Konstitutionsutskottets betänkande 1985/86:13

om tryckfrihets- och sekretessfrågor

KU
1985/86:13

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas motioner från den allmänna motionstiden 1985 om tryckfrihet, yttrandefrihet och sekretess. Utskottet tillstyrker inte någon av motionerna, men anser fyra av dem besvarade med vad utskottet anfört.

Motionerna

I motion 1984/85:304 av Kerstin Anér (fp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs om behovet av utbildning m. m. för statliga och kommunala tjänstemän angående tillämpningen av offentlighetsprincipen.

I motion 1984/85:452, yrkande 12, av Ulf Adelsohn m. fl. (m) hemställs att riksdagen beslutar att skattesekretessen i första instans skall vara absolut vid beslut om avvikelse från självdeklaration.

I motion 1984/85:477 av Rosa Östh (c) hemställs att riksdagen hos regeringen begär en sådan ändring i sekretesslagen att sekretesskyddet enligt 9 kap. 10 § sekretesslagen kommer att omfatta också de fall som anges i 7 kap. 3 och 6 §§ sekretesslagen.

I motion 1984/85:571 av Lena Öhrsvik (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär lagförslag i syfte att ge myndigheter talerätt i mål angående utlämnande av allmänna handlingar som syftar till att skydda enskildas personliga förhållanden.

I motion 1984/85:1183 av Lena Öhrsvik (s) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till ändring i sekretesslagen så att enskildas personliga förhållanden kan skyddas också inom ungdoms- och fritidsverksamheten inom fritidsnämndens område.

I motion 1984/85:1505, yrkande 1, av Bengt Westerberg m. fl. (fp) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till lag om att meddelarskyddet också skall omfatta enskild tjänst i enlighet med yttrandefrihetsutredningens förslag.

I motion 1984/85:1566 av Jan-Erik Wikström (fp) hemställs att riksdagen ändrar bestämmelsen om utrikessekretessen i sekretesslagen 2 kap. 1 § så att ett rakt skaderekvisit gäller även för uppgift hos regeringen och inom utrikesrepresentationen.

I motion 1984/85:2333 av Gunnel Liljegren och Ingrid Sundberg (båda m) hemställs att riksdagen beslutar anhålla hos regeringen att rekommendera statliga myndigheter att till ansvarig utgivare för sina publikationer utse myndighetens generaldirektör.

Utskottet

Utskottet behandlar i detta betänkande motioner från den allmänna motionstiden 1985 på tryckfrihets- och sekretessområdet.

I motion 304 av Kerstin Anér (fp) framhålls att myndigheterna ofta inte har kännedom om offentlighetsprincipens innebörd och därför ibland vägrar att lämna ut allmänna handlingar och ibland i strid mot tryckfrihetsförordningen (TF) undersöker vad syftet är med en framställning om att få ut en allmän och offentlig handling. Därför krävs enligt motionen en grundlig utbildning av offentliga tjänstemän i TF:s regelsystem om allmänna handlingars offentlighet.

Utskottet vill erinra om att utskottet i anslutning till sekretesslagens tillkomst underströk vikten av informationsinsatser från regeringens sida om sekretesslagens innehåll. En omfattande informationsverksamhet kom också till stånd, i första hand genom de tjänstemän som medverkat i lagstiftningsarbetet. Som utskottet noterade vid riksdagsbehandlingen av vissa sekretessfrågor vid 1982/83 års riksmöte (KU 1982/83:12 s. 19) har många myndigheter utgett egna kommentarer – "råd" – till sekretesslagen, där de bestämmelser som resp. myndighet särskilt kommer i beröring med i sin verksamhet kommenterats.

Det ligger enligt utskottets mening i sakens natur att informationsverksamhet av angivet slag också omfattat det grundläggande regelsystemet, dvs. TF:s kapitel om allmänna handlingars offentlighet. Utskottet instämmer emellertid i att det är angeläget att man inom den offentliga förvaltningen har kunskaper i dessa komplicerade lagstiftningsfrågor. Det kan enligt utskottets mening förutsättas att myndigheterna själva är observanta på problemet. Utskottet utgår också från att man från justitiedepartementets sida bevakar frågorna och om så bedöms erforderligt tar nya initiativ till utbildning och information på området. Med det anförda får motionen anses besvarad.

I motion 571 av Lena Öhrsvik (s) påtalas det förhållandet att det enligt gällande rätt inte är möjligt för en myndighet att föra talan mot ett beslut varigenom en besvärsmyndighet ålagt myndigheten att lämna ut en viss uppgift. I sådana fall där myndighetens beslut är grundat på hänsyn till den enskildes integritet borde enligt motionen myndigheten ha besvärsrätt.

Besvärsgrunderna för talan mot beslut rörande utlämnande av allmän handling finns i 2 kap. TF. Endast beslut varigenom någon vägrats att få del av en handling kan överklagas.

En motion av samma motionär och med samma innehåll behandlades vid 1983/84 års riksmöte. I sitt av riksdagen godkända betänkande (KU 1983/84:29) anförde utskottet bl. a. följande i frågan:

Tanken på att utvidga klagorätten till att gälla andra än sökanden har avvisats både i samband med införandet av den nämnda bestämmelsen i TF år 1976

och vid antagandet av sekretesslagen. I förarbetena till stadgandet i TF anfördes att det i och för sig fanns beaktansvärda skäl för en utvidgning av besvärsrätten, men att nackdelar oundvikligen skulle uppstå. En utvidgning av besvärsrätten skulle således kunna äventyra vad som ofta är av avgörande betydelse när offentlighetsprincipen skall tillämpas, nämligen att prövningen sker snabbt. I förarbetena till sekretesslagen framhölls att dessa skäl fortfarande var bärande.

Utskottet delar i och för sig uppfattningen i motionen att det i vissa fall skulle kunna vara motiverat med en utökad besvärsrätt för myndigheterna. Som framhållits i förarbetena till de aktuella lagrummen är emellertid en vidgad besvärsrätt förenad med påtagliga nackdelar. Det finns därför enligt utskottets bedömning inte tillräckligt skäl att frångå den grundprincip som nu gäller beträffande rätten att anföra besvär. Motionsyrkandet avstyrks följaktligen.

Utskottet har fortfarande samma uppfattning och avstyrker därför motionen.

Motion 2333 av Gunnel Liljegren och Ingrid Sundberg (båda m) tar upp frågan om ansvarig utgivare för periodiska skrifter, utgivna av myndigheter. Enligt motionen bör myndigheternas chefer alltid upprätthålla den funktionen med hänsyn till att publikationen är ett officiellt organ och språkrör för en myndighet. Regeringen bör utfärda rekommendationer härom.

Enligt utskottets mening kan det vara en ömtålig fråga vem som skall ha det yttersta ansvaret för en myndighets publikationer. Olika bedömningar kan härvidlag anläggas för olika slag av tidskrifter som myndigheter kan ge ut. Frågan är enligt utskottets mening knappast lämpad för någon form av reglering eller generella rekommendationer. Motionen avstyrks.

Utrikessekretessen tas upp i motion 1566 av Jan-Erik Wikström (fp). I motionen pekas på att inom detta område gäller en strängare sekretess (s. k. omvänt skaderekvisit) för uppgifter hos regeringen och utrikesrepresentationen än för uppgifter hos andra myndigheter. Enligt motionen borde det vara tillräckligt med ett s. k. rakt skaderekvisit även för uppgifter hos de förstnämnda kategorierna.

De överväganden som ligger bakom utformningen av ifrågavarande stadgande innebär en avvägning mellan intresset för den allmänna debatten och opinionsbildningen av att information finns att tillgå och nödvändigheten av att upprätthålla sekretess i en sådan utsträckning att Sveriges kontakter med andra länder på det utrikespolitiska planet inte försvåras eller omöjliggörs. Som anförs i förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80:2 s. 131) bör skadebegreppet inte ges en alltför vid innebörd. Det måste enligt dessa uttalanden röra sig "om någon olägenhet för landet för att skada skall kunna anses föreligga"; även om mindre och tillfälliga störningar eller irritationer inom ett annat lands ledning inte kan uteslutas, om uppgifter lämnas ut, bör detta inte alltid leda till sekretess.

Den balans som enligt förarbetena åsyftas blir i viss mån tillgodosedd genom att meddelarfrihet i stor utsträckning gäller på utrikessekretessens område. Endast om det är fråga om uppgifter vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt föreligger inte meddelarfrihet. Regeln är utformad så att bedömningen måste göras från fall till fall. Detta är som utskottet anmärkt i annat sammanhang (KU 1983/84:30

s. 34) en grannlaga uppgift.

Utskottet påbörjade under förra riksmötet en granskning av sekretesslagens tillämpning inom utrikesdepartementet. Denna granskning avser utskottet fullfölja under innevarande riksmöte. Utskottet kommer därvid att erhålla underlag för en bedömning av hur det nuvarande regelsystemet fungerar. Innan undersökningsresultatet föreligger färdigt vill utskottet inte ta ställning till behovet av en lagändring. Motionen får anses besvarad härmed.

Motion 477 av Rosa Östh (c) behandlar sekretessen för vissa uppgifter hos besvärsnämnden för rättshjälpen och domstolsverket i ärenden om rättshjälp. I motionen påpekas att sekretessen inom hälso- och sjukvården i vissa fall kan gälla även mot den som fått vård eller behandling. Enligt motionen kan detta sekretesskydd emellertid inte lagligen upprätthållas hos besvärsnämnden för rättshjälpen eller hos domstolsverket i samband med besvär över beslut av psykiatriska nämnden, utskrivningsnämnderna och beslutsnämnderna för psykiskt utvecklingsstörda i ärenden om rättshjälp.

Beträffande ärenden om rättshjälp gäller enligt 9 kap. 10 § sekretesslagen sekretess hos besvärsnämnden för rättshjälpen samt domstolsverket för uppgift som angår den rättsliga angelägenhet som ärendet avser och för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i övrigt, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Såsom framhålls i motionen finns i paragrafen inget stadgande om att sekretess till skydd för den enskilde kan gälla i förhållande till den enskilde själv.

Vid 1983/84 års riksmöte behandlade utskottet en motion med samma yrkande av samma motionär. Utskottet avstyrkte i sitt av riksdagen godkända betänkande motionen med följande motivering:

> Enligt utskottets mening bör utvidgningar av sekretessen inte företas i annat fall än när det finns starka skäl härför. Såvitt utskottet erfarit har den nu gällande ordningen inte medfört några olägenheter för de myndigheter som berörs. Utskottet anser med hänsyn härtill att det inte finns skäl att tillstyrka motionen. (KU 1983/84:29)

Som utskottet uttalade förra året har någon olägenhet av den nuvarande lagregeln på området inte förmärkts. Det kan enligt utskottets mening förutsättas att sådana känsliga uppgifter som avses med motionen oftast inte behöver vara tillgängliga i de nu aktuella ärendena. På grund härav och då utskottet fortfarande har den uppfattningen att sekretessen inte bör utvidgas utan att starka skäl talar för detta avstyrker utskottet motionen.

I motion 1183 av Lena Öhrsvik (s) påtalas att en kommuns fritidsförvaltning inte faller under socialtjänsten, vilket får till följd att fritidsledare och ungdomsledare, anställda inom en kommuns fritidsförvaltning, utan hinder av sekretess kan lämna uppgifter rörande enskildas personliga förhållanden.

Det bör anmärkas att en kommuns fritidshemsverksamhet faller under socialtjänstlagen (1980:620) och således omfattas av socialsekretessen i 7 kap. 4 § sekretesslagen. När det gäller övrig kommunal fritidsverksamhet finns inte något motsvarande stadgande i socialtjänstlagen. Som i många andra sammanhang får man dock enligt utskottets mening förutsätta att integritetskänsliga uppgifter behandlas med stor varsamhet trots att sekre-

tesskydd saknas. Det är emellertid inte uteslutet att det ibland skulle vara befogat med en sekretessmöjlighet på området. Utskottet är dock inte berett att utan närmare utredning frångå sin principiella inställning till en utvidgning av sekretessen. Motionen får anses besvarad härmed.

I motion 452, yrkande 12, av Ulf Adelsohn m. fl. påtalas att motiveringarna i beslut om avvikelse från självdeklaration i praxis blivit offentliga. Enligt motionen kan sådana motiveringar innehålla för den enskilde känsliga uppgifter om hans ekonomi och personliga levnadsförhållanden. Motionsyrkandet går ut på att skattesekretessen i första instans skall göras absolut vid beslut om avvikelse från självdeklaration.

Enligt gällande rätt (9 kap. 1 § sekretesslagen) gäller sekretess i princip inte för beslut varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs.

En motion (m) med motsvarande yrkande behandlade utskottet förra året (KU 1983/84:29). Utskottets majoritet uttalade då att uppgifterna i taxeringsnämnds beslut har ett offentlighetsintresse inte minst med hänsyn till allmänhetens möjligheter att granska beskattningsmyndigheternas verksamhet. Utskottet förklarade sig utgå från att taxeringsnämnderna iakttar nödvändiga integritetshänsyn och fann därför inte skäl att överväga någon ändring i den gällande ordningen på området. Riksdagen följde utskottet.

I en reservation (m, c, fp) till nu nämnda betänkande hemställdes till regeringen om en ändring av 9 kap. 1 § sekretesslagen så att taxeringsnämndernas motiveringar i taxeringsbesluten blev skyddade från insyn.

Utskottet har fortfarande samma inställning till frågan men vill tillägga, att enligt vad utskottet erfarit kommer i förslaget till ny förvaltningslag kraven på beslutsmotivering att modifieras bl. a. om det är nödvändigt med hänsyn till skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Lagförslaget kommer att behandlas av riksdagen våren 1986. Motionsyrkandet avstyrks.

Enligt motion 1505, yrkande 1, av Bengt Westerberg m. fl. (fp) bör meddelarskyddet utsträckas till att också gälla anställda med privata arbetsgivare.

Som framhålls i motionen har yttrandefrihetsutredningen i sitt betänkande Värna yttrandefriheten (SOU 1983:70) föreslagit en utvidgning av meddelarfriheten till att omfatta också personer som har tystnadsplikt i en enskild befattning. Förslaget innebär att den som lämnar uppgifter för publicering från t. ex. ett företag eller en organisation går fri från påföljd även om han på grund av avtal var bunden av tystnadsplikt.

Yttrandefrihetsutredningens förslag bereds för närvarande inom justitiedepartementet, och proposition i ämnet kan väntas föreläggas riksdagen inom den nuvarande valperioden.

Enligt utskottets mening bör propositionen avvaktas innan riksdagen tar slutlig ställning till den i motionen aktualiserade frågan. Motionen får anses besvarad härmed.

Utskottet vill avslutningsvis framhålla att frågor som har samband med tryckfrihetsförordningens regelsystem och meddelarfriheten övervägs dels i nyssnämnda beredningsarbete om yttrandefrihetsfrågor, dels i den år 1984 tillsatta data- och offentlighetskommittén. Inom justitiedepartementet har

vidare flera sekretessproblem aktualiserats. Förslag till riksdagen i dessa frågor är att vänta under innevarande riksmöte.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *utbildning om offentlighetsprincipen*
att riksdagen förklarar motion 1984/85:304 besvarad med vad utskottet anfört,
2. beträffande *skattesekretessen*
att riksdagen avslår motion 1984/85:452, yrkande 12,
3. beträffande *sekretess hos rättshjälpsnämnder m. fl.*
att riksdagen avslår motion 1984/85:477,
4. beträffande *talerätt mot beslut att utlämna allmän handling*
att riksdagen avslår motion 1984/85:571,
5. beträffande *sekretess för fritidsverksamhet*
att riksdagen förklarar motion 1984/85:1183 besvarad med vad utskottet anfört,
6. beträffande *meddelarskyddet i enskild tjänst*
att riksdagen förklarar motion 1984/85:1505, yrkande 1, besvarad med vad utskottet anfört,
7. beträffande *utrikessekretessen*
att riksdagen förklarar motion 1984/85:1566 besvarad med vad utskottet anfört,
8. beträffande *ansvarig utgivare för statliga myndigheters publikationer*
att riksdagen avslår motion 1984/85:2333.

Stockholm den 5 december 1985

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Yngve Nyquist (s), Wivi-Anne Cederqvist (s), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Sture Thun (s), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sören Lekberg (s), Bengt Kindbom (c), Nils Berndtson (vpk), Ulla Pettersson (s), Kristina Svensson (s) och Ingela Mårtensson (fp).

Reservationer

1. av Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Bengt Kindbom (c) och Ingela Mårtensson (fp) vilka anser

dels att utskottets yttrande om *skattesekretessen* i stället för det stycke på s. 5 som börjar "Utskottet har" och slutar "Motionsyrkandet avstyrks" bort ha följande lydelse:

Taxeringsförfarandet är en mycket omfattande myndighetsutövning som berör större delen av befolkningen. De skattskyldiga har långtgående skyldigheter att till ledning för taxeringen lämna uppgifter om personliga och ekonomiska förhållanden. Bl. a. på grund härav är huvudregeln inom beskattningsområdet att sekretessen är absolut, dvs. något skaderekvisit finns inte och inte heller någon meddelarfrihet. I samband med införandet av den nya sekretesslagen framhölls i förarbetena att den då rådande sekretessnivån, som i princip innebar absolut sekretess, borde bibehållas. Utformningen av 9 kap. 1 § sekretesslagen har emellertid uppenbarligen medfört en ej förutsedd utveckling mot minskad sekretess, som gör att syftet med den avsedda sekretessen på skatteområdet till stor del förfelas. Detta har lett till att mycket integritetskänsliga uppgifter som taxeringsnämnderna omnämnt i sina motiveringar kan bli offentliga. Enligt utskottets uppfattning talar på grund härav starka skäl för att motiveringarna till taxeringsnämndernas beslut bör åtnjuta sekretesskydd. Riksdagen bör hemställa hos regeringen om förslag till ändring av 9 kap. 1 § sekretesslagen i enlighet med det ovan anförda.

dels att utskottet under moment 2 bort hemställa

2. beträffande *skattesekretessen*

att riksdagen med anledning av motion 1984/85:452, yrkande 12, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

2. av Bertil Fiskesjö och Bengt Kindbom (båda c) vilka ansett

dels att utskottet beträffande *sekretessen hos rättshjälpsnämnder m. m.* i stället för det stycke på s. 4 som börjar med "Som utskottet" t. o. m. det stycke som slutar "utskottet motionen" bort anföra följande:

Av det ovan redovisade framgår att det på sätt som hävdats i motion 1984/85:477 föreligger brister i sekretesskyddet beträffande vissa rättshjälpsärenden. Enligt utskottets mening bör därför regeringen låta företa en översyn av de aktuella bestämmelserna i syfte att komma till rätta med de påtalade problemen.

dels att utskottet under moment 3 bort hemställa

3. beträffande *sekretess hos rättshjälpsnämnder m. fl.*

att riksdagen med bifall till motion 1984/85:477 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilt yttrande

Börje Stensson och Ingela Mårtensson (båda fp) anför:

I likhet med vad som anförs i motion 1984/85:1505, yrkande 1, av Bengt Westerberg m. fl. (fp) anser vi att meddelarfrihet bör införas också för anställda inom den privata sektorn. Vi delar också den uppfattning som framförs i motion 1984/85:1566 av Jan-Erik Wikström (fp) om att ett rakt

skaderekvisit bör gälla för sekretessbelagda uppgifter i utrikesfrågor hos regeringen och utrikesförvaltningen liksom för närvarande gäller hos andra myndigheter. Vi anser oss emellertid liksom utskottet i övrigt kunna avvakta det pågående beredningsarbetet av yttrandefrihetsutredningens förslag och den utredning som skall göras inom konstitutionsutskottet om sekretesslagens tillämpning i utrikesdepartementet.

gotab Stockholm 1985 83792