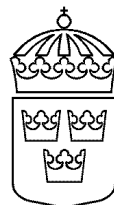


Konstitutionsutskottets yttrande

1997/98:KU6y

Skydd för förföljda personer,
samordningsnummer, m.m.



1997/98
KU6y

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har den 9 oktober 1997 berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. jämte motion 1997/98:Sk14 av Gun Hellsvik m.fl. (m), vilken väckts med anledning av propositionen.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till att gälla de sekretessfrågor som tas upp i propositionen samt motionsyrkandena 1–3.

Sekretessmarkering

Propositionen

I propositionen framhålls att sekretessmarkering i folkbokföringsregistren är den första skyddsåtgärd som bör tillgripas när man kan befara att folkbokföringsuppgifter kan komma till användning för personförföljelse. Markeringen anger att särskild försiktighet bör iakttas vid bedömningen av om uppgifter om personen i fråga bör lämnas ut, eftersom uppgifterna kan omfattas av sekretess. Sekretessmarkering är alltså avsedd att ge myndigheterna en varningssignal vid utlämnande av uppgifter som normalt sker utan särskild sekretessprövning. Sekretessmarkering har använts inom folkbokföringen under många år och skatteförvaltningen har utarbetat särskilda rutiner för systemet. Regeringen understryker att ett fungerande sekretesskydd förutsätter att myndigheterna kan hantera sekretessmarkeringen på rätt sätt. Det skydd som sekretessmarkeringen skall utgöra får inte gå till spillo genom dåliga rutiner eller bristande kunskap hos myndigheter som får del av markeringen.

Förfarandet är inte närmare lagreglerat men motsvarar enligt propositionen det som gäller för hemligstämpel, som enligt 15 kap. 3 § sekretesslagen (1980:100) kan åsättas en allmän handling. Riksskatteverket har i sitt remissyttrande över det till grund för propositionen liggande utredningsbetänkandet Några folkbokföringsfrågor (SOU 1996:68) tagit upp frågan om en lagreglering av formerna för registrering av sekretessmarkering. Verket anser att en enskild som inte beviljats sekretessmarkering bör ha möjlighet att överklaga. Enligt regeringen finns det skäl som talar för en lagreglering men frågan är komplicerad och behöver övervägas ytterligare. Frågan ligger en-

Motionen

I motion Sk14 av Gun Hellsvik m.fl. (m) begärs ett tillkännagivande till regeringen om behovet av förbättrade rutiner för registrering av sekretessmarkeringar (yrkande 2). Ett tillkännagivande till regeringen begärs också i fråga om lagreglering av formerna för registrering av sekretessmarkering (yrkande 3). Motionärerna hänvisar till att det under remissbehandlingen av det nu aktuella lagstiftningsärendet kommit fram att det kan dröja upp till 14 dagar mellan beslut om sekretessmarkering och registreringen av markeringen, vilket kan innebära stora risker och stor oro. Det finns skäl för regeringen att snarast vidta de åtgärder som krävs för att förbättra skattemyndigheternas rutiner i detta avseende. Det finns också enligt motionen skäl för regeringen att överväga om inte formerna för registrering av sekretessmarkering bör ges en fastare struktur och regleras uttryckligt i lag och inte som i dag baseras på en osäker analog tillämpning av reglerna om hemligstämpling.

Bakgrund

Enligt 15 kap. 3 § första stycket sekretesslagen får myndighet genom särskild anteckning utmärka att det kan antas föreligga hinder mot utlämnande av uppgift i allmän handling. Sådan anteckning skall innehålla begreppet hemlig samt ange tillämplig bestämmelse, dagen för anteckningen och den myndighet som låtit göra den. Markeringen tjänar som en varningssignal att uppgifter om personen inte får lämnas ut utan att en noggrann prövning gjorts. Markeringen är inget beslut om att sekretess skall iakttas utan frågan om utlämnande skall prövas mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet.

När det gäller den markering om särskild sekretessprövning som används bl.a. inom folkbokföringen har den setts som ett alternativ till den traditionella hemligstämplingen på pappersdokument, som ju inte går att använda på datorlagrade uppgifter. Även om bestämmelserna i 15 kap. 3 § första stycket sekretesslagen inte synes medge denna ADB-anpassade form av sekretessmarkering torde den vara allmänt accepterad i tillämpningen (Kommentar till sekretesslagen av Hans Corell m.fl., tredje upplagan, s. 437). Justitieombudsmannen har vid flera tillfällen tagit upp frågor som har haft samband med sekretessmarkeringen i folkbokföringsregistret utan att rikta någon kritik mot denna form av sekretessmarkering, se JO:s ämbetsberättelse 1984/85 s. 282, 1987/88 s. 195 och 1990/91 s. 387.

Konstitutionsutskottets bedömning

Enligt uppgift från Riksskatteverket registreras sekretessmarkering i folkbokföringsregistren samma dag som beslutet fattas. Sedan nya ADB-system tagits i bruk vid årsskiftet 1996/97 gäller numera en ordning där markeringen aviseras till andra myndigheter inom någon enstaka dag och inte som tidigare

efter ca 14 dagar. Det nya systemet har dock byggts ut successivt och fortfarande finns det vissa myndigheter som inte omfattas. Vid årsskiftet 1997/98 beräknas systemet vara fullt utbyggt.

Mot denna bakgrund behövs enligt konstitutionsutskottets mening inte något tillkännagivande till regeringen. Motionsyrkande 2 får således anses tillgodosett och avstyrks därför.

När det gäller frågan om lagreglering av möjligheten att göra sekretessmarkering i folkbokföringsregistret delar konstitutionsutskottet regeringens mening att det finns skäl som talar för en sådan lagreglering. Enligt uppgift från Brottsförutredningen, som beräknas avsluta sitt arbete i mars 1998, avser utredningen att ta upp denna fråga. Konstitutionsutskottet anser att resultatet av detta arbete bör avvaktas innan riksdagen tar ställning i frågan och avstyrker därför motion Sk14 yrkande 3.

Nivån på folkbokföringssekretessen

Propositionen

I propositionen tar regeringen upp frågan om nivån på folkbokföringssekretessen utan att lägga fram något förslag i den delen. Enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen gäller viss sekretess bl.a. i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen. Sekretessen gäller 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 utredningsbetänkandet Några folkbokföringsfrågor (SOU 1996:68), som ligger till grund för den nu aktuella propositionen, framhölls att det med hänsyn till myndigheters och andras behov av uppgifter från folkbokföringen inte finns skäl att ändra sekretessen för uppgifterna inom folkbokföringen. I remissyttrandet från Riksåklagaren har framhållits att utrymmet för sekretess borde utvidgas medan övriga remissinstanser som yttrat sig i frågan inte har ansett att nivån på sekretessen bör ändras. Riksåklagaren har motiverat sitt ställningstagande med att intresset av att kunna erbjuda hotade personer skydd väger tyngre än myndigheters och andras önskemål om att lätt kunna ta del av vissa uppgifter.

Enligt propositionen har användningen av folkbokföringsuppgifter i samhället kommit att bli avgörande för att den enskilde på ett enkelt sätt skall kunna utöva sina rättigheter, bl.a. komma i åtnjutande av ekonomiska förmåner av olika slag. Särskilt betydelsefullt är det att myndigheter och företag kan få tillgång till aktuella och korrekta adressuppgifter. Om folkbokföringssekretessen skulle förändras på ett påtagligt sätt, exempelvis genom att ett s.k. omvänt skaderekvisit införs, skulle den omfattande överföringen av folkbokföringsuppgifter från skattemyndigheterna till andra myndigheter, företag och enskilda inte kunna fortgå. Myndigheternas och företagens verksamhet skulle därmed försvåras och enskilda skulle förorsakas olägenheter och riskera rättsförluster.

I motionen yrkas (yrkande 1) att riksdagen hos regeringen begär förslag om sådan ändring i 7 kap. 15 § sekretesslagen att kravet på särskild anledning tas bort. Det finns enligt motionen ett ökat behov av att skärpa det allmänna sekretessskyddet för uppgifter om namn, personnummer, adress eller andra grundläggande uppgifter som registreras inom folkbokföringen. Inte minst har detta tydliggjorts genom utvecklingen av den mc-relaterade brottsligheten. Benägenheten att vittna vid domstol har minskat och antalet hot och trakasserier mot vittnen har ökat. Ett fungerande rättsväsende förutsätter att brottsoffer och vittnen vågar lämna bevisuppgifter till polisen och inför domstol. Motionärerna anser att intresset av att skydda hotade personers adressuppgifter väger avsevärt tyngre än myndigheters och andras intresse av att ta del av vissa uppgifter.

Gällande regler

Enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen gäller sekretess 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. Av förarbetena till sekretesslagstiftningen framgår att det angivna skaderekvisitet ger sekretessskydd såväl åt uppgifter av särskild ömtålig art som åt normalt harmlösa uppgifter vilka på grund av speciella omständigheter är skyddsvärda. I regel gäller därför inte någon sekretess för uppgifter om namn och adress. Det måste föreligga någon särskild anledning för att sådana uppgifter skall få hemlighållas. Som exempel på situationer då adressuppgifter inte bör lämnas ut, nämns fall då personförföljelse kan befaras. I fall då en adress blivit spärrad på grund av befarad personförföljelse kan det finnas särskild anledning att vägra utlämnande (se prop. 1979/80:2 del A, s. 211 och prop. 1987/88:41 s. 14).

Konstitutionsutskottets bedömning

Enligt konstitutionsutskottets mening är det av central betydelse att handlingsoffentligheten inte inskränks mer än vad som är nödvändigt. Självfallet skall risken för förföljelse kunna vara ett skäl för att vägra lämna ut uppgifter. I förarbetena till sekretesslagen anges också fall där det kan befaras personförföljelse som exempel på en situation när en adressuppgift inte bör lämnas. En förändring av folkbokföringssekretessens nivå är mot den bakgrunden knappast motiverad utifrån intresset av att ge skydd mot befarad personförföljelse. Enligt konstitutionsutskottets mening finns det således inte tillräckliga skäl att inskränka handlingsoffentligheten genom att, som begärs i motionen, ta bort orden ”av särskild anledning” i 7 kap. 15 § första stycket sekretesslagen. Konstitutionsutskottet avstyrker motionsyrkande 1.

Propositionen

I propositionen föreslås att sekretesslagen kompletteras med en bestämmelse i 7 kap. 9 § som gör det möjligt att vid befarad personförföljelse öka skyddet för uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden, t.ex. elevadresser, främst i grundskolan och gymnasieskolan. Nyligen har det genom en ändring i 7 kap. 15 § sekretesslagen införts en möjlighet att sekretessbelägga uppgifter om skolpliktiga barn om uppgifterna har överlämnats från folkbokföringen till kommunal myndighet. Den ändringen skyddar enligt propositionen emellertid inte adressuppgifter som personerna själva lämnar till skolstyrelsen eller skolan, vilket kan vara fallet bl.a. vid kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481). Inte heller finns det något sekretesskydd för t.ex. adresser för elever i gymnasieskolan.

Det är enligt propositionen naturligt att skolledning och lärare måste känna till var en elev är bosatt. Bl.a. är det nödvändigt att elevens vårdnadshavare skall kunna nås i olika situationer. Uppgifter om elevernas namn, adresser och telefonnummer är normalt mycket spridda inom skolan och lättillgängliga för utomstående. Den enskildes behov av skydd måste dock enligt regeringens mening väga tyngre än de praktiska bekymmer för skolpersonal och andra som en utvidgad sekretess skulle kunna medföra. Regeringen föreslår därför att en ändring görs i sekretesslagen så att det blir möjligt att främst i grund- och gymnasieskolan generellt hemlighålla adresser och andra uppgifter som kan användas som ett led i personförföljelse. Sekretessen bör ha samma nivå som inom folkbokföringen. Om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närtstående lider men om uppgiften röjs skall utlämnande sålunda kunna vägras.

Den nuvarande bestämmelsen i 7 kap. 15 § andra stycket sekretesslagen föreslås således ersättas av en ny bestämmelse i 7 kap. 9 §, som gör det möjligt att skydda elevadresser m.m. i grundskolan, gymnasieskolan och specialskolan. Sekretessen skall gälla både i skolan och hos den kommunala myndighet som ansvarar för skolan. Överföringen av sekretessen för vissa elevadresser m.m. från 7 kap. 15 § till 7 kap. 9 § sekretesslagen innebär också att uppgifterna kommer att undantas från meddelarfriheten enligt 16 kap. sekretesslagen.

Bakgrund

Frågan om sekretess för elevadresser har tidigare varit föremål för konstitutionsutskottets behandling. Med anledning av en motion, vari begärdes att det i sekretesslagen skulle införas ett sekretesskydd hos kommunerna för uppgifter ur folkbokföringsregistret om adresser för vissa skolbarn, föreslog utskottet (bet. 1992/93:KU38) ett tillkännagivande till regeringen om en översyn av frågan i lämpligt sammanhang. Riksdagen följde utskottet (rskr. 1992/93:414). Regeringen föreslog därefter (prop. 1995/96:127) den nu gällande bestämmelsen i 7 kap. 15 § andra stycket sekretesslagen om att folkbokföringssekretessen skall gälla också för uppgifter som lämnats till en kommunal myndighet enligt särskild uppgiftsskyldighet hos skolpliktiga

barn. Utskottet tillstyrkte regeringens förslag i denna del, men konstaterade samtidigt att sekretessbestämmelsen innebär att sekretess endast gäller hos den kommunala myndighet som tagit emot uppgifterna om skolpliktiga barn enligt skattemyndigheternas särskilda uppgiftsskyldighet. Bestämmelsen innebär således inte att sekretess gäller adressuppgifter och liknande uppgifter vid sidan av vad som följer enligt elevvårdssekretessen enligt 7 kap. 9 § sekretesslagen. Regeringens förslag torde dock enligt utskottet innebära att de uppgifter som till följd av förslaget skulle kunna skyddas av sekretess hos den kommunala myndigheten inte skulle komma att överföras från denna till skolan (bet. 1995/96:KU24).

Konstitutionsutskottets bedömning

Konstitutionsutskottet tillstyrker den utvidgning av sekretessen för elevadresser m.m. som regeringens förslag innebär.

Förstärkt sekretess för fingerade uppgifter

Propositionen

I propositionen föreslås att det i 7 kap. 15 § tredje stycket sekretesslagen införs en bestämmelse som innebär att den sekretess som enligt nuvarande regler gäller i ärende om fingerade personuppgifter också skall gälla hos myndighet, till vilken uppgiften i fråga har lämnats. De redan nu gällande bestämmelserna om sekretess i ärende om fingerade personuppgifter innebär att sekretess gäller hos Rikspolisstyrelsen och domstol i ärende om medgivande att använda fingerade personuppgifter om det inte står klart att uppgifter kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Vidare gäller sekretessen hos Rikspolisstyrelsen för uppgifter som tillförts ärendet även efter ett byte av personuppgifter. Genom den utvidgning av sekretessen som föreslås i fråga om 7 kap. 15 § tredje stycket sekretesslagen skall sekretessen också gälla hos de andra myndigheter som i sällsynta fall får del av känslig uppgift om den som har fått medgivande att använda fingerade personuppgifter. Den föreslagna sekretessen skall skydda uppgifter som gör det möjligt att koppla ihop en verklig och fingerad identitet till en och samma person och därmed avslöja en person som behöver skyddas.

Konstitutionsutskottets bedömning

Konstitutionsutskottet tillstyrker regeringens förslag.

Rikspolisstyrelsen får hämta in sekretessbelagt material

Propositionen

Enligt propositionen försvårar sekretessen hos olika myndigheter ibland Rikspolisstyrelsens utredning i ett ärende om fingerade personuppgifter. En fullständig utredning av hotbilden kräver enligt regeringen att uppgifter om

den utpekade förföljaren som kan finnas exempelvis inom hälso- och sjukvården och inom socialtjänsten kan tillföras ärendet.

Regeringen föreslår därför att Rikspolisstyrelsen skall få möjlighet att hämta in sekretessbelagda uppgifter från andra myndigheter. En sådan ordning behövs för att tillgodose den förföljda personens intresse. Den utpekade förföljaren skyddas av den sekretess som enligt 7 kap. 15 § tredje stycket sekretesslagen gäller generellt i ärenden om fingerade personuppgifter. En bestämmelse om rätt för Rikspolisstyrelsen att inhämta sekretessbelagt material i ärenden om fingerade personuppgifter föreslås tas in i 5 § lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

Bakgrund

Lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter trädde i kraft den 1 juli 1991. Enligt 1 § får en person som är folkbokförd i landet medges att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga, om det finns uppenbar risk att personen kan bli utsatt för särskilt allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet. Det krävs också att personen inte kan ges tillräckligt skydd på annat sätt. Medgivande att använda fingerade personuppgifter beslutas i första instans av Stockholms tingsrätt.

Ansökan om medgivande görs enligt 2 § i första hand av Rikspolisstyrelsen efter framställning av den som vill använda fingerade personuppgifter. Om Rikspolisstyrelsen avslagit en framställning får personen själv ansöka hos rätten. Inget ärende kan avgöras utan någon form av polisutredning. Det måste bl.a. klarläggas om sökanden riskerar förföljelse.

Konstitutionsutskottets bedömning

Konstitutionsutskottet tillstyrker regeringens förslag.

Stockholm den 30 oktober 1997

På konstitutionsutskottets vägnar

Birgit Friggebo

I beslutet har deltagit: Birgit Friggebo (fp), Kurt Ove Johansson (s), Anders Björck (m), Birger Hagård (m), Barbro Hietala Nordlund (s), Birgitta Hambræus (c), Pär-Axel Sahlberg (s), Mats Berglind (s), Kenneth Kvist (v), Frank Lassen (s), Inger René (m), Peter Eriksson (mp), Bo Könberg (fp), Nikos Papadopoulos (s), Carina Hägg (s) och Nils Fredrik Aurelius (m).

1. Sekretessmarkering

Anders Björck, Birger Hagård, Inger René och Nils Fredrik Aurelius (alla m) anser att den del av konstitutionsutskottets bedömning under rubriken ”Sekretessmarkering”, som börjar med ”När det gäller” och slutar med ”yrkande 3” bort ha följande lydelse:

När det gäller frågan om lagreglering av möjligheten att göra sekretessmarkering i folkbokföringsregistret talar enligt konstitutionsutskottets mening övervägande skäl för att förfarandet lagregleras i likhet med vad som gäller för hemligstämplingen. Enligt konstitutionsutskottet finns det inte tid att i denna del invänta Brottsofferutredningens förslag, sedvanlig remissbehandling och proposition. Detta bör ges regeringen till känna. Konstitutionsutskottet tillstyrker alltså motion Sk14 yrkande 3.

2. Nivån på folkbokföringssekretessen

Birgit Friggebo (fp), Anders Björck (m), Birger Hagård (m), Inger René (m), Bo Könberg (fp) och Nils Fredrik Aurelius (m) anser att konstitutionsutskottets bedömning under rubriken ”Nivån på folkbokföringssekretessen” bort ha följande lydelse:

Enligt konstitutionsutskottets mening är det av central betydelse att handlingsoffentligheten inte inskränks mer än vad som är nödvändigt. Senare års brottsutveckling, inte minst den mc-relaterade brottsligheten, har gjort det nödvändigt att höja sekretessnivån för t.ex. adressuppgifter för vittnen i syfte att kunna ge ett bättre skydd mot hot och repressalier. Konstitutionsutskottet anser därför att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag om höjd sekretessnivå på folkbokföringssekretessen, genom att orden ”av särskild anledning” tas bort från bestämmelsen i 7 kap. 15 § första stycket sekretesslagen. Konstitutionsutskottet tillstyrker alltså motionsyrkande 1.

Till skatteutskottet	1
Sekretessmarkering	1
Propositionen	1
Motionen	2
Bakgrund	2
Konstitutionsutskottets bedömning	2
Nivån på folkbokföringssekretessen	3
Propositionen	3
Motionen	3
Gällande regler	4
Konstitutionsutskottets bedömning	4
Sekretess för elevadresser m.m.	4
Propositionen	4
Bakgrund	5
Konstitutionsutskottets bedömning	6
Förstärkt sekretess för fingerade uppgifter	6
Propositionen	6
Konstitutionsutskottets bedömning	6
Rikspolisstyrelsen får hämta in sekretessbelagt material	6
Propositionen	6
Bakgrund	7
Konstitutionsutskottets bedömning	7
Avvikande meningar	7
1. Sekretessmarkering	7
2. Nivån på folkbokföringssekretessen	8