adresser m. m. för personer som riskerar personföljelse och andra uppgifter som är av det slaget att det finns särskild anledning att hålla dem hemliga som omfattas av den nya sekretessen.

Avslutningsvis vill jag påpeka vikten av att de rutiner som finns som stöd för folkbokföringssekretessen med spärrmarkering kontinuerligt ses över och även anpassas till en utvidgad sekretess. För att skyddet skall fungera väl i praktiken krävs också ett gott samarbete mellan de myndigheter som är berörda.

3 Sekretessen för uppgifter från utländska myndigheter och organ

Mitt förslag: Absolut sekretess skall gälla i beskattnings- och indrivningsverksamheten för sådana uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som har lämnats från utlandet till Sverige med stöd av ett avtal med främmande stat, vilket har godkänts av riksdagen.

De bestämmelser som finns i 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen om begränsningar i sekretessen mellan olika myndigheter i Sverige får inte tillämpas i den mån det skulle strida mot avtalet.

Promemorians förslag överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har uttalat sig i denna del är JK, hovrätten för Övre Norrland, kammarrätten i Jönköping, styrelsen för internationell utveckling (SIDA), kommerskollegium, försvarets materielverk, riksförsäkringsverket, televerket, generaltullstyrelsen, bankinspek-

tionen, försäkringsinspektionen, riksskatteverket, kemikalieinspektionen, statens strålskyddsinstitut, statens kärnkraftinspektion, justitieombudsmannen Gunnel Norell Söderblom (JO), Sveriges Industriförbund, Sveriges Kemiska Industrikontor, Skånes handelskammare, Allmänhetens pressombudsman, Sveriges Radio AB och Pressens Samarbetsnämnd.

De flesta remissinstanser har inte haft någon erinran mot förslaget.

De remissinstanser som representerar näringslivet och massmedierna avstyrker dock förslaget eller är tveksamma till detta på den grund att de anser att en uppgifts sekretessbehandling bör vara beroende av dess art och inte av dess geografiska ursprung. Det är enligt deras mening principiellt betänkligt att uppgifter som kommer från utlandet får ett bättre skydd än uppgifter som härstammar från Sverige.

Skälen för mitt förslag: I många av de avtal som Sverige ingår med andra stater på olika områden finns klausuler om utbyte av uppgifter mellan länderna. Ofta finns det i dessa avtal också bestämmelser om hur ett land skall behandla den information som erhålls enligt avtalet. Det kan gälla regler om sekretess, om de ändamål för vilka uppgifter får utnyttjas m. m.

Särskilt på senare tid har det i samband med utformningen av nya avtal (t. ex. det s. k. multihandräckningsavtalet inom Europarådet) satts i fråga om Sverige med hänsyn till sin nationella lagstiftning på sekretessområdet alltid kan ge det sekretesskydd e. d. som i andra stater ses som en förutsättning för ett uppgiftslämnande. Detta gäller bl. a. uppgifter som med stöd av dubbelbeskattningsavtal skall lämnas till svenska myndigheter från utlandet och som ofta har ett bättre sekretesskydd där än i Sverige. Med anledning härav har frågan om en eventuell ändring i sekretesslagen aktualiserats.

Det internationella samarbetet är mycket viktigt och enligt min mening bör man därför sträva efter att försöka underlätta ett uppgiftsutbyte med utländska stater genom ett ökat svenskt sekretesskydd. Den svenska sekretesslagen bör inte i onödan försvåra för Sverige att erhålla sekretesslagd information från utlandet.

De svenska grundlagsreglerna om allmänna handlingars offentlighet ger de ramar inom vilka det är möjligt att tillgodose önskemål i utlandet om sekretess för uppgifter som lämnas hit enligt internationella avtal. En första förutsättning för ett ökat sekretesskydd är att det är fråga om en begränsning av offentlighetsprincipen som tillgodoser något av de intressen som anges i 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen (TF, omtryckt 1982:941), de s. k. sekretessgrunderna.

Så t. ex. får enligt 2 kap. 2 § första stycket 1 TF rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas, om det är påkallat med hänsyn till rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, och en häremot svarande bestämmelse finns i 2 kap. 1 § sekretesslagen. I vissa fall torde denna sekretessgrund vara tillämplig i fall när Sverige har ingått ett avtal med en annan stat och avtalet innebär att Sverige åtar sig att inte sprida uppgifter som erhålls med stöd av avtalet. Det kan ju otvivelaktigt sägas störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser, om vi inte följer ett internationellt avtal. Enligt min mening kan man dock inte generellt göra gällande att varje uppgiftslämnande i strid med ett internationellt avtal uppfyller vare

sig TF:s krav eller de s.k. skaderekvisit som gäller enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen, vilket någon remissinstans hävdar.

Även om sekretessgrunden "myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn" (2 kap. 2 § första stycket 2 TF, jfr 4 kap. sekretesslagen) ibland kan vara aktuell ger inte heller den tillräckliga möjligheter till sekretess i här avsedda fall.

Ett större tillämpningsområde i de här aktuella fallen bör då den sekretessgrunden ha som tillåter sekretessbeläggning av hänsyn till skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Den enskilde kan här vara en svensk medborgare eller juridisk person lika väl som en utländsk sådan. För skyddet av den enskilde kan det knappast ha betydelse från vilket land en uppgift härrör. Bland de sekretessbestämmelser i sekretesslagen som skyddar enskilda förekommer det s.k. absolut sekretess, dvs. någon risk för skada behöver inte föreligga för att en uppgift skall vara hemlig. Sekretess som är absolut är särskilt ägnad att tillgodose ett önskemål att den svenska lagstiftningen skall vara lika sträng som en utländsk reglering. Det bör därför i viss utsträckning vara möjligt att ge ett sådant sekretesskydd som den utländska staten vill ha för att lämna känsliga uppgifter till Sverige, om det kan bedömas påkallat av hänsyn till skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Även en annan begränsning i Sveriges möjligheter att binda sig för ett långtgående sekretesskydd för information som erhålls från utlandet följer emellertid av 2 kap. 2 § andra stycket TF. Enligt den bestämmelsen skall en begränsning av rätten att ta del av allmän handling anges noga i sekretesslagen eller i en (svensk) lag till vilken sekretesslagen hänvisar. Tanken bakom denna ordning är – förutom att riksdagen skall bestämma om begränsningarna i handlingsoffentligheten – att man skall kunna utläsa av sekretesslagen i vilka fall en allmän handling är hemlig.

I avtal som är under utarbetande finns det klausuler som säger att sekretesslagstiftningen i det land varifrån uppgifter lämnas skall tillämpas i stället för bestämmelserna i mottagarlandet, om ursprungslandets lagstiftning ger ett bättre sekretesskydd. Skall Sverige kunna åta sig en avtalsförpliktelse av detta slag, måste vår *interna* lagstiftning vara utformad så att en tillräckligt sträng sekretess föreskrivs i sekretesslagen eller någon annan svensk lag vartill den lagen hänvisar. Att hänvisa till utländsk lag är inte möjligt. Inte heller går det att *enbart* utanför sekretesslagen införliva en sekretessklausul i t. ex. ett dubbelbeskattningsavtal med svensk rätt, om man vill uppnå en begränsning av handlingsoffentligheten.

Normalt gäller enligt bestämmelserna i sekretesslagen att det för att sekretess skall gälla förutsätts en viss risk för skada, om uppgifter lämnas ut. Det är högst antagligt att denna konstruktion gör att sekretesskyddet i Sverige i många fall är svagare än i andra stater som vi kan tänkas vilja ingå avtal med.

På det område där den här behandlade typen av avtal är särskilt vanlig, nämligen skatteområdet, är dock det här behandlade problemet mindre än på andra områden. Det finns dessutom här redan en paragraf i sekretesslagen som direkt tar sikte på de aktuella situationerna och som saknar motsvarighet i lagen i övrigt. Det är 9 kap. 3 § sekretesslagen som innehåll-

ler bestämmelser om sekretess i ärenden om handräckning eller bistånd som svensk myndighet lämnar en utländsk myndighet, om Sverige har slutit avtal härom med den främmande staten. Bestämmelserna i 9 kap. 3 § hänvisar till 9 kap. 1 och 2 §§, där sekretessen med två undantag är absolut. De två undantagen avser uppgifter hos tullverket och i skatteprocessen hos domstolar, där ett omvänt resp. rakt skaderekvisit gäller.

Sekretesskyddet enligt 9 kap. 3 § avser ärenden där Sverige biträder en annan stat med att dit lämna information som eventuellt har anskaffats särskilt för detta ändamål. Är det fråga om uppgifter som Sverige har fått från en annan stat för att användas för beskattningsändamål här i landet är däremot 9 kap. 1 och 2 §§ tillämpliga, alltså den vanliga skattesekretessen.

På motsvarande sätt gäller att uppgifter som en svensk myndighet har fått från utlandet och som skall användas i den myndighetens verksamhet faller under samma sekretessbestämmelser som information som har svenskt ursprung.

Det som jag hittills har sagt tar sikte i första hand på sekretessen gentemot enskilda. Sekretess enligt sekretesslagen innebär emellertid också en begränsning i myndigheternas möjligheter att lämna ut uppgifter till andra myndigheter (1 kap. 3 § sekretesslagen). I princip är det nämligen så att sekretess gäller mellan myndigheter i samma utsträckning som i förhållandet till enskilda. När det gäller förhållandet myndigheter emellan innehåller dock sekretesslagen vissa särskilda undantag som gör det möjligt för en myndighet att lämna ut uppgifter till en annan myndighet, trots att uppgifterna omfattas av sekretess.

Förutom de möjligheter som kan följa av att tillämpningen av ett skaderekvisit i en sekretessbestämmelse kan utfalla olika beroende på om en uppgift skall lämnas till en myndighet eller en enskild, innehåller framför allt 14 kap. sekretesslagen vissa bestämmelser som möjliggör ett friare uppgiftslämnande i relationen myndigheter emellan än i förhållande till en enskild. Bl. a. förhåller det sig så att en skyldighet för en myndighet att lämna information till en annan myndighet har företräde framför sekretessen, om skyldigheten föreskrivs i en lag eller förordning (14 kap. 1 §). Vidare utgör sekretess i de flesta fall inte hinder mot att sådana uppgifter lämnas som angår misstanke om brott, som inte är av lindrig beskaffenhet (14 kap. 2 § fjärde stycket). I 14 kap. 3 § finns det en s. k. generalklausul som innebär att det ofta är tillåtet att lämna ut en normalt sekretessbelagd uppgift till en annan myndighet efter en intresseavvägning.

De bestämmelser i 14 kap. sekretesslagen som jag nu har nämnt rör uppgiftsutbytet mellan svenska myndigheter. I 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen finns en föreskrift som reglerar uppgiftslämnandet till utländska myndigheter. Uppgifter som omfattas av sekretess får enligt denna föreskrift inte röjas för en utländsk myndighet annat än om utlämnandet sker i enlighet med en särskild föreskrift i en lag eller förordning eller om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas till en svensk myndighet och det står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten. Denna bestämmelse ger utrymme för det uppgiftslämnande från Sverige som kan vara föreskrivet i ett avtal med en annan stat. Den kan också vara tillämplig på uppgifter som Sverige

har fått enligt ett sådant avtal, när det är fråga om vidare spridning till tredje land av uppgifterna.

Sekretessen mellan myndigheter regleras inte i TF:s kapitel om allmänna handlingars offentlighet. I princip skulle det därför räcka att ett avtal med ett annat land som innehåller regler som begränsar uppgiftslämnandet mellan svenska myndigheter införlivas med svensk rätt utan att detta kommer till uttryck i sekretesslagen. Sekretesslagen (1 kap. 3 §) är dock så utformad att det även i detta fall skall finnas en koppling mellan lagen och föreskrifter på annat håll som reglerar uppgiftslämnandet mellan myndigheter. Bestämmelserna i 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen om begränsningar kan utgöra en sådan koppling. Om man tar exemplet med sådana klausuler i dubbelbeskattningsavtal som reglerar vidare spridning av uppgifter inom mottagarlandet och som har införlivats genom svenska föreskrifter, så kan dessa föreskrifter ofta anses innebära att generalklausulen i 14 kap. 3 § första stycket sekretesslagen inte blir tillämplig (se paragrafens andra stycke). De kan vidare tolkas som inskränkningar i en annars gällande uppgiftsskyldighet enligt någon lag eller förordning, vilket gör att 14 kap. 1 § sekretesslagen inte kan åberopas som stöd för uppgiftslämnande. Lika så bör i ett sådant fall bestämmelsen i 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen som tillåter uppgiftslämnande till utländska myndigheter sättas ur spel.

Det är dock mera tveksamt hur sådana föreskrifter förhåller sig till 14 kap. 2 § sekretesslagen, som gör det *möjligt* att lämna sekretessbelagda uppgifter, t. ex. angående misstanke om allvarigare brott. Sannolikt får regleringen anses innebära att en svensk myndighet inte på *eget initiativ* kan lämna ut uppgifter med stöd av 14 kap. 2 §, om utlämnandet skulle strida mot en föreskrift som t. ex. inkorporerar ett åtagande i ett internationellt avtal att inte utnyttja uppgifter annat än på vissa angivna sätt. För det fall *en annan svensk myndighet begär* att få uppgifterna kan däremot 15 kap. 5 § sekretesslagen tolkas så att uppgifterna *skall* lämnas ut utan hinder av den föreskrift som har meddelats i enlighet med avtalet (jfr prop. 1983/84:142 s. 27).

Sammantaget innebär det nu anförda att man för att uppnå en tillräckligt sträng sekretess för uppgifter som härrör från utlandet kan vara hänvisad till att dels föreskriva om sekretess utan skaderequisit, dels i klarhetens intresse göra undantag från tillämpligheten av i varje fall 14 kap. 2 §, om och i den utsträckning det skulle strida mot ett internationellt avtal som Sverige är bundet av och som inte tillåter sådant uppgiftslämnande som avses i den paragrafen. För att det inte skall leda till några missförstånd bör i tydlighetens intresse även 14 kap. 1 och 3 §§ tas med i en sådan undantagsregel.

Behovet av att få ta del av sekretesskyddade uppgifter från utlandet är i vissa fall mycket stort. Det finns emellertid, som också anförts av några remissinstanser, principiella och praktiska betänkligheter mot att särbehandla uppgifter som kommer från utlandet så att de skyddas bättre än motsvarande inhemska uppgifter. Konkurrensförhållandena mellan utländska och svenska företag skulle t. ex. kunna snedvridas om sekretessen skärptes så att uppgifter om utländska företag fick ett bättre skydd än motsvarande uppgifter om svenska företag.

Ytterligare en svårighet som är förenad med ett utökat sekretesskydd är att ange vilka verksamhetsområden en sekretess av det här diskuterade slaget skulle avse. Att införa en sekretess som skulle gälla generellt utan någon sådan begränsning av tillämpningsområdet skulle enligt min mening föra för långt. Ett centralt område är givetvis skatteområdet men där är problemen mindre än på andra områden, eftersom redan sekretessen för "svenska" uppgifter normalt är absolut.

Mot bakgrund av vad jag anfört anser jag att det knappast är lämpligt att införa ett starkare sekretesskydd i alla de här aktuella situationerna. Jag har försökt utreda på vilka områden det kan anses möjligt och lämpligt att införa en absolut sekretess i här avsedda fall för vissa myndigheter. En remissinstans anser t. ex. att ett förstärkt skydd behövs inom upphandlingsverksamhet och informationsutbyte och att skyddet skall gälla också svenska anbudsgivare. Enligt min mening finns det emellertid inte tillräckligt underlag för att nu ta ställning till ett eventuellt utökat sekretesskydd på dessa områden. En förlängd sekretesstid hos vissa myndigheter för villkor i slutna avtal, vilket förstärker sekretessen inom upphandlingsområdet, föreslås dock redan nu i avsnitt 4.

Remissinstanserna i övrigt har inte kunnat visa på något större behov av starkare sekretesskydd för utländska uppgifter inom sina respektive verksamhetsområden. Jag anser därför att det för närvarande finns tillräckliga skäl för en reglering av här diskuterat slag bara på skatteområdet. Behovet av uppgifter från utlandet är på detta område så starkt att de svenska sekretessbestämmelserna bör ges en sådan utformning att de inte hindrar inhämtande av sådana uppgifter.

Jag föreslår därför att sekretessen för uppgifter från utlandet görs absolut också i de fall där det för närvarande gäller skaderekvisit på skatteområdet. I första hand åsyftas då sekretessen hos tullverket och skattedomstolarna (9 kap. 1 § sekretesslagen). Också indrivningsverksamheten (9 kap. 19 §) bör i detta sammanhang behandlas på samma sätt som beskattningsverksamheten. Vidare bör, som en remissinstans föreslår, denna bestämmelse om absolut sekretess för utländska uppgifter gälla också i den verksamhet som avses i 9 kap. 2 § dvs. för vissa särskilda typer av skatteärenden.

Mitt förslag är att en bestämmelse av denna innebörd tas in som ett nytt andra stycke i 9 kap. 3 § sekretesslagen. Sekretessen, som alltså bör vara absolut, skall gälla i beskattnings- och indrivningsverksamheten för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. En förutsättning för sekretess bör emellertid vara att det skall vara fråga om ett internationellt avtal som riksdagen har godkänt, eftersom det annars ofta skulle ligga i regeringens hand att åstadkomma ett sekretesskydd (jfr 10 kap. 1 § regeringsformen). Vidare måste givetvis förutsättas att det är fråga om uppgifter som har erhållits med tillämpning av avtalet och att detta innehåller en klausul om att uppgifterna inte får lämnas vidare i det aktuella fallet. Bestämmelserna i 14 kap. 1-3 §§ bör, i enlighet med vad jag tidigare har sagt, inte få tillämpas i den mån det skulle strida mot avtalet.

Enligt ett par remissinstanser kan det ibland finnas ett mycket stort

behov av att, trots att uttryckligt stöd saknas i godkänt avtal, överlämna uppgifter till en annan myndighet och att ett undantag från tillämpligheten av 14 kap. 1–3 §§ därför inte bör göras kategoriskt. Jag anser att man i sådana situationer – om avtalet medger det – får vända sig till den utländska myndigheten och försöka få tillstånd till att uppgifter lämnas vidare till en annan svensk myndighet och på så sätt undanröja det sekretesshinder som annars skulle ha förelagat.

Några remissinstanser finner det helt omotiverat att tillåta sekretessgenombrott för uppgifter som härstammar från Sverige men att förbjuda sådana genombrott för samma typ av uppgifter om de har inhämtats från utlandet. Jag delar i och för sig deras ståndpunkt att en uppgifts sekretessbehandling bör vara beroende av dess art och inte av dess geografiska ursprung. För min del anser jag dock att, även om man kan rikta principiella betänkligheter mot detta förhållande, man häremot får väga intresset av att genom internationella avtalsbestämmelser över huvud taget få del av sekretesskyddade uppgifter från utlandet. Såvitt jag kan bedöma kan några konkurrenssnedvridande eller liknande effekter av betydelse svårigen göra sig gällande på skatte- och indrivningsområdet.

Däremot kan sådana effekter uppstå om uppgifterna skulle spridas till andra myndighetsområden. För att förhindra detta kan det finnas skäl att begränsa tillämpningen av den nya strängare sekretessen så att den inte gäller utanför skatte- och indrivningsområdet. Någon regel om överföring av sekretess till utanförliggande myndighetsområden bör alltså inte finnas.

I och för sig kan man överväga att begränsa tillämpningsområdet ytterligare för att motverka de problem som kan uppstå inom den statliga och kommunala förvaltningen med att härleda en uppgifts ursprung och som tas upp av några remissinstanser. Enligt dessa torde det vara omöjligt att i alla situationer veta om man har att göra med en uppgift av svenskt eller utländskt ursprung. För egen del har jag dock svårt att tro att den föreslagna bestämmelsen på beskattnings- och indrivningsområdet i praktiken skulle komma att vålla några större svårigheter. I de allra flesta fall kan man räkna med att uppgifterna från utlandet når en svensk myndighet genom en handling, vari det framgår att uppgifterna har lämnats med stöd av ett visst avtal som innehåller bestämmelser om sekretess. Det bör vidare kunna ingå i rutinerna hos de myndigheter som ofta kommer i kontakt med sådana uppgifter, att i största möjliga mån försöka "öronmärka" uppgifterna, så att det inte behöver uppstå någon osäkerhet om vilka sekretessregler som skall gälla. Jag vill därför inte förorda någon ytterligare begränsning av tillämpningsområdet för den nya sekretessen.

Sekretessen för uppgifter i allmänna handlingar bör upphöra efter 20 år (jfr de sista styckena i 9 kap. 1, 2 och 19 §§).

I konsekvens med mitt ställningstagande att den nya sekretessen bör gälla bara under förutsättning att avtalet i fråga har godkänts av riksdagen förordar jag att det också i första stycket i 9 kap. 3 § föreskrivs som förutsättning för sekretessen att riksdagen skall ha godkänt det internationella avtalet om handräckning eller bistånd. En sådan uppstramning av den sekretessbestämmelsen kan visserligen leda till att avtal som i dag inte skulle behöva godkännas av riksdagen hädanefter måste föreläggas riksda-

gen för godkännande. Detta får emellertid anses stämma bättre överens med grundlagsregleringen av handlingsoffentligheten än nuvarande ordning.

Görs ingen ändring av bestämmelserna i 16 kap. 1 § sekretesslagen om vilka tystnadsplikter som har försteg framför meddelarfriheten med den här angivna lösningen blir meddelarfriheten begränsad också i fråga om den nya sekretessen. Redan i dag finns nämligen 9 kap. 3 § med bland dessa tystnadsplikter. I sak innebär detta dock en förändring bara på indrivningsområdet, eftersom uppgifter i beskattningsverksamheten nu är undantagna från meddelarfriheten till skillnad mot uppgifter inom exekutionsväsendet.

Jag har i denna del samrått med chefen för finansdepartementet.

4 Den s. k. upphandlingssekretessen m. m.

Mitt förslag: Sekretesskyddet förstärks för uppgifter i handlingar som anger villkoren i slutna avtal genom att maximtiden för sekretessen hos vissa myndigheter förlängs från två till fem år.

FMV:s framställning: Verket har begärt att sekretesstiden i fråga om villkor i slutna avtal generellt utsträcks till längst fem år, räknat från det att avtalet slöts. Om synnerliga skäl föreligger skall en myndighet ha rätt att besluta att förlänga sekretesstiden till längst tio år.

Remissinstanserna: Kriminalvårdsstyrelsen, postverket, televerket, statens järnvägar, vägverket, luftfartsverket, byggnadsstyrelsen, domänverket, affärsverket FFV, statens vattenfallsverk, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och Sveriges Industriförbund tillstyrker framställningen eller lämnar den utan erinran. JK, kammarrätten i Sundsvall, justitieombudsmannen Sigvard Holstad (JO) och Pressens SamarbetSNämnd har ingen erinran mot en förlängning av sekretesstiden till fem år men avstyrker förslaget om den tioåriga sekretesstiden. Kammarrätten anser att det bör övervägas att begränsa lagändringen till att avse sådana verksamhetsområden där omständigheter av det slag som FMV anfört påkallar det. JK och JO anser att man bör begränsa ändringen till upphandlingsärenden avseende försvarsmateriel. Riksrevisionsverket avstyrker förslaget helt.

Skälen för mitt förslag: I sekretesslagen regleras den s. k. upphandlingssekretessen i flera paragrafer. Enligt 6 kap. 2 § gäller sekretess för uppgifter som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Utgör en upphandling en del av en myndighets affärsverksamhet gäller sekretess enligt 6 kap. 1 § för uppgifter om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens be- kostnad om uppgiften röjs. Om ett ärende angår upphandling får uppgifter

som rör ett anbud inte lämnas ut till dess ett avtal har träffats. Något s. k. skaderekvisit tillämpas inte i så fall, utan sekretessen är vad som brukar kallas absolut. Bestämmelserna i 8 kap. 10 § ger skydd åt enskilda, som har trätt i affärsförbindelse med en myndighet. Sekretessen enligt den paragrafen avser uppgifter om den enskildes affärs- eller driftförhållanden och gäller endast om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Huvudregeln är enligt alla de tre nämnda paragraferna att sekretesstiden för uppgifter i allmänna handlingar är längst 20 år. Men i 6 kap. 2 § och 8 kap. 10 § finns en regel om att sekretessen för uppgifter som anger villkoren i ett slutet avtal dock skall gälla längst till dess två år har förflutit från det avtalet slöts.

De nuvarande 20- och 2-årstiderna går tillbaka på motsvarande äldre regler. Redan genom 1937 års sekretesslag bestämdes sekretesstiden för handlingar som angav villkoren i slutna avtal till två år från det avtalet slöts (eller i vissa fall fullgjordes eller upphörde att gälla) medan andra handlingar kunde hållas hemliga i högst 20 år. År 1962 förlängdes sekretesstiden för de statliga affärsdrivande verken från två till fem år. Tvåårsgränsen fanns dock kvar för övriga myndigheter.

I förarbetena till den nuvarande sekretesslagen fann föredragande statsrådet att reglerna om sekretesstiden behövde förenklas och att det skulle räcka med en tvåårig sekretesstid räknat från den tidpunkt då ett avtal slöts som ett undantag från huvudregeln om 20-årig maximitid (prop. 1979/80:2 Del A s. 149). Riksdagen gjorde ingen erinran mot denna ståndpunkt (KU 1979/80:37).

När man skall bedöma behovet av sekretesstid för uppgifter i allmänna handlingar som rör upphandling hos det allmänna bör man enligt min mening beakta att huvudregeln är att uppgifter kan hållas hemliga i 20 år, om gällande skaderekvisit är uppfyllt. Det är bara handlingar som anger villkoren i slutna avtal som omfattas av den kortare tiden. Vidare bör man hålla i minnet att det för uppgifter i upphandlingsavtal som har bäring på en myndighets affärsverksamhet enligt 6 kap. 1 § sekretesslagen gäller den 20-åriga sekretesstiden. Påverkar t. ex. kostnaden i ett upphandlingsärende priset på en vara eller tjänst, som myndigheten tillhandahåller i konkurrens med någon annan, kan således denna sekretesstid gälla också för avtalsvillkor.

Den framställning som FMV har gjort har således begränsad räckvidd och avser inte hela sekretessen i upphandlingsärenden utan enbart vissa handlingar som innehåller avtalsvillkor.

Som konstaterades redan i 1937 års lagstiftningsärende är det en mycket svår avvägning mellan offentlighets- och sekretessintresset som måste göras beträffande myndigheternas verksamhet i samband med upphandling och andra affärsuppgörelser. Ett mycket starkt sekretessbehov står här i direkt motsats till ett inte mindre betydande offentlighetsintresse.

Min grundinställning är att största möjliga öppenhet liksom hittills bör gälla i myndigheternas handläggning av ärenden inom upphandlingsområdet. Behovet av insyn och kontroll på de områden inom den offentliga verksamheten där stora ekonomiska intressen står på spel är givetvis stort.

Jag finner det därför angeläget att allmänheten i största möjliga mån får möjlighet att följa upphandlingarna och får insyn i myndigheternas förvaltning av allmänna medel. Det är också av stor betydelse från rättssäkerhets synpunkt att anbudsgivarna kan bedöma skälen för upphandlingsbeslutet, eftersom statliga upphandlingsbeslut inte får överklagas (24 § upphandlingsförordningen 1973:600, omtryckt 1980:850). Ett avsteg från denna princip kan vidare underlätta uppkomsten och spridandet av rykten om maktmissbruk och gynnande av enskilda från myndigheternas sida vid handläggning av upphandlingsärenden. Offentlighetsprincipen är således på detta område av central betydelse. Detta intresse av största möjliga offentlighet ligger bakom regeringens ställningstagande i prop. 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen i fråga om krav på utvidgad affärssekretess, nämligen att det underlag som fanns i det ärendet inte var tillräckligt för att skärpa sekretessen till skydd för affärsversamheten hos de affärsdrivande verken (a. prop. s. 112 f.). Detta ställningstagande för- anledde inte någon erinran vid riksdagsbehandlingen av propositionen (KU 1986/87:29, rskr. 226).

Även om det finns ett betydande intresse av offentlighet i myndigheternas upphandlingsverksamhet bör dock insynen inte få sträcka sig så långt att det skadar det allmänna eller enskilda företag som är parter i upphandlingsärenden. FMV:s framställning och remissbehandlingen av denna får anses ge vid handen att nuvarande sekretesstid på två år för uppgifter i handlingar som anger villkoren i slutna avtal är väl kort ibland.

Offentlighet hos handlingar i upphandlingsärenden kan leda till att det allmänna kommer i ett dåligt läge vid senare likartade uppgörelser. Att anbudsgivarna känner till de priser som konkurrenterna har offererat vid en föregående förhandling kan ha en prisuppdrivande effekt och kan även sägas strida mot principerna i vår konkurrenslagstiftning. Vidare innebär de nuvarande sekretessbestämmelserna att utvecklingsavtal och optioner (stående anbud) i avtal blir offentliga redan efter två år, fastän avtalen kan behöva hållas hemliga en längre tid. Ett annat problem är att presumtiva anbudsgivare kan, för att vilja ge ett anbud eller för att våga erbjuda det senaste och bästa de har i tekniskt hänseende, fordra att sekretess för längre än två år skall gälla även efter det att ärendet har avgjorts. Kan detta krav inte tillgodoses, avstår de från att ge ett anbud. De enskildas och det allmännas ekonomiska intresse sammanfaller alltså här.

De skäl jag nu redovisat talar enligt min mening för en viss förlängning av sekretesstiden på två år. Jag har då också beaktat att bara en remissinstans ställer sig helt avvisande till FMV:s framställning. Å andra sidan anser jag att remissutfallet knappast ger stöd för uppfattningen att det behövs någon sådan förlängning hos alla myndigheter. De remissinstanser som kan sägas företräda offentlighetsintresset menar att en förlängning bör ske bara i de verkligt motiverade fallen. Vidare har flera av de instanser som kunde förväntas hävda sekretessbehovet inte gjort några särskilt starka uttalanden i den riktningen.

Med hänsyn till det sagda gör jag den samlade bedömningen av sekretesstidsfrågan att en förlängning av den tvååriga sekretesstiden till fem år är motiverad men endast för vissa myndigheters del. En lämplig lösning

anser jag vara att man i huvudsak återställer det rättsläge som gällde enligt 1937 års sekretesslag, dvs. att det hos de affärsdrivande verken skall gälla en sådan femårstid. Vidare bör FMV, som onckligen får bedömas ha särskilda problem med den nuvarande tvåårstiden, kunna tillämpa den längre sekretesstiden. I övrigt bör ingen förlängning ske. Jag kan anmärka att en motsvarande uppdelning på olika sekretesstider redan förekommer i sekretesslagen (8 kap. 9 §).

Vid denna bedömning har jag tagit hänsyn till att regeringen enligt 8 kap. 10 § tredje stycket sekretesslagen för särskilda fall kan förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgifter lämnas ut. Regeringen kan också – om sekretess anses gälla enligt 6 kap. 1 eller 2 § – använda sig av sin dispensmöjlighet enligt 14 kap. 8 § sekretesslagen.

Beträffande tanken att en myndighet skall ha rätt att, om synnerliga skäl föreligger, besluta att förlänga sekretesstiden till tio år anser jag, i likhet med en del av remissinstanserna, att en längre sekretesstid än fem år inte bör komma i fråga. Att låta avgörandet om sekretesstidens längd ligga hos myndigheten överensstämmer inte heller med kravet i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen att begränsningar i handlingsoffentligheten skall anges noga i lag. Jag är således inte beredd att förordna något bemyndigande till myndigheter att besluta om en sådan ytterligare förlängning av sekretesstiden.

Som jag nämnde inledningsvis har FMV i en särskild framställning begärt att 8 kap. 10 § sekretesslagen skall tas upp i den s. k. katalogen i 16 kap. 1 § 3 över de tystnadsplikter som har företräde framför principen om meddelarfrihet.

För min del anser jag att FMV inte har anfört tillräckliga skäl för en avvikelse från den ståndpunkt som intogs vid sekretesslagens tillkomst. Då avvisades nämligen förslag från FMV att 8 kap. 10 § skulle ges ett sådant företräde framför meddelarfriheten (prop. 1979/80:2 Del A s. 366, Del B s. 539). Jag vill också nämna att regeringen i prop. 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m. m. har uttalat sig mot att man nu gör någon ändring av gränsdragningen mellan de meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikterna och de andra (a. prop. s. 134 ff., jfr s. 186 f.). Med beaktande härav anser jag det inte finns tillräckliga skäl att nu ta med 8 kap. 10 § i katalogen över de s. k. kvalificerade tystnadsplikterna.

5 Sekretess m. m. i ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning

Mitt förslag: Uppgifter om enskildas personliga förhållanden skall skyddas av sekretess i ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning. Sekretessen skall gälla endast om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider *betydande* men om uppgiften röjs.

Personalen inom hälso- och sjukvården och inom socialtjänsten skall vara skyldig att lämna de uppgifter om en studerande som behövs för prövning i ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning.

Skälen för mitt förslag: Enligt en ändring i högskolelagen (1977:218) har regeringen bemyndigats att föreskriva om avskiljande av studerande från högskoleutbildning (prop. 1986/87:100 bil 10, UbU 15 och 18, rskr. 155 och 157, SFS 1987:201). Ändringen, som trädde i kraft den 1 juli 1987, innebär att en studerande kan hindras att vidare genomgå utbildning inom högskolan, om det föreligger en påtaglig risk för att han kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen. De studerande för vilka frågan om sådant avskiljande kan beslutas är de som lider av psykisk sjukdom eller psykisk abnormitet, missbrukar alkohol eller narkotika eller har gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet.

En för högskolan gemensam nämnd skall pröva frågor om avskiljande. Nämnden skall utnyttja universitets- och högskoleämbetets kansliresurser. Dess beslut skall kunna överklagas till kammarrätten.

Jag har inhämtat att chefen för utbildningsdepartementet avser att senare denna dag föreslå regeringen att besluta en förordning med föreskrifter om avskiljande av studerande från högskoleutbildning i enlighet med de uttalanden han har gjort i prop. 1986/87:100 bil. 10 (s. 198–210).

För att högskolans avskiljandenämnd skall kunna pröva frågor om avskiljande på ett tillfredsställande sätt måste den se till att ärendena blir tillräckligt utredda. Även om nämnden själv avses kunna föranstalta om läkarintyg och höra den studerande muntligen bör den ofta ha behov av uppgifter från främst hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Nämnden kan för sin prövning vidare behöva ha tillgång till utdrag ur allmänt kriminalregister.

Det är alltså fråga om uppgifter om den enskilde som ofta kan vara av mycket ömtålig natur. Sekretessreglerna för hälso- och sjukvårdsområdet och socialtjänstområdet innebär att sekretessbelagda uppgifter om enskilda personer i princip kan lämnas till någon annan myndighet bara om det föreligger en skyldighet att lämna uppgiften enligt lag eller förordning (14 kap. 1 § sekretesslagen). Den s. k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen, som tillåter att i och för sig sekretessbelagda uppgifter lämnas till en annan myndighet efter en avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och det intresse som sekretessen skall skydda, är nämligen inte tillämplig på uppgifter inom dessa områden. Detsamma gäller uppgifter i allmänt kriminalregister.

Visserligen kan högskolans avskiljandenämnd få tillgång till sekretessbelagda uppgifter om den studerande från myndigheter ifall denne ger sitt samtycke till informationsutbytet. Nämnden får dock sannolikt svårt att sörja för behövlig utredning, om den helt skulle vara beroende av den studerandes samtycke. En enskild har dessutom inte någon rätt att förfoga över sekretess till skydd för honom när det gäller uppgifter i kriminalregister.

Det är mycket angeläget att nämnden i ärenden om avskiljande får tillgång till all information som är av betydelse för ärendenas prövning. Därför förordas att nämnden ges möjlighet att införskaffa behövlig utredning. Intresset av att nämnden får information från andra verksamhetsområden i de mycket speciella ärenden det här gäller bör anses väga över intresset av skydd för den personliga integriteten. Frågan om avskiljande

uppkommer ju främst i de fall då någon studerande bedöms utgöra fara för liv och hälsa för personer som de kommer i kontakt med under utbildningen.

Särskilda föreskrifter behövs följaktligen som möjliggör det önskade uppgiftslämnandet. Bestämmelserna bör innebära en skyldighet för hälso- och sjukvårdens personal och personalen inom socialtjänsten att lämna sådana uppgifter om den studerande som nämnden kan behöva vid sin prövning om avskiljande. På så sätt kan nämnden utan hinder av den sekretess som annars gäller få de uppgifter den behöver. Jag föreslår att bestämmelserna om skyldighet att lämna ut uppgifter till nämnden tas in i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl. (ändrad senast 1986:1182) och i socialtjänstlagen (1980:620; ändrad senast 1987:380).

Som tidigare nämnts kan nämnden ibland behöva få tillgång till kriminalregisterutdrag. Enligt 7 kap. 17 § sekretesslagen skall om utlämnande om uppgift som har tillförts allmänna kriminalregistret gälla vad som är föreskrivet i lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister (ändrad senast 1983:357) och i kriminalregisterkungörelsen (1973:58; ändrad senast 1981:1238). Där anges i vilka fall utdrag av registret skall lämnas. Jag avser att senare föreslå regeringen att kriminalregisterkungörelsen ändras så att utdrag ur kriminalregister skall lämnas också till högskolans avskiljandekommitté för utredning i fråga om den som prövningen gäller i ett ärende där.

Om nämnden i den här angivna omfattningen får tillgång till dessa många gånger mycket känsliga uppgifter, aktualiseras förstas frågan om sekretess med hänsyn till skyddet för den enskildes personliga förhållanden i ärenden om avskiljande.

Huvudregeln är att sekretessen inte följer med en hemlig uppgift utanför det s. k. primära sekretessområdet, om det inte finns en särskild regel om detta. De uppgifter som nämnden inhämtar kommer att sakna sekretessskydd hos nämnden, eftersom det inte finns någon regel om överföring av sekretess och inte heller någon annan bestämmelse som omfattar uppgifter i ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning.

Den bestämmelse som finns i sekretesslagen om sekretess inom högskoleutbildningen (7 kap. 9 § tredje stycket) gäller endast uppgifter som hänförs till psykologisk undersökning eller behandling och uppgifter om enskilds personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller studievägledare.

Enligt andra stycket i nämnda paragraf gäller sekretess i ärenden om tillrättaförande av en elev och om skiljande av en elev från vidare studier inom det obligatoriska skolväsendet och gymnasieskolan. I förarbetena till sekretesslagen uttalade föredragande statsrådet att det starka insynsintresset som förelåg i fråga om disciplinära åtgärder mot offentliga funktionärer knappast fanns i ärenden om tillrättaförande av elev, medan å andra sidan de berörda elevernas ungdom och bristande mognad var starka skäl för ett sekretessskydd. Han anförde vidare att det inte fanns skäl att föreslå någon motsvarighet till den sekretess som gällde i ärenden om tillrättaförande av en elev eller skiljande av en elev från vidare studier för utbildningsverksamheten i övrigt, dvs. bl. a. högskoleutbildningen (prop. 1979/80:2 Del A s. 197 f.).

Även om de intressen som bär upp offentlighetsprincipen gör sig starkt gällande också i ärenden om avskiljande, bör det enligt min mening finnas vissa möjligheter till sekretessbeläggning. Det rör sig ju regelmässigt om mycket ömtåliga uppgifter om den studerandes personliga förhållanden. Det skulle bl. a. vara mycket otillfredsställande, om sekretessbelagda uppgifter, som enligt mitt förslag skall lämnas till nämnden från hälso- och sjukvården och socialtjänsten, helt skulle sakna skydd i ärenden om avskiljande.

Inte heller skulle det finnas något skydd för de uppgifter som den studerande lämnar muntligen inför nämnden och för de uppgifter som framkommer vid sådan läkarundersökning som nämnden själv föranstaltar om, fastän dessa uppgifter kan vara lika känsliga som uppgifter som lämnas från hälso- och sjukvården eller socialtjänsten.

Jag anser dock att det starka insynsintresset gör att huvudregeln bör vara offentlighet och att sekretess skall gälla endast om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider *betydande* men om uppgiften röjs. Genom att skaderekvisitet utformas på detta sätt når man enligt min mening en lämplig avvägning mellan önskemålet om sekretess och det intresse av insyn som föreligger i dessa ärenden. Sekretessen bör alltså avgränsas till det mest nödvändiga området. Den kommer i så fall att omfatta uppgifter av det slag som kan utgöra grund för avskiljande: uppgifter om psykisk sjukdom eller abnormitet, missbruk av alkohol eller narkotika eller allvarlig brottslighet, allt under förutsättning att det skärpta skaderekvisitet kan anses uppfyllt (jfr prop. 1986/87:3 s. 14). En uppgift om att en studerande är föremål för prövning av avskiljandenämnden bör dock inte i sig anses medföra sådant betydande men, om den röjs, att den skall kunna sekretessbeläggas.

Jag har i denna del samrått med cheferna för social- och utbildningsdepartementen.

6 Sekretessen för uppgifter i utlandsmyndigheternas beredskapsplanering m. m.

Mitt förslag: Uppgifter om enskilda som hänför sig till utlandsmyndigheters beredskapsplanering samt deras bistånd åt enskilda i samband med olyckor o. d. skall kunna skyddas av sekretess.

Skälen för mitt förslag: Enligt 9 kap. 11 § sekretesslagen gäller för närvarande sekretess hos utrikesdepartementet och inom utrikesrepresentationen för uppgift i ärenden om ekonomiskt bistånd, biträde i rättslig angelägenhet eller utredning åt enskild, om det kan antas att en enskild eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

I den praktiska tillämpningen har det emellertid visat sig att sekretessskyddet är otillräckligt i vissa avseenden i den verksamhet som bedrivs för att på olika sätt bistå enskilda personer utomlands.

En svensk utlandsmyndighet skall enligt 37 § de allmänna föreskrifterna för utrikesrepresentationen (AFUR) underrätta utrikesdepartementet, när den får kännedom om att en person som är bosatt i Sverige avlider på en ort inom myndighetens verksamhetsområde. Utrikesdepartementet får därigenom möjlighet att bl. a. underrätta anhöriga i Sverige. Utlandsmyndigheten skall även underrätta departementet om dödsorsak och omständigheterna kring dödsfallet. Vid olyckor och naturkatastrofer som inträffat utomlands är utlandsmyndigheterna och utrikesdepartementet också engagerade i att söka ta reda på vilka svenska medborgare som kan ha drabbats.

I den nu angivna verksamheten får utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna ofta sådan information om enskilda personer som är av känslig natur. Något uttryckligt stöd för att sekretessbelägga uppgifter av detta slag saknas nu i sekretesslagen, trots att en sekretessbeläggning i många fall framstår som klart befogad.

Vad först beträffar uppgifter om personer som avlidit utomlands kan konstateras att de inte sällan är av den natur att den avlidnes närstående kan lida men, om uppgifterna lämnas ut. I överensstämmelse med vad som gäller allmänt vid tillämpning av sekretesslagen kan sekretess också gälla till förmån för den avlidne. Uppgifter om personer som drabbats av t. ex. olyckor bör av samma skäl också kunna skyddas av sekretess.

Med hänvisning härtill föreslår jag att den nuvarande sekretessbestämelsen i 9 kap. 11 § kompletteras så att det blir möjligt för utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna att hemlighålla sådana uppgifter om enskilda som hänför sig till verksamhet som avser sådant bistånd i samband med dödsfall, olyckor o. d. som inträffat utomlands och som till sin natur ligger nära den form av bistånd som i dag nämns i paragrafen. Förslaget innebär att ett rakt skaderekvisit skall tillämpas också i denna typ av ärenden, vilket innebär att presumtionen vid sekretessprövningen skall vara för offentlighet. Förutsättning för att sekretess skall gälla är alltså att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för den enskilde. Uppgifter som genomsnittligt sett måste betraktas som harmlösa faller alltså utanför sekretessen, om det inte finns någon särskild anledning att hålla uppgifterna hemliga.

Enligt gällande föreskrifter som utfärdats av utrikesdepartementet är svenska utlandsmyndigheter i länder med mindre stabila förhållanden skyldiga att föra en så fullständig namn- och adressförteckning som möjligt över svenska medborgare som är bosatta inom verksamhetsområdet. En sådan förteckning skall också föras, om det finns risk för lokala kriser eller om förteckningen behövs av annan anledning. Avsikten med förteckningen är att utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas beredskapsplanering för krissituationer skall underlättas. Förteckningarna kan behövas, om det blir nödvändigt att evakuera svenska medborgare. De är också viktiga, om naturkatastrofer, t. ex. stora jordbävningar, inträffar. I sådana situationer behöver utrikesdepartementet och vederbörande utlandsmyndighet ofta lokalisera svenska medborgare som kan befinna sig i ett katastrofområde.

Det torde vara uppenbart att det är angeläget att förteckningarna sekre-

tesskyddas. Det kan nämligen inte uteslutas att förteckningarna kan utnyttjas t. ex. av främmande makt på ett sådant sätt att det blir till men för den enskilde om uppgifter i förteckningen röjs. Ett sådant men kan i vissa fall uppkomma även långt efter det att en förteckning upphört att vara aktuell. Det finns också en risk för att andra som kommer över en sådan förteckning kan använda den för att skada svenska medborgare utomlands.

Förteckningar av det nämnda slaget torde tidigare ha kunnat sekretessbeläggas med stöd av 3 § i 1937 års sekretesslag. När den s. k. utrikessekretessen i den nya sekretesslagen utformades blev möjligheterna att hålla uppgifter av det här aktuella slaget hemliga hos utrikesdepartementet och utrikesmyndigheterna mindre på grund av den avfattning 2 kap. 1 § sekretesslagen fick. Denna konsekvens av den nya lagstiftningen lär inte ha varit avsedd. Visserligen har i rättstillämpningen 9 kap. 11 § ansetts tillämplig på förteckningar av detta slag. Till skillnad från den äldre regleringen är presumtionen som framgått dock enligt den paragrafen för offentlighet, medan utgångspunkten tidigare var den motsatta, nämligen att uppgifterna i princip var hemliga.

Det torde vara ganska uppenbart att uppgifter i beredskapsförteckningarna bör få lämnas ut bara om det står klart att det inte skadar den enskilde. Annars kan förteckningarna lätt bli utnyttjade på ett sätt som är rakt motsatt syftet med dem. Insynsintresset måste anses vara förhållandevis litet i beredskapsplaneringen.

Jag förordar därför att det i 9 kap. 11 § tas in ett nytt andra stycke som ger sekretess för uppgifter om enskilda som hänför sig till en utlandsmyndighets beredskapsplanering. Sekretessen bör gälla hos utrikesdepartementet, inom utrikesrepresentationen och hos styrelsen för internationell utveckling. Av 1 § instruktionen (1967:83, omtryckt 1982:845) för utrikesrepresentationen framgår att denna består av beskickningar, delegationer vid mellanfolkliga organisationer samt lönade och olönade konsulat. Av utrikesdepartementets föreskrifter följer också att biståndskontor ingår som en del av vissa lönade utlandsmyndigheter.

En förutsättning för sekretessen bör vara att det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgifterna röjs (s. k. omvänt skaderekvisit). I första hand kommer denna sekretess att skydda sådana uppgifter om fysiska personer som adresser osv. Även uppgifter om juridiska personers förhållanden kan emellertid skyddas, t. ex. uppgifter om var svenska företag är verksamma i ett land.

Det ligger i sakens natur att skaderekvisitet i allmänhet är uppfyllt på de orter där listor upprättats av beredskapsskäl. Det bör emellertid påpekas att det är ganska vanligt att utlandsmyndigheterna – oavsett reglerna för de myndigheter som är verksamma i länder med mindre stabila förhållanden – har förteckningar över svenska medborgare i sina resp. stationeringsländer. Skälet är här att det finns ett intresse både för utlandsmyndigheten och för svenskarna i landet att kunna upprätthålla kontakter med varandra. I länder med stabila förhållanden bör det normalt anses kunna stå klart att sådana förteckningar kan lämnas ut utan risk för skada eller men.

I sammanhanget bör också betonas att sekretessen för uppgifter i förteckningarna ofta inte bör anses gälla i förhållande till svenska myndigheter som vänder sig till utrikesdepartementet eller till en utlandsmyndighet med begäran om t. ex. en adressuppgift i ett konkret ärende hos myndigheten. Skulle sekretess anses gälla, får frågan lösas med ledning av sekretesslagens allmänna bestämmelser, främst den s. k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen.

Jag har i denna del samrått med chefen för utrikesdepartementet.

7 Upprättade lagförslag

I enlighet med det anförda har det inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
2. lag om ändring i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl.,
3. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620).

Förslagen 2 och 3 har upprättats i samråd med chefen för socialdepartementet.

8 Specialmotivering

8.1 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

6 kap. 2 §

Ändringen i andra stycket har behandlats i avsnitt 4. Den nya maximitiden skall tillämpas även i de fall ett avtal har slutits före lagändringens ikraftträdande. Med de statliga affärsverken avses för närvarande postverket, televerket, statens järnvägar, luftfartsverket, statens vattenfallsverk, domänverket och affärsverket FFV.

7 kap. 15 §

Genom det nya tillägget i denna paragraf kan uppgifter om enskildas personliga förhållanden, t. ex. om hemadress, hållas hemliga i vissa myndighetsregister som endast omfattar ett urval av befolkningen. Ändringen har kommenterats i avsnitt 2, där också de register som avses har redovisats.

Med hänsyn till hur rekvisitet om sekretess har formulerats torde det sällan eller aldrig i praktiken kunna bli aktuellt att uppgifter av här aktuellt slag hålls hemliga i förhållande till offentliga myndigheter eller eljest när deras utlämnande begärs i ett behörigt syfte.

På samma sätt som enligt första meningen gäller även enligt andra meningen att ett befolkningsregister som inte avser hela landet utan endast ett visst område omfattas av föreskriften. Kravet på att det skall vara fråga

om en betydande del av befolkningen blir då att hänföra till det område som är aktuellt. Regeringen kan alltså föreskriva om sekretess för ett register som omfattar en betydande del av befolkningen i t. ex. en kommun eller ett landstingsområde.

7 kap. 27 §

Paragrafen, som är ny, har behandlats i avsnitt 5.

Bestämmelsen är inte begränsad till uppgifter om personliga förhållanden hos den studerande som prövningen om avskiljande gäller utan också hos annan person, t. ex. en anhörig. Det finns dock fog att anta att i de allra flesta ärenden förekommer bara uppgifter som rör den studerande själv.

I och med att sekretessen gäller i ärenden om avskiljande kommer sekretessen, förutom hos högskolans avskiljandenämnd, också att gälla hos kammarrätten och regeringsrätten vid ett överklagande av nämndens beslut.

8 kap. 10 §

Ändringen i fjärde stycket har behandlats i avsnitt 4. Den nya maximitiden skall tillämpas även i de fall ett avtal har slutits före lagändringens ikraftträdande.

9 kap. 3 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 3.

Enligt första stycket krävs hädanefter riksdagens godkännande av det internationella avtalet om handräckning eller bistånd för att uppgifterna skall skyddas av sekretess. Denna nya förutsättning avser enligt en särskild övergångsbestämmelse bara avtal som sluts i framtiden och inte sådana avtal som redan har slutits men som inte har godkänts av riksdagen.

Genom det nya andra stycket gäller sekretess inom beskattnings- och indrivningsverksamheten för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, som har erhållits med tillämpningen av ett internationellt avtal. Sekretessen är absolut. De skaderekvisit som gäller i fråga om "svenska" uppgifter hos tullverket, skattedomstolarna och inom indrivningsverksamheten är alltså inte tillämpliga på "utländska" uppgifter. En förutsättning för sekretessen är dock att riksdagen har godkänt det internationella avtalet och att det innehåller en klausul om att uppgifterna inte får lämnas vidare i det aktuella fallet. Avtal där bestämmelsen kan vara tillämplig är t. ex. handräckningsavtal och dubbelbeskattningsavtal. Om det skulle strida mot avtalet gäller inte de bestämmelser som finns i 14 kap. 1-3 §§ om vissa begränsningar i sekretessen.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.

I första stycket har gjorts ett tillägg så att sekretess skall gälla också för uppgifter om enskild som hänför sig till utlandsmyndighets verksamhet som avser bistånd i samband med dödsfall, olyckor o. d. som inträffat utomlands.

Genom det nya andra stycket sekretesskyddas uppgifter om enskilda som hänför sig till en utlandsmyndighets beredningsplanering.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl.

Den nya punkten 4 i 7 a §, som har behandlats i avsnitt 5, innebär att personal inom hälso- och sjukvården skall lämna de uppgifter om studerande som behövs för att högskolans avskiljandenämnd skall kunna pröva ärenden om avskiljande från högskoleutbildning på ett tillfredsställande sätt. Nämnden ges alltså inte någon generell tillgång till uppgifter inom hälso- och sjukvården utan bara till uppgifter om de studerande som är aktuella för en prövning i nämnden. Det gäller framför allt uppgifter i patientjournaler om den studerande. Bestämmelsen ger också kammarrätten och regeringsrätten stöd för att vid ett eventuellt överklagande begära in ytterligare uppgifter i ärendet.

8.3 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Ändringen i 66 § andra stycket, som har behandlats i avsnitt 5, innebär att personal inom socialtjänsten är skyldig att lämna de uppgifter om en studerande som behövs för avskiljandenämndens prövning. De uppgifter som kan bli aktuella att lämna ut är t. ex. uppgifter om vård och behandling av den studerande för alkohol- eller markotikamissbruk. Nämnden får inte någon generell tillgång till uppgifter inom socialtjänsten, utan bara till uppgifter om de studerande som är aktuella för en prövning i nämnden. Bestämmelsen ger också kammarrätten och regeringsrätten rätt att vid ett överklagande begära in ytterligare uppgifter i ärendet.

Första stycket har anpassats till en tidigare ändring (SFS 1984:316) i 14 kap. 2 § sekretesslagen.

9 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
2. lag om ändring i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl.,
3. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620).

10 Beslut

Prop. 1987/88:41

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Data- och offentlighetskommitténs lagförslag

Förslag till

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 15 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

15 §

Sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföringen eller *annan liknande registrering* av befolkningen, för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföringen eller *annan registrering* av befolkningen, för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 198 .

Data- och offentlighetskommitténs sammanfattning av betänkandet (SOU 1986:46) Integritetsskyddet i informationssamhället 2 i här aktuell del

I vårt arbete har vi funnit att en persons adress kan vara sekretessbelagd i vissa myndigheters ADB-register men inte i andra trots att sekretessskyddet kan vara lika behövt. Detta beror på att den s. k. folkbokföringssekretessen (7 kap. 15 § sekretesslagen) bara gäller i den egentliga folkbokföringen och i annan liknande registrering. Begreppet annan liknande registrering utesluter att bestämmelsen tillämpas på uppgifter i register som omfattar ett bestämt urval av befolkningen t. ex. körkortsregistret. Vi anser inte att utformningen av bestämmelsen är väl avvägd. Vissa urval kan t. ex. omfatta nästan hela befolkningen. Det behöver inte heller vara svårare att hitta en person, som man känner till, i ett register som innehåller ett begränsat urval än i sådana som omfattar hela befolkningen. Vi föreslår därför att all myndighetsregistrering av befolkningen skall omfattas av folkbokföringssekretessen i 7 kap. 15 § sekretesslagen.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över data- och offentlighetskommitténs betänkande (SOU 1986:46) Integritetsskyddet i Informationssamhället 2

Remissyttranden har avgetts av justitiekanslern (JK), hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Sundsvall, Malmö tingsrätt, domstolsverket, datainspektionen, postverket, televerket, trafiksäkerhetsverket, arbetarskyddsstyrelsen, statens lantmäteriverk, centralnämnden för fastighetsdata, patent- och registreringsverket, riksskatteverket, statskontoret, rikskontrollstyrelsen, statistiska centralbyrån, statens person- och adressregisternämnd (SPAR-nämnden), Länsstyrelsernas organisationsnämnd, länsstyrelserna i Stockholms och Kristianstads län, länsstatstyrelserna i Stockholms, Örebro, Jönköpings och Jämtlands län, riksförsäkringsverket, socialstyrelsen, Statens Bakteriologiska Laboratorium, luftfartsverket, universitet- och högskoleämbetet, centrala studiestödsnämnden, stämpelskatteutredningen, justitieombudsmannen Per-Erik Nilsson, Svenska kommunförbundet, Göteborgs kommun, Malmö kommun, Landstingsförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Företagens uppgiftslämnardelegation, Sveriges Industriförbund, DAFA Data AB, Upplysningscentralen UC AB, Svenska Dataföreningen, Svenska direktreklamföreningen (SWEDMA), riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige, Svensk Socialmedicinsk Förening, Delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning, Svenska Inkassoföreningen, Esselte Soliditet AB samt Näringsfrihetsombudsmannen.

Universitets- och högskoleämbetet har bifogat yttranden av Stockholms universitet, Lunds universitet, tekniska högskolan i Stockholm, Chalmers tekniska högskola och Sveriges lantbruksuniversitet.

Departementspromemorians (Ds Ju 1987:3) Vissa ändringar i sekretesslagen lagförslag

Förslag till

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100) — — — dels att — — — 9 kap. 3 § — — — skall ha följande lydelse. — — —.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

3 §

Sekretess enligt 1 och 2 §§ gäller också i den mån avtal härom har träffats med främmande stat, i ärende om handräckning eller bistånd som myndighet lämnar åt myndighet eller annat organ i den staten i verksamhet som motsvarar den som avses i nämnda paragrafer.

Sekretess enligt 1 och 2 §§ gäller också, i den mån riksdagen har godkänt avtal härom med främmande stat, i ärende om handräckning eller bistånd som myndighet lämnar åt myndighet eller annat organ i den staten i verksamhet som motsvarar den som avses i nämnda paragrafer.

Sekretess gäller, i den mån riksdagen har godkänt avtal härom med främmande stat, i verksamhet som avses i 1 eller 19 § för sådan uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har erhållits enligt avtalet. Föreskriften i 14 kap. 1–3 §§ gäller inte i fråga om denna sekretess.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt andra stycket i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft, — — — och övrigt den 1 januari 1988. I fråga om avtal som avses i 9 kap. 3 § första stycket och som har träffats före nämnda tidpunkt tillämpas det lagrummet även om riksdagen inte har godkänt avtalet.

Departementspromemorians (Ds Ju 1987:3) Vissa ändringar i sekretesslagen sammanfattning i här aktuell del

I fråga om sekretess för *uppgifter från utländska myndigheter och organ* behandlas i promemorian möjligheterna att underlätta Sveriges uppgiftsutbyte med utländska stater genom ett ökat svenskt sekretesskydd för uppgifter från utlandet. En ny bestämmelse skall enligt förslaget införas i sekretesslagen. Den skall ge s. k. absolut sekretess på hela beskattnings- och indrivningsområdet för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden av detta slag, i den mån så sträng sekretess krävs till följd av ett avtal som Sverige har ingått med en annan stat.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över departementspromemorian (Ds Ju 1987:3) Vissa ändringar i sekretesslagen

Remissyttranden har avgetts av justitiekanslern, (JK), hovrätten för Övre Norrland, kammarrätten i Jönköping, riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, styrelsen för internationell utveckling (SIDA), kommerskollegium, överbefälhavaren, försvarets materielverk, riks försäkringsverket, socialstyrelsen, televerket, generaltullstyrelsen, försäkringsinspektionen, riksskatteverket, kemikalieinspektionen, statens strålskyddsinstitut, statens kärnkraftinspektion, justitieombudsmannen Gunnel Norell Söderblom, Sveriges Industriförbund, Sveriges Kemiska Industrikontor, Svenska kyrkans centralstyrelse, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Svenska kyrkans personalförbund, Allmänhetens pressombudsman, Sveriges Radio AB, Pressens Samarbetsnämnd och Svenska kyrkans diakon- och diakonissförbund.

Kommerskollegium har bifogat ett yttrande av Skånes handelskammare.

FÖRSVARETS MATERIELVERK

Regeringen

Ang. sekretess för villkoren i slutna avtal

Från näringslivets företrädare framföres allt oftare krav på sekretess för uppgifter av betydelse för deras företags konkurrensförmåga såväl inom som utom Sverige. Den kommersiella sekretessen är för svenskt näringsliv av så vital betydelse, att man inte är beredd att delge statlig myndighet uppgifter om sina senaste rön, om inte dessa uppgifter kan hemlighållas under så lång tid som uppgifterna har inverkan på konkurrenssituationen. Detta inverkar menligt på försvarets materielverks möjligheter att för statens räkning förvärva materiel och tjänster, där utvecklingens senaste landvinningar tillvaratagits. För att möjliggöra för de myndigheter, vilkas verksamhet är huvudsakligen inriktad på förvärv av kvalificerat avancerad materiel, däribland särskilt försvarets materielverk, att få del av teknikens senaste rön och få dessa utnyttjade i de produkter som köps, är det därför nödvändigt, att nuvarande perioder för sekretesskydd av kommersiellt hemliga uppgifter väsentligt förlängs.

Enligt såväl 6 kap. 2 § som 8 kap. 10 § sekretesslagen gäller, att handling som anger villkoren i slutet avtal får hemlighållas längst till dess två år förflutit från det avtalet slöts.

Redan i 1937 års sekretesslag bestämdes denna tid till två år från det avtalet slöts. För villkoren i slutna avtal, där myndighet stod som säljare av vissa förnödenheter medgavs sekretess till dess två år förflutit från det avtalet fullgjorts eller upphört att gälla. (34 §)

I samband med tillkomsten av 1937 års lag citerades i prop 1937: 107 s 91 vad 1933 års upphandlingssakkunniga anfört:

”Telegrafstyrelsen och järnvägsstyrelsen hade också i sina yttranden till upphandlingssakkunniga framhållit, att en långt driven offentlighet kunde vara ägnad att omintetgöra konkurrens vid statens upphandlingar ... Även avsaknaden av bestämmelser, som medgäve hemlighållande av ingivna ritningar, kartor, prov, modeller och dylikt efter det avtal slutits eller ärendet eljest slutförts, torde i vissa fall ha föranlett leverantörer att icke delta i tävlan om leveransen eller arbetet. Men om alltså en ändring av nuvarande bestämmelser i ämnet kunde anses påkallad, borde å andra sidan kraftigt understrykas angelägenheten av att allmänheten ägde möjlighet att följa upphandlingarna, där detta kunde ske utan eftersättande av statens intresse. Offentligheten i upphandlingsärenden vore nämligen den bästa garantien för att rykten om mannamån från myndigheternas sida vid handläggning av upphandlingsärenden icke skulle spridas och vinna tilltro.”

Vidare sägs i propositionen:

”Dock lär icke böra ifrågakomma att utsträcka den tid under vilken handlingar som angiva villkoren i slutna avtal skola kunna hemlighållas utöver vad år 1935 föreslagits. Det förbises icke att olägenheter i vissa fall kunna uppkomma för staten eller kommunen genom offentligblivande av exempelvis leveransavtal redan efter två år. Men skulle tiden förlängas, torde den kontroll som offentligheten är avsedd att medföra alltför mycket förlora i effektivitet

Den avvägning mellan å ena sidan enskildas och det allmännas intresse av att vissa handlingar hemlighölls och å andra sidan offentlighetsprincipen skedde före andra världskriget. Sedan dess har dels den tekniska utvecklingen inom skilda områden, inte minst dataområdet, ägt rum i en alltmer ökande takt och dels det kommersiella spionaget såväl inom landet som från andra länder intensifierats i en utsträckning, som knappast kunde förutses före 1937. Behovet av ökat sekretesskydd har därför också ökat såväl i den svenska industrins intresse som för tillgodoseende av FMV:s och andra myndigheters behov av att förvärva bästa möjliga produkter för de skattemedel, som ställts till förfogande. Detta motiverar omprövning av de lagliga förutsättningarna för sekretesskydd åt uppgifter av kommersiell natur.

Försvarets materielverks verksamhet avser i stor utsträckning anskaffning av tekniskt avancerad materiel åt försvarsmakten. Verkets avtal rör i många fall uppdrag att utveckla och nykonstruera materiel på grundval av senaste rön inom vetenskap och forskning. Utvecklingen inom särskilt försvarsmaterielområdet går framåt i accelererande takt och det är av stor betydelse för vårt lands förmåga att följa med i omvärldens tekniska utveckling, att försvarsmakten vid beställningstidpunkten kan tillvarata all den kunskap och produktionsförmåga, som då föreligger.

Materielverket har emellertid erfarenhet av att leverantörer anser den sekretesstid efter avtals slutande, som enligt gällande bestämmelser kan medges, vara alltför kort för att ge erforderligt skydd för leverantörernas kommersiella hemligheter. Det har förekommit, att leverantör uttryckligen förklarat, att FMV inte kan erbjudas det allra senaste och bästa ur teknisk synpunkt, därför att konkurrensläget kräver långvarigare skydd för vissa uppgifter av framför allt teknisk natur, vilka har betydelse för leverantörens förmåga att hävda sig i konkurrensen. Inför risken att konkurrenterna två år efter avtalets slutande skulle kunna från öppna allmänna handlingar få del av sådana uppgifter, väljer leverantören att erbjuda leverans av materiel av mindre modernt slag eller att inte inge något anbud alls.

Hemlighållande av svenska leverantörers affärshemligheter är inte bara ett intresse för dem i deras konkurrens med andra svenska leverantörer utan även ett intresse för vårt land i dess helhet ur nationalekonomisk synpunkt. Det är angeläget, att inte utländska tillverkare genom att ta del av svenska företags forsknings- och utvecklingsresultat redovisade i allmänna handlingar skall kunna konkurrera ut svensk industri på världsmarknaden. Många gånger är tekniska och andra uppgifter ingående i ärenden angående upphandling av aktuellt värde under ett flertal år, men med nuvarande bestämmelser är myndigheterna nödsakade att utlämna sådana

uppgifter efter två år från avtalets ingående, något som försvårar de kommersiella relationerna. När det gäller utländska leverantörer är det än svårare för myndigheterna att förklara den svenska offentlighetsprincipen. Stundom har i förhållande till utländska anbudsgivares ingivna handlingar åberopats 2 kap. 1 § sekretesslagen, varigenom deras affärshemligheter beretts sekretesskydd under betydligt längre tid än vad som är möjligt, när anbudsgivaren är svensk. Detta försätter svensk industri och svenska anbudsgivare över huvud taget i en sämre ställning än utländska anbudsgivare, något som bidrar till svenska anbudsgivares obenägenhet att till statliga myndigheter delge sina senaste rön och sin modernaste produktion.

FMV tecknar inte sällan avtal innefattande både utveckling och tillverkning. Dessa avtal kan ha mycket lång varaktighet. Det är inte ovanligt att det kan förflyta mellan 5 och 10 år från det avtalet slöts till dess leverans skett. FMV leverantör kan komma att teckna avtal med underleverantörer senare än två år efter det avtal med FMV slöts. Vid en förhandling med underleverantören är det till nackdel för leverantören om avtalet med FMV blir offentligt.

Vid större avtal önskar parterna ofta att uppgifter om kommersiella villkor förblir hemliga så länge att dessa inte kommer att åberopas som förhandlingsargument av annan med vilken endera parten skall träda i affärsförbindelse. Om uppgifter om priserna blir offentliga alltför tidigt kan det komma att medföra en större obenägenhet att, även undantagsvis, acceptera en ändring av offererat pris.

I samband med avtal om utveckling av en ny produkt beställs inte alltid serietillverkning av den utvecklade produkten. Istället lämnar leverantören en option (stående anbud) på serietillverkningen. Optionen innehåller priser och andra kommersiella villkor. Inför serietillverkningen kan beställaren, under förutsättning att han har rätt att nyttja det tekniska underlaget leverantören tagit fram, inhämta anbud även från andra tillverkare för att genom konkurrens kunna sänka priset vid serietillverkning. När dessa anbud inhämtas får inte optionsvillkoren vara kända. Då oinbetald fördelarna med konkurrens. Två års regeln medför att optionsvillkoren anses offentliga redan efter två år, trots att optionsklausulen inte skall utlösas förrän senare.

För att kunna i enlighet med upphandlingsförordningens föreskrifter få fram de för staten förmånligaste anbuden vid varje anskaffningstillfälle är det för materielverket nödvändigt att kunna uppfylla leverantörernas krav på kommersiell sekretess för uppgifter rörande även villkoren i slutna avtal.

Större förutsättningar för att uppnå detta skulle finnas, om lagen medgav längre sekretesstid än den nuvarande på två år från det avtalet slöts. En möjlighet att om skäl föreligger kunna hemlighålla sådana uppgifter i slutna avtal under längst *fem år* skulle förbättra statens läge som part i kommande avtalsförhandlingar och upphandlingar. I somliga fall förekommer uppgifter om grundkonstruktioner och andra data av central betydelse för en viss teknisk lösning, kring vilka sedan successivt sker variationer och utveckling av nya produkter, där dock grundlösningen alltså är av väsentlig

betydelse och därför kräver sekretesskydd under en längre följd av år. Därför behöver finnas en möjlighet för myndigheten att, efter prövning av om synnerliga skäl till längre skyddstid föreligger, besluta om förlängning av skyddstiden, dock längst tio år från avtalets ingående.

Liksom en handling innehållande dels öppna och dels hemliga uppgifter skall – i den mån så kan ske – utlämnas i de delar, som är öppna, medan de hemliga delarna skall undanhållas offentligheten genom övertäckning eller på annat tillfredsställande sätt, så borde skilda delar av en handling och ett ärende kunna hemlighållas olika lång tid. Sålunda borde myndighet kunna inom en marginal på förslagsvis fem resp tio år kunna, när utlämnande begärs, besluta om sekretessens varaktighet under olika lång tid för olika uppgifter.

Under återopande av vad ovan anförts hemställer försvarets materielverk, att regeringen för riksdagen framlägger proposition av innehåll, att i 6 kap. 2 § 2 st 2 p och 8 kap. 10 § 4 st 2 p tiden två år ändras till fem år och att myndigheten bemyndigas att, om synnerliga skäl föranleder det, besluta, att sekretessen skall gälla under längre tid, dock längst till dess tio år har förflutit från det avtalet slöts, varefter nämnda båda punkter får följande lydelse:

”Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess fem år har förflutit från det avtalet slöts. Om synnerliga skäl föranleder det, får dock myndigheten besluta, att sekretessen skall gälla under längre tid, dock längst till dess tio år har förflutit från det avtalet slöts.”

Vid ärendets slutliga handläggning har närvarit undertecknad generaldirektör, Börje Gahnberg, Ingalill Json Ågren och Alice Nilsson, den sistnämnda föredragande.

FÖRSVARETS MATERIELVERK

Carl-Olof Ternryd

Alice Nilsson

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över framställning från försvarets materielverk om ändring i sekretesslagen

Remissyttranden har avgetts av justitiekanslern (JK), kammarrätten i Sundsvall, kriminalvårdsstyrelsen, postverket, televerket, statens järnvägar, vägverket, luftfartsverket, byggnadsstyrelsen, domänverket, affärsverket FFV, riksrevisionsverket, statens vattenfallsverk, justitieombudsmannen Sigvard Holstad, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Pressens Samarbetsnämnd, Sveriges Radio AB och Sveriges Industrieförbund.

FÖRSVARETS MATERIELVERK

Regeringen (Ju)

Angående meddelarfrihet beträffande enskilds ekonomiska förhållanden

Enligt 2 kap. 2 § 1 st 6. tryckfrihetsförordningen får rätten att taga del av allmänna handlingar begränsas, om det är påkallat med hänsyn till skyddet för enskilds ekonomiska förhållanden. Sådan begränsning skall enligt andra stycket i samma paragraf anges i särskild lag.

Kommersiell sekretess i den enskildes intresse behandlas i 8 kap. 10 § SekrL.

De uppgifter, som detta lagrum avser att skydda, är i 16 kap. 1 § inte undantagna från meddelarfriheten, innebärande att sådana uppgifter kan utlämnas, om detta sker till något massmedium och inte sker genom utlämnande av allmän handling som ej är tillgänglig för envar (16 kap. 1 § 1 st SekrL jfrd med 7 kap. 3 § 1 st. 2. TF).

Det har framkommit, att leverantörer ansett sig inte kunna delge FMV uppgifter av främst teknisk men även ekonomisk natur, vilka bedömts vara av vital betydelse för leverantörernas konkurrensförmåga på marknaden, eftersom meddelarfriheten innebär risk för att uppgifterna kommer till deras konkurrenters kännedom.

Det förefaller inte rimligt, att upphandlingsförordningens principer med krav på utnyttjande av konkurrensmöjligheter och på iakttagande av afärsmässighet skall motverkas av meddelarfriheten. Dessa principer är ytterst avsedda att främja tillvaratagande av de svenska skattebetalarnas intresse av att skattemedlen används för erhållande av bästa möjliga produkter och arbeten till lägsta möjliga kostnad. Därför bör inte det med 8:10 SekrL avsedda skyddet för enskilds förhållanden kunna äventyras genom möjligheten att med utnyttjande av meddelarfriheten sprida uppgifter, som kan vara till skada för den enskilde, eftersom denne, så länge nämnda risk finns, undviker att delge FMV resultatet av senaste forskning och tillverkning. Upplýsningar om de förhållanden, som skall skyddas enligt 8:10 SekrL, till massmedia kan nämligen medföra svåra skador för den enskilde, utan att denne gjort sig skyldig till något som kunde förtjäna kritik inför offentligheten.

Försvarets civilförvaltning, patentenheten, har i brev till FMV den 12 februari 1987 förklarat sig anse, att även 8 kap. 10 § SekrL bör ingå bland undantagen från meddelarfriheten i 16 kap. SekrL.

I såväl det allmännas som den enskildes intresse bör därför de uppgifter, som enligt 8 kap. 10 § SekrL skall vara skyddade, skyddas även mot offentliggörande med stöd av meddelarfriheten.

FMV hemställer därför, att förteckningen i 16 kap. 1 § 3. SekrL över de fall, i vilka friheten enligt 1 kap. 1 § TF att meddela och offentliggöra uppgifter är begränsad, tillkommer det fall, där tystnadsplikten följer av 8 kap. 10 § SekrL.

Vid ärendets slutliga handläggning har närvarit undertecknad generaldirektör, Börje Gahnberg, Ingalill J:son Ågren och Alice Nilsson, den sistnämnda föredragande.

FÖRSVARETS MATERIELVERK

Carl-Olof Ternryd

Alice Nilsson

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1987-10-08

Närvarande: f. d. regeringsrådet Nordlund, justitierådet Freyschuss, regeringsrådet Bouvin.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 1 oktober 1987 har regeringen på hemställan av statsrådet Wickbom beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
2. lag om ändring i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl.,
3. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620).

Förslagen har inför lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Åsa Sydén.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

	Sid.
Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 oktober 1987 ..	7
1 Inledning	7
2 Sekretesskyddet för uppgifter i myndigheters personregister	9
3 Sekretessen för uppgifter från utländska myndigheter och organ ..	14
4 Den s. k. upphandlingssekretessen m. m.	21
5 Sekretess m. m. i ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning	24
6 Sekretessen för uppgifter i utlandsmyndigheternas beredskapsplanering m. m.	27
7 Upprättade lagförslag	30
8 Specialmotivering	30
8.1 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen	30
8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1980: 11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl.	32
8.3 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980: 620) ...	32
9 Hemställan	32
10 Beslut	33
Bilaga 1 Data- och offentlighetskommitténs lagförslag i SOU 1986:46	34
Bilaga 2 Data- och offentlighetskommitténs sammanfattning	35
Bilaga 3 Remissinstanser	36
Bilaga 4 Lagförslag i departementspromemorian (Ds Ju 1987:3) Vissa ändringar i sekretesslagen	37
Bilaga 5 Departementspromemorian sammanfattning	38
Bilaga 6 Remissinstanser	39
Bilaga 7 Framställning från försvarets materielverk om sekretess för villkoren i slutna avtal	40
Bilaga 8 Remissinstanser	44
Bilaga 9 Framställning från försvarets materielverk om meddelarfrihet	45
Bilaga 10 Lagrådets yttrande	47