



Tystnadsplikt i riksdagen

Sammanfattning

Med utnyttjande av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen föreslår konstitutionsutskottet att riksdagen antar utskottets förslag till lag om ändring i riksdagsordningen och lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen.

Utskottets förslag innebär vissa ändringar i riksdagsordningens bestämmelser om tystnadsplikt i utskott, EU-nämnden och kammaren. Syftet med förslagen är att anpassa bestämmelserna till riksdagens arbetsformer. För riksdagens ledamöter innebär förslagen en återgång till vad som tidigare har gällt.

Det föreslås att samtliga ledamöter och suppleanter i ett utskott eller EU-nämnden ska omfattas av tystnadsplikt, inte bara de som har närvarat vid det sammanträde då utskottet eller nämnden beslutat om tystnadsplikt. Motsvarande ändring föreslås när det gäller kammaren. Tjänstemän föreslås inte omfattas av tystnadsplikten med hänsyn till att de redan omfattas av tystnadsplikt enligt offentlighets- och sekretesslagen.

Vid sidan av föreslagna sakliga ändringar i riksdagsordningen föreslås även några smärre språkliga och redaktionella ändringar. Därutöver föreslår utskottet en följdändring i offentlighets- och sekretesslagen.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Utskottet föreslår att ändringarna i riksdagsordningen beslutas enligt 8 kap. 17 § första stycket andra meningen regeringsformen. Enligt denna bestämmelse kan riksdagen anta bestämmelser i riksdagsordningen genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Utskottets överväganden.....	14
Tystnadsplikt i riksdagen.....	14
<i>Bilaga 1</i>	
Utskottets lagförslag	23
<i>Bilaga 2</i>	
Yttrande från Lagrådet.....	25

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Lag om ändring i riksdagsordningen

Riksdagen antar i den ordning som anges i 8 kap. 17 § första stycket andra meningen regeringsformen utskottets förslag i bilaga 1 till lag om ändring i riksdagsordningen.

2. Lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen

Riksdagen antar utskottets förslag i bilaga 1 till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Stockholm den 30 januari 2018

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Annicka Engblom (M), Jonas Millard (SD), Marta Obminska (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Emanuel Öz (S), Fredrik Eriksson (SD), Tina Acketoft (L), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Laila Naraghi (S), Berit Högman (S) och Lisbeth Sundén Andersson (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Konstitutionsutskottet beslutade vid sitt sammanträde den 17 december 2015 att ge en utredare i uppdrag att genomföra en översyn av riksdagsordningens bestämmelse om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden och att föreslå de lagändringar som bedömdes nödvändiga (konstitutionsutskottets protokoll 2015/16:18, § 16, bil. 4, dnr 1118-2015/16). Utgångspunkten för uppdraget var att den aktuella bestämmelsen skulle anpassas till de arbetsformer som används i utskotten och EU-nämnden. Utredaren skulle även överväga hur den krets som omfattas av bestämmelsen skulle avgränsas.

Vid konstitutionsutskottets sammanträde den 16 juni 2016 redovisade utredaren sitt uppdrag och överlämnade rapporten Översyn av bestämmelserna om tystnadsplikt i riksdagen (konstitutionsutskottets protokoll 2015/16:56, § 2). Konstitutionsutskottet beslutade vid sammanträdet att ge utskottets kansli i uppdrag att remittera utredningsförslaget. Samma dag sändes rapporten på remiss till Riksdagens ombudsmän, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall och Justitiekanslern.

Med anledning av lämnade synpunkter från remissinstanserna har konstitutionsutskottet arbetat vidare med utredarens förslag och tagit fram en lagrådsremiss (dnr 635-2017/18).

Konstitutionsutskottet beslutade den 21 november 2017 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 1*. Lagrådet har lämnat förslagen utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 2*.

Bakgrund

Nuvarande ordning

Grundlagsskyddad yttrandefrihet och informationsfrihet

I 2 kap. regeringsformen (RF) finns bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Bland annat är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet och informationsfrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor samt frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden (2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 RF). Yttrandefriheten och informationsfriheten får med stöd av regeringsformen inom vissa ramar begränsas genom lag.

Genom tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) tillförsäkras också svenska medborgare tryckfrihet och frihet att uttrycka sig i andra tekniska former. Det står varje svensk medborgare fritt att

meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i former som faller under tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Rätten att i tryckta skrifter offentliggöra allmänna handlingar gäller som en ursprunglig och ännu bärande del av tryckfrihetsförordningen. Motsvarande rätt följer av yttrandefrihetsgrundlagen. I tryckfrihetsförordningen regleras också rätten att ta del av allmänna handlingar.

Av 2 kap. 1 § TF följer att varje svensk medborgare ska ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF begränsas endast om det krävs med hänsyn till vissa intressen, bl.a. om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Varje begränsning i rätten att ta del av allmänna handlingar ska enligt tryckfrihetsförordningen anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Offentlighets- och sekretesslagen

Lagens innehåll och omfattning

Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar.

Med begreppet sekretess avses enligt lagen ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär således inte bara sekretess för uppgifter i allmänna handlingar utan också tystnadsplikt. Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen innebär begränsningar i yttrandefriheten enligt regeringsformen, begränsningar i den rätt att ta del av en allmän handling som följer av tryckfrihetsförordningen samt, i vissa särskilt angivna fall, även begränsningar i den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Av 2 kap. 1 § OSL följer att förbud att röja eller utnyttja en uppgift enligt offentlighets- och sekretesslagen eller enligt lag eller förordning som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till gäller för myndigheter. Ett sådant förbud gäller också för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet

1. på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten,
2. på grund av tjänsteplikt, eller
3. på annan liknande grund.

Med begreppet myndighet avses organ som ingår i den offentlighetsrättsliga statliga och kommunala organisationen, inklusive regeringen och domstolarna. Enligt 2 kap. 2 § OSL ska riksdagen och beslutande kommunala

församlingar vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndigheter.

En person som omfattas av förbudet i 2 kap. 1 § OSL är skyldig att iaktta sekretess även efter det att han eller hon har lämnat sin befattning. Detta gäller oavsett om personen avgår med pension eller övergår till annan allmän eller enskild tjänst (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar, s. 2:1:5).

Närmare om innebörden av begreppet sekretess

Av 8 kap. 1 § OSL följer att en uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lag inte får röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i denna lag eller i lag eller förordning som denna lag hänvisar till. Om det gäller förbud mot att röja en uppgift får den enligt 7 kap. 1 § OSL inte heller i övrigt utnyttjas utanför den verksamhet för vilken den är sekretessreglerad.

I 15 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Den grundläggande bestämmelsen om utrikessekretess finns i 15 kap. 1 § OSL. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

Av 15 kap. 6 § första stycket OSL framgår att den tystnadsplikt som följer av utrikessekretessen i 1 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Försvarssekretess regleras i 15 kap. 2 § OSL. Av bestämmelsen följer att sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter råder endast i starkt begränsad omfattning på försvarssekretessens område (15 kap. 6 § tredje stycket OSL). I vilka fall rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är utesluten framgår direkt av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Förordnande om undantag från sekretess och sekretessförbehåll

Riksdagen får enligt 10 kap. 8 § första stycket OSL när det är fråga om uppgifter hos riksdagen eller dess myndigheter för ett särskilt fall besluta om undantag från sekretess, om det är motiverat av synnerliga skäl. Beträffande uppgifter hos riksdagen själv prövar det organ hos vilken uppgiften förekommer frågan om undantag från sekretess (Lenberg m.fl. s. 10:8:1). Det innebär att ett utskott förordnar om undantag från sekretessen i fråga om

uppgifter hos utskottet och talmannen när det gäller uppgifter hos kammarkansliet (se bet. 1979/80:KU37 s. 38).

Enligt 10 kap. 9 § första stycket OSL får riksdagen förena sådana beslut som anges i 8 § första stycket med villkor att förbehåll som inskränker en enskild mottagares rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den ska göras vid utlämnande av uppgiften. Ett förbehåll innebär att mottagaren av uppgifterna inte fritt får använda sig av dem och att det genom förbehållet uppstår en tystnadsplikt (Lenberg m.fl. s. 10:9:1). Om den som förbehållet riktar sig mot inte följer villkoren i förbehållet kan ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken komma i fråga.

I 10 kap. 9 § andra stycket OSL erinras om att den tystnadsplikt som uppkommer genom ett förbehåll enligt första stycket inskränker den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Särskilda bestämmelser om sekretess i riksdagen

Av 41 kap. 1 § första stycket OSL framgår att för uppgift om vad som har förekommit vid sammanträde med riksdagens kammare tillämpas sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen endast om sammanträdet har hållits inom stängda dörrar. Föreskrifter om när riksdagens kammare kan sammanträda inom stängda dörrar finns i 6 kap. 7 § riksdagsordningen. Paragrafen behandlas närmare i avsnittet Särskilda regler för riksdagens ledamöter.

För de uppgifter som förekommit vid ett sammanträde inom stängda dörrar och som har tagits in i kammarens protokoll gäller sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen endast om sekretess för uppgifterna följer av 15 kap. OSL (41 kap. 1 § andra stycket OSL).

I fråga om uppgifter som har tagits in i andra protokoll hos riksdagen än kammarprotokoll eller beslut gäller sekretess endast om sekretess för uppgifterna följer av 15 kap. eller 19 kap. 7 § OSL (fackliga stridsåtgärder inom den offentliga sektorn). Med beslut förstås betänkanden, yttranden, skrivelser och liknande handlingar från utskott och andra riksdagsorgan (Lenberg m.fl. s. 41:1:1). I samband med EU-frågornas behandling i riksdagen utvidgades möjligheterna till sekretessbeläggning genom att sekretess kan gälla för uppgifter i EU-nämndens nedtecknade yttranden från överläggningar med regeringen enligt tilläggsbestämmelse 7.15.5 RO även i fråga om uppgifter som avses i 16 kap. OSL (uppgifter som angår rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik).

När det gäller andra uppgifter hos riksdagen än de ovan nämnda gäller sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen utan inskränkning (se dock särskilda regler för riksdagens ledamöter nedan).

I offentlighets- och sekretesslagen finns även bestämmelser om överföring av sekretess (41 kap. 3 och 4 §§). För riksdagen från regeringen en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos riksdagen. Det framgår vidare att om riksdagen får en sekretessreglerad

uppgift från en myndighet för prövning av om den ska lämnas ut, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos riksdagen.

Särskilda regler för riksdagens ledamöter

Offentlighets- och sekretesslagens förbud mot att avslöja en uppgift som omfattas av sekretess gäller som redovisats tidigare även för riksdagens del. För utlämnande av en hos ett utskott eller EU-nämnden hemlig allmän handling gäller alltså bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.

När det gäller riksdagens ledamöter följer det av 41 kap. 2 § första stycket OSL att lagens bestämmelser om förbud mot att röja en uppgift eller i övrigt utnyttja den utanför den verksamhet för vilken den är sekretessreglerad inte gäller för riksdagens ledamöter om det är fråga om uppgifter som de har tagit emot under utförandet av sina uppdrag. Både handlingssekretess och tystnadsplikt enligt offentlighets- och sekretesslagen gäller dock för riksdagens tjänstemän.

Vissa bestämmelser om tystnadsplikt för riksdagsledamöter finns emellertid i 10 kap. 12 § RF och i 6 kap. 8 § och 7 kap. 20 § riksdagsordningen (RO).

I 10 kap. 12 § RF regleras tystnadsplikt i Utrikesnämnden. Ordföranden i nämnden kan besluta om tystnadsplikt för ledamot av nämnden och den som i övrigt är knuten till nämnden, t.ex. som suppleant eller tjänsteman.

En övergripande bestämmelse om sammanträden i kammaren finns i regeringsformen. Enligt 4 kap. 9 § RF ska sammanträden i kammaren vara offentliga. Av bestämmelsen framgår dock att ett sammanträde kan hållas inom stängda dörrar enligt bestämmelserna i riksdagsordningen.

I 6 kap. 7 och 8 §§ RO finns närmare bestämmelser om offentlighet vid sammanträden i kammaren och tystnadsplikt. Av 6 kap. 7 § andra stycket RO följer att kammaren får besluta att ett sammanträde ska hållas inom stängda dörrar, om det krävs med hänsyn till rikets säkerhet eller i övrigt till förhållandet till en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Om regeringen vid ett sammanträde ska lämna information till riksdagen, får även regeringen besluta om stängda dörrar på de grunder som anges i andra stycket (6 kap. 7 § tredje stycket RO).

Beslut om att ett sammanträde ska vara slutet kan således fattas dels av kammaren, dels av regeringen, när denna avser att lämna muntligt meddelande till riksdagen genom minister vid sammanträdet (jfr prop. 1973:90 s. 520). Ett förordnande om stängda dörrar kan avse del av ett sammanträde.

Av 6 kap. 8 § RO följer att ingen som har närvarat vid ett sammanträde i kammaren som hållits inom stängda dörrar obehörigen får röja vad som har framkommit vid sammanträdet. Kammaren får besluta att i ett särskilt fall helt eller delvis upphäva tystnadsplikten.

Utskotten och EU-nämnden ska som huvudregel sammanträda inom stängda dörrar (7 kap. 16 § första stycket RO). Av 7 kap. 16 § andra stycket RO följer att utskotten och EU-nämnden får medge att även någon annan än

en ledamot, en suppleant eller en tjänsteman i utskottet eller EU-nämnden får närvara vid ett sammanträde inom stängda dörrar. För EU-nämnden och för överläggningar i utskott i EU-frågor enligt 12 § krävs inget beslut för att ett statsråd, eller en tjänsteman som åtföljer statsrådet, ska få närvara.

Enligt 7 kap. 20 § RO får ingen som har närvarat vid ett sammanträde med ett utskott eller EU-nämnden obehörigen röja vad som enligt beslut av regeringen, ett utskott eller EU-nämnden ska omfattas av sekretess till skydd för rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl, som rör förhållandet till en främmande stat eller en mellanfolklig organisation.

Den sekretess som följer av bestämmelserna i riksdagsordningen och som anger tystnadsplikten för riksdagsledamöterna gäller i princip av hänsyn till rikets säkerhet eller i övrigt till förhållandet till en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Inskränkningar i rätten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter såvitt avser dessa tystnadsplikter regleras i 44 kap. 1 § OSL. Enligt paragrafen har den tystnadsplikt som följer av ett beslut om ovillkorlig tystnadsplikt i Utrikesnämnden företräde framför meddelarfriheten. Den tystnadsplikt som kan följa av 6 kap. 8 § och 7 kap. 20 § RO har enligt samma paragraf också företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter om det är fråga om uppgifter vilkas röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Brott mot tystnadsplikten

Av 20 kap. 3 § första stycket brottsbalken framgår att om någon röjer uppgift, som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, döms, om inte gärningen eljest är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år.

Enligt 20 kap. 3 § andra stycket brottsbalken döms den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket till böter. I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar.

Tillkomsten av nuvarande bestämmelser om tystnadsplikt i riksdagsordningen

Tidigare lydelse

I den ursprungliga lydelsen av 1866 års riksdagsordning fanns inga bestämmelser om tystnadsplikt för vare sig ledamöter eller andra i riksdagen. I samband med grundlagsändringar 1937 infördes vissa bestämmelser med sådan innebörd i riksdagsordningen, som då hade ställning som grundlag.

Beträffande kammaren föreskrevs, när det gällde fall då regeringen muntligen hade tagit upp någon fråga i kammaren som angick rikets förhållande till främmande makt eller annat ärende av större allmänt intresse,

att regeringen fick ”bestämma att i fall, som här avses, kamrarnas sammanträden skola hållas inom lyckta dörrar”. Bestämmelsen ansågs innebära en föreskrift om tystnadsplikt för den som närvarade vid sammanträdet rörande vad som avhandlats där (se SOU 1944:69 s. 410 f. och Lavin, Om offentliga funktionärens tystnadsplikt, 1975, s. 22 f.). Det infördes också bestämmelser om tystnadsplikt i utrikesutskottet, vilket inrättades i och med dessa ändringar. Även för ledamöterna i konstitutionsutskottet skulle det gälla en bestämmelse om tystnadsplikt.

Det dröjde till författningsreformen i mitten av 1970-talet innan en gemensam bestämmelse om tystnadsplikt för alla utskott tillkom. I samband med inrättandet av EU-nämnden infördes en motsvarande bestämmelse för nämnden.

Bestämmelserna om tystnadsplikt i ett utskott, EU-nämnden och kammaren bestod till sin principiella innebörd fram till 2014 års översyn av riksdagsordningen.

Fram t.o.m. den 1 september 2014 reglerades tystnadsplikt i kammaren i 2 kap. 4 § andra stycket RO och hade följande lydelse:

En ledamot eller tjänsteman i riksdagen får inte obehörigen röja vad som har förekommit vid ett sammanträde inom stängda dörrar. Riksdagen får dock besluta att i ett särskilt fall helt eller delvis upphäva tystnadsplikten.

Enligt motiven till bestämmelsen skulle syftet med ett beslut att hålla ett sammanträde inom stängda dörrar förfelas om de närvarande fritt ägde meddela utomstående vad som hade förekommit vid sammanträdet och utgångspunkten borde därför vara att tystnadsplikt skulle iakttas (prop. 1973:90 s. 521). Det vore emellertid olämpligt om tystnadsplikten obetingat knöts till ett i förväg givet förordnande om sammanträde inom stängda dörrar. Den skulle därigenom kunna komma att omfatta uppgifter och yttranden vilkas hemlighållande inte krävdes av syftet med förordnandet. Denna konsekvens undveks genom att riksdagen i efterhand kunde förklara att viss del av vad som hade förekommit under det hemliga sammanträdet – eller rentav förhandlingen i dess helhet – inte skulle underkastas tystnadsplikt. Denna befogenhet att upphäva tystnadsplikten skulle gälla oavsett om det var regeringen eller riksdagen som hade beslutat om stängda dörrar.

I motiven framhölls att bestämmelsen om tystnadsplikt i kammaren avsåg de personer som hade närvarat vid sammanträdet (prop. 1973:90 s. 520). Skyldigheten att iaktta tystnad gällde inte sådana meddelanden som kunde anses behöriga (s. 521). Härmed avsågs framför allt underrättelser till riksdagsledamöter som inte var närvarande vid det hemliga sammanträdet. I gengäld gällde tystnadsplikten också för en ledamot och en tjänsteman i riksdagen som i andra hand hade fått del av uppgifter, lämnade vid ett slutet sammanträde.

Tystnadsplikt i ett utskott och EU-nämnden reglerades i varsin likalydande bestämmelse i riksdagsordningen (4 kap. 17 §¹ och 10 kap. 12 § RO). Bestämmelsen om tystnadsplikt i ett utskott hade följande lydelse:

En ledamot, en suppleant eller en tjänsteman i ett utskott får inte obehörigen röja vad som enligt beslut av regeringen eller utskottet skall hållas hemligt med hänsyn till rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl som betingas av förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation.

I motiven till bestämmelsen sägs inget närmare om tystnadspliktens innebörd och om begreppet obehörigen (prop. 1973:90 s. 552). I doktrinen har bl.a. framhållits att tystnadsplikten innebär förbud mot att röja en uppgift som ska hållas hemlig, vare sig det sker muntligt eller genom att en allmän handling lämnas ut eller på annat sätt (Holmberg m.fl., Grundlagarna, tredje uppl., 2012, s. 797). Den innebär endast förbud mot obehörigt röjande och viker därmed bl.a. för vittnesplikten. Det har även framhållits att tystnadsplikten inte torde hindra att informationen lämnas till en ledamot eller en behörig tjänsteman som inte har varit närvarande vid ett utskottssammanträde då uppgiften lämnades. Även för dem gäller i så fall tystnadsplikten.

Sekretessen i riksdagens arbete behandlades i motiven till 1980 års sekretesslag (prop. 1979/80:2, Del A, s. 295). När det gällde tystnadsplikt för riksdagens ledamöter framhölls att det synes riktigast att regleringen får stå kvar i regeringsformen och riksdagsordningen. Som skäl anfördes att när det i undantagsfall föreskrivs tystnadsplikt för riksdagens ledamöter utgör detta en betydelsefull inskränkning i den offentlighet som präglar riksdagens arbete. Därför borde sådana inskränkningar göras i särskild ordning, dvs. genom ändring i regeringsformen eller riksdagsordningen. Sekretesslagen borde alltså inte gälla för riksdagens ledamöter i den egenskapen.

När det gällde sekretessen för riksdagens tjänstemän framhölls att den i första hand borde regleras i sekretesslagen och att den omständigheten att vissa tjänstemän i riksdagen dessutom kunde komma att bli underkastade tystnadsplikt enligt regeringsformen eller riksdagsordningen inte behövde leda till några praktiska svårigheter.

Kommittén för översyn av riksdagsordningen

Riksdagsstyrelsen beslutade den 26 september 2012 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté under ledning av talmannen och bestående av ledamöter på gruppledarnivå. Kommitténs uppdrag var att göra en samlad översyn av riksdagsordningen, såväl materiellt som språkligt och lagtekniskt. Kommittén, som antog namnet Kommittén för översyn av riksdagsordningen (Översynskommittén), överlämnade den 28 augusti 2013 betänkandet Översyn av riksdagsordningen (2012/13:URF3) till riksdagsstyrelsen. Kommittén föreslog en ny riksdagsordning. Den föreslagna lagen var främst en redaktionell och språklig omarbetning av den gällande riksdagsordningen i

¹ Bestämmelsen hade före 2003 beteckningen 4 kap. 15 §.

syfte att göra den mer konsekvent och överskådlig samt att anpassa lagtexten till dagens krav på offentlig text, dvs. att den ska vara skriven på ett vårdat, enkelt och begripligt språk. Därutöver föreslogs vissa ändringar i sak. Bland annat föreslogs att bestämmelsen om tystnadsplikt i kammaren skulle utvidgas till att gälla inte enbart tjänstemän i riksdagen utan även andra tjänstemän som närvarar i kammaren. Motsvarande ändring föreslogs i fråga om bestämmelsen om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden.

Kommittén föreslog att bestämmelsen i riksdagsordningen om tystnadsplikt i kammaren skulle ha följande lydelse:²

Ledamöter och tjänstemän får inte obehörigen röja vad som har förekommit vid ett sammanträde inom stängda dörrar. Kammaren får besluta att i ett särskilt fall helt eller delvis upphäva tystnadsplikten.

Bestämmelsen i riksdagsordningen om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden skulle enligt kommitténs förslag ha följande lydelse:³

En ledamot, en suppleant eller en tjänsteman får inte obehörigen röja vad som enligt beslut av regeringen, ett utskott eller EU-nämnden ska omfattas av sekretess till skydd för rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl som betingas av förhållandet till en främmande stat eller en mellanfolklig organisation.

Som en konsekvens av den lagtekniska översynen var enligt kommittén föreslagna förändringar några av de viktigaste (2012/13:URF3 s. 96). I författningskommentarer till bestämmelsen om tystnadsplikt i kammaren framhölls att ”den nuvarande begränsningen som innebär att tystnadsplikten endast rör tjänstemän i riksdagen har ändrats eftersom tjänstemännen numera är anställda i Riksdagsförvaltningen. Den nya bestämmelsen innebär dessutom att tystnadsplikt även omfattade andra tjänstemän än anställda i Riksdagsförvaltningen som närvarat under ett slutet sammanträde med kammaren” (s. 266 f.). I författningskommentaren till bestämmelsen om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden – där en motsvarande ändring föreslogs – framhölls att bestämmelsen hade ändrats språkligt utan att någon saklig ändring var avsedd (s. 285).

Riksdagsbehandlingen av framställningen Översyn av riksdagsordningen

Översynskommitténs betänkande behandlades inom Riksdagsförvaltningen, och i januari 2014 överlämnade riksdagsstyrelsen framställningen Översyn av riksdagsordningen (2013/14:RS3) till riksdagen. Riksdagsstyrelsen föreslog bl.a. en ny riksdagsordning. Vidare föreslogs att bestämmelserna om tystnadsplikt i kammaren, ett utskott och EU-nämnden skulle ändras i enlighet med Översynskommitténs förslag. Riksdagsstyrelsens framställning innehöll författningskommentarer som i dessa delar helt överensstämde med kommitténs (s. 204 och 221).

² Dåvarande 2 kap. 4 § andra stycket RO och nuvarande 6 kap. 8 § RO.

³ Dåvarande 4 kap. 17 § RO och nuvarande 7 kap. 20 § RO. I kommitténs förslag har bestämmelsen beteckningen 7 kap. 19 § RO.

Framställningen bereddes av konstitutionsutskottet och utskottet beslutade den 20 februari 2014 att inhämta Lagrådets yttrande över bl.a. de föreslagna bestämmelserna om tystnadsplikt för uppgifter som förekommit i vissa fall vid ett sammanträde med kammaren, ett utskott eller EU-nämnden.

Lagrådet framhöll i sitt yttrande att begreppet ”tjänst” numera i t.ex. regeringsformen och lagen (1994:260) om offentlig anställning hade ersatts av begreppet ”anställning” och att detta i sin tur inneburit att begreppet ”anställd” ofta används i stället för ”tjänsteman” (utdrag ur protokoll vid Lagrådets sammanträde 2014-03-27). Med hänsyn till att bl.a. ordet ”tjänstemän” också används om privatanställda framstod det enligt Lagrådet som något oklart vad den i kommentaren omtalade utvidgningen till att omfatta andra tjänstemän än anställda i Riksdagsförvaltningen avsåg. Lagrådet ansåg att frågan borde belysas ytterligare i det fortsatta beredningsarbetet.

Lagrådet ansåg även att den föreslagna bestämmelsen om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden, till skillnad från vad som angavs i författningskommentaren, innebar en viss utvidgning av tystnadsplikten.

Vidare ansåg Lagrådet att uttrycket ”skäl som betingas av” i bestämmelsen om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden var onödigt ålderdomligt och möjligen också en dubblering av ordet ”skäl”. Lagrådet föreslog att uttrycket skulle ersättas med ”skäl som rör” eller ”skäl som avser”.

I sitt ställningstagande konstaterade konstitutionsutskottet att riksdagsstyrelsens avsikt måste vara att vem som än har tillåtits närvara under ett slutet sammanträde med kammaren, eller under ett sammanträde med ett utskott eller EU-nämnden där det har förekommit uppgifter som ska hållas hemliga, ska omfattas av den tystnadsplikt som följer av de aktuella bestämmelserna (bet. 2013/14:KU46 s. 13). Utskottet föreslog därför, mot bakgrund av de synpunkter som hade framförts av Lagrådet, att bestämmelserna skulle utformas så att ingen som har närvarat vid sammanträdet obehörigen får röja uppgifterna i fråga. Utskottet föreslog också en språklig modernisering av uttrycket ”skäl som betingas av”. Slutligen konstaterade utskottet, i likhet med Lagrådet, att den föreslagna 7 kap. 20 § innebar en viss utvidgning av tystnadsplikten.

Kammaren beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2013/14:351–352). Den nya riksdagsordningen trädde i kraft den 1 september 2014.

Utskottets överväganden

Tystnadsplikt i riksdagen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar de förslag som utskottet, med utnyttjande av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen, lämnar till lag om ändring i riksdagsordningen och lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen.

Inledning

Som har redovisats tidigare beslutade konstitutionsutskottet i december 2015 att ge en utredare i uppdrag att genomföra en översyn av riksdagsordningens bestämmelse om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden och att föreslå de lagändringar som bedömdes nödvändiga. Utgångspunkten för uppdraget var att den aktuella bestämmelsen skulle anpassas till de arbetsformer som används i utskotten och EU-nämnden. Utredaren skulle även överväga hur den krets som omfattas av bestämmelsen skulle avgränsas.

Utredaren redovisade sitt uppdrag för konstitutionsutskottet i juni 2016 och överlämnade samtidigt rapporten Översyn av bestämmelserna om tystnadsplikt i riksdagen. Utredaren föreslår i rapporten att bestämmelsen i riksdagsordningen om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden ska ändras på så sätt att tystnadsplikten ska avse de uppgifter som har angetts i ett beslut om tystnadsplikt, utan att det anges vem som omfattas av tystnadsplikten. Motsvarande ändring föreslås när det gäller bestämmelsen om tystnadsplikt i kammaren. I utredarens förslag omfattas även tjänstemän av tystnadsplikten.

Utredarens förslag har remitterats till Riksdagens ombudsmän, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall och Justitiekanslern. Samtliga remissinstanser har haft synpunkter på utredarens förslag när det gäller den krets som kan komma att omfattas av förslagen.

Utskottets ställningstagande

Behov av att ändra nuvarande bestämmelser i riksdagsordningen om tystnadsplikt

När det gäller riksdagsordningens bestämmelser om tystnadsplikt konstaterar konstitutionsutskottet inledningsvis att bestämmelsen om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden tillämpas relativt sällan och att under innevarande mandatperiod har beslut om tystnadsplikt fattats av försvarsutskottet, justitie-

utskottet, konstitutionsutskottet, näringsutskottet, trafikutskottet och utrikesutskottet. Bestämmelsen om tystnadsplikt i kammaren tillämpades senast 1945.

I konstitutionsutskottet hanteras uppgifter som omfattas av tystnadsplikt framför allt i samband med utskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Sådana uppgifter kan lämnas i muntlig form i anslutning till utfrågningar men det förekommer även att handlingar som har begärts in av utskottet innehåller uppgifter som omfattas av tystnadsplikt. Handlingar som innehåller uppgifter som omfattas av tystnadsplikt är tillgängliga för konstitutionsutskottets ledamöter, suppleanter och behöriga tjänstemän även vid andra sammanträden än det då beslut om tystnadsplikt fattades och vid sidan av utskottets sammanträden. Dessa handlingar förvaras på utskottets kansli. Övriga utskott har beslutat om tystnadsplikt vid ett enstaka tillfälle och de uppgifter som omfattas av tystnadsplikt har i regel lämnats i muntlig form vid ett utskottssammanträde.

Den nuvarande utformningen av bestämmelserna i riksdagsordningen om tystnadsplikt innebär – till skillnad mot vad som gällde tidigare – bl.a. att de riksdagsledamöter som inte har närvarat vid det sammanträde då ett utskott eller EU-nämnden beslutat om tystnadsplikt respektive kammaren beslutat om stängda dörrar, inte omfattas av tystnadspikten. För att dessa ledamöter ska omfattas av tystnadspikten krävs ett nytt beslut där personerna i fråga är närvarande.

I likhet med utredaren anser konstitutionsutskottet att problemet med den nuvarande utformningen av riksdagsordningens bestämmelser om tystnadsplikt är att de riksdagsledamöter som inte har deltagit i ett sammanträde men vid ett senare tillfälle tar del av den aktuella uppgiften inte blir bundna av tystnadspikten. När det gäller utformningen av riksdagsordningens bestämmelser om tystnadsplikt vill utskottet understryka att en utgångspunkt måste vara att anpassa bestämmelserna till riksdagens arbetsformer.

Utformningen av riksdagsordningens bestämmelser om tystnadsplikt

Utredaren föreslår i rapporten att bestämmelsen i riksdagsordningen om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden ska ändras på så sätt att tystnadspikten ska avse de uppgifter som har angetts i ett beslut om tystnadsplikt, utan att det anges vem som omfattas av tystnadspikten. Att bestämmelsen syftar på objektet för tystnadspikten innebär enligt utredaren att personkretsen inte behöver preciseras närmare. Den utformning som föreslås innebär enligt utredaren att tystnadsplikt gäller för själva uppgiften, oavsett vem som tar befattning med den och oavsett om denne närvarat vid det aktuella sammanträdet eller inte. Motsvarande ändring föreslås när det gäller bestämmelsen om tystnadsplikt i kammaren.

Med utredarens förslag utvidgas den krets som omfattas av tystnadspikten. De kategorier av personer som i praktiken kan komma att ta befattning med en sådan uppgift som bestämmelserna avser att skydda är enligt utredaren

ledamöter av riksdagen, anställda i Riksdagsförvaltningen och någon gång anställda i Regeringskansliet eller andra enskilda. Utredaren framhåller i denna del att de föreslagna ändringarna i praktiken knappast innebär en utvidgning av de kategorier av personer som i dag kan komma att omfattas av de aktuella bestämmelserna. Däremot innebär förslagen en utvidgning av personkretsen, i den meningen att även personer som inom ramen för verksamheten i ett utskott, EU-nämnden eller kammaren tar befattning med den aktuella uppgiften vid ett senare tillfälle kommer att omfattas, även om de inte har närvarat vid sammanträdet då det beslutades om tystnadsplikt. De föreslagna ändringarna innebär enligt utredaren att den utvidgning av tystnadspliktens omfattning som åsytades vid 2014 års översyn av riksdagsordningen behålls, samtidigt som problemen med den nuvarande utformningen avhjälpas.

Riksdagens ombudsmän (JO) påpekar i sitt remissvar att utredarens förslag på ett teoretiskt plan innebär att vem som helst kan komma att omfattas av tystnadsplikten. Enligt JO är bestämmelsens omfattning oklar. JO är också tveksam till att personer utanför statsförvaltningen ska kunna omfattas av en tystnadsplikt på det sätt som föreslås. Stockholms tingsrätt framhåller i sitt remissvar att den föreslagna ändringen av bestämmelsen om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden tycks ge förutsättningar för att avhjälpa det problem som har identifierats. Samtidigt påpekas att förslagen innebär att tystnadsplikten kommer att träffa en mycket vid personkrets och att det kan finnas skäl att överväga om det är påkallat med hänsyn till det straffrättsliga ansvar som kan följa. Kammarrätten i Sundsvall menar att varken behovet av en sådan reglering av tystnadsplikt för enskilda personer eller avgränsningen av personkretsen är belyst på ett tillfredsställande sätt. Enligt kammarrätten bör tjänstemän inte omfattas av de föreslagna bestämmelserna eftersom de redan omfattas av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. Justitiekanslern (JK) har i sak inga synpunkter på förslaget att även personer som inte har närvarat vid ett sammanträde under vissa förutsättningar ska kunna ha tystnadsplikt enligt bestämmelserna i riksdagsordningen. En utgångspunkt när det gäller bestämmelser om tystnadsplikt måste enligt JK emellertid vara att det går att förstå vilken personkrets som tystnadsplikten gäller för. JK påpekar att när det gäller bestämmelser om tystnadsplikt framgår det normalt av lagtexten vem tystnadsplikten gäller för. Det finns som utredaren nämner i rapporten bestämmelser som anger att tystnadsplikt gäller för en viss uppgift utan att en viss personkrets pekas ut. Den sortens bestämmelser kompletteras dock enligt JK ofta av klagörande uttalanden i förarbetena. JK utgår från att det endast är personer som på något sätt har fått del av uppgifterna genom att medverka i riksdagens arbete som kan komma att ha tystnadsplikt enligt bestämmelserna. Den som har fått del av samma uppgifter på något annat vis kan enligt JK rimligen inte omfattas. En annan fråga av intresse är enligt JK om tystnadsplikten även gäller för en person som t.ex. har fått muntlig information från någon som närvarat vid ett sammanträde.

Som understryks inledningsvis är det enligt utskottet angeläget att riksdagsordningens bestämmelser om tystnadsplikt i ett utskott, EU-nämnden och kammaren anpassas till riksdagens arbetsformer. Samtidigt är det givetvis viktigt att det går att förutse vilka som omfattas av tystnadsplikten.

Som utredaren konstaterar finns det bestämmelser inom olika rättsområden som anger att tystnadsplikt gäller för en viss uppgift utan att en viss personkrets pekats ut. Den sortens bestämmelser kompletteras dock som Justitiekanslern framhåller i sitt remissvar ofta av klargörande uttalanden i förarbetena.

Att enbart genom motivuttalanden klargöra den personkrets som kan komma att omfattas av riksdagsordningens bestämmelser om tystnadsplikt synes enligt utskottet mindre lämpligt, särskilt eftersom tystnadsplikten är straffsanktionerad. En alltför vid eller oprecis bestämmelse är svår att tillämpa och minskar också möjligheten att utkräva ansvar för brott mot tystnadsplikten. Därtill kommer att det är viktigt att den personkrets som omfattas av en bestämmelse om tystnadsplikt kan överblicka och förstå att de har tystnadsplikt. Mot denna bakgrund anser utskottet att det bör framgå av bestämmelsen vilken personkrets som tystnadsplikten gäller för.

Vem eller vilka bör omfattas av riksdagsordningens bestämmelser om tystnadsplikt?

Riksdagens ledamöter

När det gäller avgränsningen av den personkrets som bör omfattas av riksdagsordningens bestämmelser om tystnadsplikt noterar utskottet inledningsvis att tystnadsplikt för riksdagens ledamöter enbart regleras i riksdagsordningen.⁴ Som skäl har i förarbetena framhållits att när det i undantagsfall föreskrivs tystnadsplikt för riksdagens ledamöter utgör detta en betydelsefull inskränkning i den offentlighet som präglar riksdagens arbete, och därför bör sådana inskränkningar göras i särskild ordning, dvs. genom ändring i riksdagsordningen.

Som har redovisats ovan behöver nuvarande bestämmelse om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden ändras så att tystnadsplikten även gäller för de ledamöter och suppleanter i utskottet eller nämnden som inte har närvarat vid det sammanträde då utskottet eller EU-nämnden beslutat om tystnadsplikt. Utskottet ser däremot inte tillräckliga skäl för att föreslå att ledamöter eller suppleanter som inte tillhör det aktuella utskottet eller EU-nämnden ska kunna ta del av uppgifter som omfattas av tystnadsplikt. Om det i undantagsfall skulle vara så att ett ärende som berör fler än ett utskotts beredningsområde innehåller uppgifter som bör omfattas av tystnadsplikt får aktuella uppgifter hanteras vid skilda utskottssammanträden, med skilda beslut om tystnadsplikt. Därutöver kan det i vissa fall vara ett alternativ att två eller fler utskott beslutar

⁴ I denna del bortses från den reglering som finns i regeringsformen och som rör de riksdagsledamöter som sitter i Utrikesnämnden.

att gemensamt bereda ärendet i ett sammansatt utskott genom deputerade (7 kap. 7 § RO).

Även om en bestämmelse om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden enligt utskottet bör begränsas till ledamöter och suppleanter i det aktuella utskottet eller nämnden torde det ligga i sakens natur att en ledamot kan behöva diskutera ställningstaganden och förhållanden inom utskottet eller nämnden med sin partiledare eller gruppleddare i riksdagen (jfr bl.a. Stjernquist, Samhälle och Riksdag del IV – Riksdagens arbete och arbetsformer, 1966, s. 349). En sådan diskussion torde enligt utskottet många gånger kunna ske utan att uppgifter som omfattas av tystnadsplikt behöver lämnas. Om det trots allt bedöms nödvändigt kan det alljämt inte anses vara fråga om ett obehörigt röjande. Nödvändig avstämning med partiledare eller gruppleddare är etablerad praxis i riksdagsarbetet och får anses vara en förutsättning för ett fungerande arbete i riksdagen. Den begränsade grupp som på detta sätt kan komma att ta del av uppgifter som omfattas av ett beslut om tystnadsplikt får förutsättas hantera uppgifterna med den varsamhet som krävs.

När det gäller bestämmelsen om tystnadsplikt i kammaren noterar utskottet att det var länge sedan ett sammanträde i kammaren hölls inom stängda dörrar. Tystnadsplikten i fråga om uppgifter som har lämnats vid ett sådant sammanträde är annorlunda konstruerad än den som gäller för ett utskott eller EU-nämnden. Tystnadsplikten i kammaren gäller så snart ett kammarsammanträde hållits inom stängda dörrar, om inte kammaren upphäver tystnadsplikten. Samtidigt konstaterar utskottet att även bestämmelsen om tystnadsplikt i kammaren är begränsad till de riksdagsledamöter som har närvarat vid sammanträdet. Utskottet delar utredarens bedömning att de problem som belyses när det gäller bestämmelsen om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden även gör sig gällande beträffande vad som framkommit vid ett sammanträde i kammaren som hållits inom stängda dörrar. Det kan även som utredaren framhåller ligga ett värde i att de bestämmelser i riksdagsordningen som reglerar tystnadsplikt ges en så likartad utformning som möjligt. Därutöver kan omotiverade skillnader vålla osäkerhet i tillämpningen och detta skulle kunna visa sig i fråga om behörigheten att lämna uppgifter vidare.

Övriga personer

Närvarande vid ett sammanträde i ett utskott eller EU-nämnden är även anställda i Riksdagsförvaltningen med placering i utskottet eller nämnden. Vid ett sådant sammanträde kan i undantagsfall även närvara stenografer som är anställda i Riksdagsförvaltningen och med placering i annan del av förvaltningen.

Även statsråd och tjänstemän i Regeringskansliet eller i en myndighet kan närvara vid ett sammanträde i ett utskott eller EU-nämnden. Ofta är de inbjudna för att lämna information.

När det gäller redovisade personkretsar konstaterar utskottet att de redan omfattas av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om tystnadsplikt

och att bestämmelserna i den lagen är mer vittgående än riksdagsordningens bestämmelser om tystnadsplikt. Nämnda personer har alltså en mer omfattande tystnadsplikt än ledamöterna i riksdagen.

Som utredaren konstaterar innebär bestämmelsen i riksdagsordningen en dubbelreglering vad gäller tjänstemän. I tidigare lydelse av bestämmelsen framgick detta uttryckligen genom att dessa tjänstemän omnämndes. Utredaren framhåller i rapporten att det är mindre lämpligt att undanta de anställda i Riksdagsförvaltningen ur riksdagsordningens bestämmelser om tystnadsplikt. I denna del framhåller utredaren att det rör sig om en reglering som bestått under lång tid och hänvisar till att i samband med tillkomsten av 1980 års sekretesslag ansågs den omständigheten att vissa tjänstemän skulle komma att bli underkastade denna dubbelreglering inte behöva leda till några praktiska svårigheter. I ett konstitutionellt perspektiv kan det rentav enligt utredaren ses som en styrka att det i riksdagsordningen finns en självständig reglering som säkerställer tystnadsplikten för de anställda, oberoende av offentlighets- och sekretesslagen.

Utskottet anser att den redovisade dubbelregleringen för tjänstemän i Riksdagsförvaltningen och andra offentliganställda är svår att motivera. Enligt utskottet bör inte de personer som redan omfattas av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser även ingå i den personkrets som anges i riksdagsordningen.

I undantagsfall kan även andra än de som omfattas av offentlighets- och sekretesslagen närvara vid ett sammanträde i ett utskott eller EU-nämnden. I utredarens rapport nämns andra enskilda. Härmed torde avses att det vid enstaka tillfällen har hänt att konstitutionsutskottet bjudit in ett tidigare statsråd eller en privatanställd till en utfrågning i anslutning till utskottets granskningar av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. I undantagsfall kan det hända att en person från denna personkrets inför en utfrågning i konstitutionsutskottet behöver ta del av uppgifter som omfattas av sekretess.

I denna del konstaterar utskottet att den redovisade situationen är ovanlig och att den krets som kan komma i fråga är svår att definiera i en bestämmelse om tystnadsplikt. Därtill kommer att ett utskott redan i dag med stöd av offentlighets- och sekretesslagen kan besluta att en person ska få ta del av uppgifter med förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. Ett sådant förbehåll innebär att mottagaren av uppgifterna inte fritt får använda sig av dem, och genom förbehållet uppstår en tystnadsplikt. Sammantaget anser utskottet att redovisad personkrets inte ska anges i riksdagsordningens bestämmelse om tystnadsplikt.

Närvarande vid ett sammanträde i kammaren är, förutom riksdagsledamöter, även personer med anställning eller uppdrag hos Riksdagsförvaltningen. Ibland kan även statsråd och tjänstemän i Regeringskansliet närvara vid ett sådant sammanträde. Dessa personer omfattas redan av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. Även i denna del anser utskottet att det är svårt att motivera en dubbelreglering för dessa offentligt

anställda personer. Någon annan personkrets bör inte närvara under ett sammanträde i kammaren som hålls inom stängda dörrar.

Slutligen vill utskottet understryka att det aldrig kan bli aktuellt att låta anställda i partikanslierna, t.ex. politiska sekreterare, ta del av uppgifter som omfattas av tystnadsplikt. Dessa personer är inte anställda i offentlig verksamhet och omfattas därför inte av offentlighets- och sekretesslagen. Därtill kommer att de inte har ett förtroendeuppdrag som kan likställas med riksdagsledamöters uppdrag.

Övriga frågor

I likhet med utredaren anser utskottet att riksdagsordningens bestämmelser om tystnadsplikt inte ska innehålla någon tidsgräns. Det har aldrig funnits någon tidsgräns för dessa bestämmelser och i lagar som föreskriver tystnadsplikt för personer som inte omfattas av offentlighets- och sekretesslagen föreskrivs i regel inte några tidsgränser.

Utredaren föreslår vidare att riksdagsordningens bestämmelser om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden och om jäv i utskott ska byta plats och att det av kapitlets inledande bestämmelse ska framgå att det i kapitlet finns bestämmelser om tystnadsplikt. Bland annat med hänsyn till att det krävs utredning för att göra motsvarande ändring i kapitlet om kammaren anser utskottet att denna ändring inte bör göras.

Ändringar i riksdagsordningen

Utskottet föreslår att riksdagen antar förslag till lag om ändring i riksdagsordningen enligt det förfarande som följer av 8 kap. 17 § första stycket andra meningen RF. Detta innebär att lagen antas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet.

Sammanfattning och initiativ

Sammantaget anser utskottet att bestämmelsen om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden bör utformas på så sätt att personkretsen begränsas till ledamöter och suppleanter i ett utskott eller EU-nämnden. När det gäller bestämmelsen om tystnadsplikt i kammaren anser utskottet att bestämmelsen bör utformas på så sätt att personkretsen begränsas till ledamöter. Den redovisade utformningen av bestämmelserna skapar förutsebarhet och samtidigt anpassas bestämmelserna till riksdagens arbetsformer. Innebörden av förslagen blir en återgång till vad som gällde för riksdagsledamöter fram till de senaste ändringarna av bestämmelserna.

Riksdagsordningens bestämmelse om tystnadsplikt i kammaren (6 kap. 8 §) bör alltså ändras bl.a. genom att tystnadsplikten i kammaren inte längre kopplas till de som har närvarat vid ett sammanträde som hållits inom stängda dörrar. I stället bör anges att tystnadsplikten gäller för riksdagens ledamöter.

Med den föreslagna ändringen utvidgas bestämmelsens tillämpningsområde på så sätt att även de ledamöter som inte har närvarat vid sammanträdet omfattas av tystnadsplikten. Härigenom kan dessa ledamöter ta del av vad som framkommit vid sammanträdet, exempelvis genom att ta del av protokollet från sammanträdet. En ledamot som närvarat vid sammanträdet i kammaren får delge en uppgift som omfattas av tystnadsplikt till en ledamot som inte har närvarat vid sammanträdet.

De föreslagna ändringarna innebär vidare att övriga personer som kan komma att närvara vid ett sammanträde i kammaren som hålls inom stängda dörrar inte längre omfattas av bestämmelsen. Dessa är anställda i offentlig verksamhet och omfattas redan av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser.

Riksdagsordningens bestämmelse om tystnadsplikt i ett utskott och EU-nämnden (7 kap. 20 §) bör ändras bl.a. genom att tystnadsplikten i ett utskott eller EU-nämnden inte längre kopplas till de som närvarat vid ett sammanträde i utskottet eller nämnden.

Med den föreslagna ändringen utvidgas bestämmelsens tillämpningsområde på så sätt att även de ledamöter och suppleanter i ett utskott eller EU-nämnden som inte har närvarat vid sammanträdet omfattas av tystnadsplikten. Härigenom kan dessa ledamöter ta del av de uppgifter som omfattas av tystnadsplikten. En ledamot i ett utskott eller EU-nämnden som närvarat vid sammanträdet får delge en uppgift som omfattas av tystnadsplikt till en ledamot eller en suppleant i utskottet eller nämnden som inte har närvarat vid sammanträdet.

De föreslagna ändringarna innebär vidare att övriga personer som kan komma att närvara vid ett sammanträde i ett utskott eller EU-nämnden inte längre omfattas av bestämmelsen. Dessa är utom i undantagsfall, normalt sett anställda i offentlig verksamhet och omfattas redan av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. I de undantagsfall där någon som inte omfattas av offentlighets- och sekretesslagen behöver ta del av uppgifter som omfattas av sekretess kan ett utskott med stöd av offentlighets- och sekretesslagen besluta att personen i fråga ska få ta del av uppgifter med förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den.

Vid sidan av de sakliga ändringarna som föreslås i riksdagsordningen bör enligt utskottet även några smärre språkliga och redaktionella ändringar göras.

De föreslagna ändringarna i riksdagsordningen föranleder en följdändring i offentlighets- och sekretesslagen. Som en följd av att tystnadsplikten för bl.a. tjänstemän i Riksdagsförvaltningen enbart ska regleras i offentlighets- och sekretesslagen har hänvisningen till denna personkrets i bestämmelsen om tystnadsplikt i riksdagen (41 kap. 2 § OSL) blivit överflödigt och bör därför tas bort. Den föreslagna ändringen innebär att det i bestämmelsen endast hänvisas till riksdagsledamöter samt den som i övrigt är knuten till Utrikesnämnden.

Förslagen till ändringar i riksdagsordningen och offentlighets- och sekretesslagen bör träda i kraft den 1 juli 2018.

Med utnyttjande av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § RO föreslår utskottet att riksdagen ställer sig bakom vad utskottet nu anför och antar utskottets förslag till lagändringar i bilaga 1.

BILAGA 1

Utskottets lagförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 8 § och 7 kap. 20 § riksdagsordningen ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***6 kap.**

8 §

Ingen som har närvarat vid ett sammanträde i kammaren som hållits inom stängda dörrar får obehörigen röja vad som har framkommit vid sammanträdet. Kammaren får besluta att i ett särskilt fall helt eller delvis upphäva tystnadsplikten.

En ledamot får inte obehörigen röja vad som har framkommit vid ett sammanträde i kammaren som hållits inom stängda dörrar. Kammaren får besluta att i ett särskilt fall helt eller delvis upphäva tystnadsplikten.

7 kap.

20 §

Ingen som har närvarat vid ett sammanträde med ett utskott eller EU-nämnden får obehörigen röja vad som enligt beslut av regeringen, ett utskott eller EU-nämnden ska omfattas av sekretess till skydd för rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl som rör förhållandet till en främmande stat eller en mellanfolklig organisation.

En ledamot eller en suppleant i ett utskott eller EU-nämnden får inte obehörigen röja vad som enligt beslut av regeringen, utskottet eller EU-nämnden ska omfattas av sekretess till skydd för rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl som rör förhållandet till en främmande stat eller en mellanfolklig organisation.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 41 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

41 kap.

2 §⁵

Föreskrifterna i 7 kap. 1 § samt 8 kap. gäller inte ledamot av riksdagen, när det är fråga om uppgift som ledamoten har tagit emot under utövandet av sitt uppdrag. Föreskrifter om tystnadsplikt för riksdagsledamöter *och för tjänstemän i riksdagen finns* i 10 kap. 12 § regeringsformen samt 6 kap. 8 § och 7 kap. 20 § riksdagsordningen.

Föreskrifterna i 7 kap. 1 § samt 8 kap. gäller inte ledamot av riksdagen, när det är fråga om uppgift som ledamoten har tagit emot under utövandet av sitt uppdrag. Föreskrifter om tystnadsplikt *finns* för riksdagsledamöter i 10 kap. 12 § regeringsformen samt 6 kap. 8 § och 7 kap. 20 § riksdagsordningen *och för den som i övrigt är knuten till Utrikesnämnden i 10 kap. 12 § regeringsformen.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

⁵ Senaste lydelse 2014:806.

BILAGA 2

Yttrande från Lagrådet

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-12-04

Närvarande: F.d. justitieråden Gustaf Sandström och Lena Moore
samt justitierådet Anders Eka.

Tystnadsplikt i riksdagen

Riksdagens konstitutionsutskott har den 21 november 2017 beslutat inhämta Lagrådets yttrande över utskottets förslag till lag om ändring i riksdagsordningen (2014:801) och till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av föredraganden Ann-Charlotte Bragsjö, biträdd av biträdande kanslichefen Annika Waller.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.