Konstitutionsutskottets betänkande 1987/88:22

om sekretesskyddet för vissa myndighetsregister m.m. (prop. 1987/88:41 samt motioner)

KU
1987/88:22

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens proposition 1987/88:41 om sekretesskyddet för vissa myndighetsregister m.m., två följdmotioner samt sex motioner om sekretessfrågor från allmän motionstid.

Utskottet har tillstyrkt samtliga förslag i propositionen samt avstyrkt följdmotionerna. En av motionerna från allmän motionstid har givit utskottet anledning föreslå ett tillkännagivande till regeringen att framlägga förslag om ändrad utformning av handläggningsreglerna i 15 kap. 6 § sekretesslagen beträffande myndighets prövning av fråga om utlämnande av allmän handling. Återstående motioner i ärendet har avstyrkts av utskottet. I ärendet föreligger fem reservationer och ett särskilt yttrande.

Propositionen

I propositionen hemställs, att riksdagen antar

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

I propositionen läggs fram fem olika förslag.

Enligt det första förslaget skall uppgifter om enskildas personliga förhållanden, t.ex. bostadsadress, kunna sekretessbeläggas i vissa myndighetsregister, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs. Förslaget medför en ändring i 7 kap. 15 § sekretesslagen.

För det andra föreslås en viss skärpning av skattesekretessen i fråga om uppgifter som har erhållits från utländska myndigheter enligt dubbelbeskattningsavtal e.d. som kräver ett starkt sekretesskydd här i landet för uppgifterna. Lagtekniskt sker detta genom en ändring i 9 kap. 3 § sekretesslagen.

Det tredje förslaget avser en förlängning av handlingssekretessen från två till fem år hos de statliga affärsverken och försvarets materielverk i fråga om villkoren i slutna avtal. Förslaget innebär ändringar i 6 kap. 2 § och 8 kap. 10 § sekretesslagen.

Enligt det fjärde förslaget skall uppgifter om enskildas personliga förhållanden skyddas av sekretess i ärenden om avskiljande av studerande från

högskoleutbildning. Bestämmelser härom föreslås intagna i en ny paragraf, 27 §, i 7 kap. sekretesslagen. Vidare föreslås att personalen inom hälso- och sjukvården och inom socialtjänsten skall lämna de uppgifter om den studerande som behövs i dessa ärenden. Sistnämnda förslag medför ändringar i 7 a § lagen om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl. samt i 66 § socialtjänstlagen.

Slutligen föreslås – genom en ändring i 9 kap. 11 § sekretesslagen – att uppgifter om enskildas förhållanden som hänför sig till utlandsmyndigheters beredskapsplanering skall kunna sekretessbeläggas.

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

Motioner med anledning av propositionen

1987/88:K18 av Birgit Friggebo m.fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till lag som innebär att personer som hotas av fysiskt våld eller trakasserier skall ges tillstånd att efter prövning i varje enskilt fall få byta personnummer,

2. att riksdagen beslutar att begränsa möjligheter till fem års sekretess för villkor i avtal till upphandlingsärenden vad gäller försvarets materielverk.

1987/88:K19 av Bo Hammar m.fl. (vpk) vari yrkas

1. att riksdagen avslår förslagen till ändringar i sekretesslagen 6 kap. 2 § och 8 kap. 10 §,

2. att riksdagen avslår förslaget om en ny paragraf 27 i sekretesslagens 7 kap.,

3. att riksdagen avslår förslagen till lag om ändring i lagen om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. samt lag om ändring i socialtjänstlagen.

Motion från allmänna motionstiden 1986

1985/86:K302 av Knut Wachtmeister m.fl. (m) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1985/86:Sk501 yrkas, såvitt nu är i fråga,

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag om förstärkt sekretess vid beslut om avvikelse från självdeklaration.

Motioner från allmänna motionstiden 1987

1986/87:K406 av Lena Öhrsvik (s) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär sådan ändring i sekretesslagen som angivits i motionen.

1986/87:K416 av Olof Johansson m.fl. (c) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1986/87:Ju808 yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförs om en översyn av sekretesslagen.

1986/87:K429 av Olle Grahn och Margitta Edgren (fp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär sådana åtgärder att folkbokföringssekretessen omfattar även andra register som hämtar sina uppgifter från länsstyrelsernas folkbokföring.

1986/87:K430 av Knut Wachtmeister m.fl. (m) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1986/87:Sk723 yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om förstärkt sekretess vid beslut om avvikelse från självdeklaration.

1986/87:K436 av Ann-Cathrine Haglund och Birgitta Rydle (båda m) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1986/87:Ju818 yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om sekretesskydd för kvinnor som behöver byta vistelseort, bostad och arbete.

Utskottet

Utskottet behandlar i detta betänkande förutom propositionen och följdmotionerna till denna också ett antal motioner om sekretessfrågor som väckts under de allmänna motionstiderna 1986 och 1987.

1. Sekretesskyddet för uppgifter i myndigheters personregister (avsnitt 2 i propositionen)

Förevarande propositionsförslag bygger på ett förslag som data- och offentlighetskommittén framlagt i delbetänkandet (SOU 1986:46) Integritetsskyddet i informationssamhället 2. Kommittén föreslog att all myndighetsregistrering "av befolkningen" skall omfattas av den s.k. folkbokföringssekretessen i 7 kap. 15 § sekretesslagen. Förslaget syftade bl.a. till att förhindra utlämnande av vissa personliga uppgifter om enskild, som är utsatt för hot eller trakasserier. I propositionen föreslås en något mindre utvidgning av sekretessen än vad som omfattades av kommitténs förslag. Enligt propositionen skall uppgifter om enskildas personliga förhållanden, t.ex. namn och hemadress, i vissa fall skyddas av sekretess motsvarande folkbokföringssekretessen även utanför området för den nuvarande regleringen. Denna avser folkbokföringen eller annan liknande registrering. Härmed avses register för befolkningen i hela landet samt register för befolkningen i ett visst område, t.ex. i ett län eller en kommun. Enligt förslaget skall det bli möjligt att utsträcka sekretessen till register som omfattar ett begränsat urval av befolkningen under förutsättning att det gäller en betydande del av denna. Det föreslås att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om i vilka myndighetsregister sekretessen sålunda skall gälla. I propositionen nämns körkorts-, bil- och passregistren, fastighetsdatasystemet hos centralnämnden för fastighetsdata, kommunernas fastighetsregister, räddningsverkets register över civilförsvarspliktiga och värnpliktsverkets register över försvarsmaktens personal, socialstyrelsens register över hälso- och sjukvårdspersonal samt statens löne- och pensionsverks pensionsregister. I propositionen framhålls särskilt att det i skilda sammanhang har uppmärksammats att det föreligger ett starkt behov av skydd för personer som förföljs och hotas av sina tidigare makar eller sambor.

I fyra av motionerna tas upp frågor som har samband med propositionsförslaget. Utgångspunkten i samtliga dessa är att det finns ett betydande behov av ett ökat skydd för uppgifter i register o.d. om enskildas personliga förhållanden. I motion 1986/87:K429 (fp) föreslås att alla register som hämtar sina uppgifter från länsstyrelsernas folkbokföring omfattas av

folkbokföringssekretessen. I övriga tre motioner framhålls särskilt behovet av ökat skydd för kvinnor i fråga om deras vistelseort, bostad och namn. I motion 1986/87:K436 (m) framhålls detta behov mera allmänt. I motion 1986/87:K416 (c) uppmärksammas särskilt misshandlade kvinnors behov av sekretesskydd och en översyn begärs av sekretesskyddet i denna del. I motion 1987/88:K18 (fp) framförs krav på att det öppnas en möjlighet för personer att i vissa extremfall kunna byta personnummer.

Utskottets bedömning

Utskottet, som har att väga behovet av sekretess mot offentlighetsintresset, tillstyrker det i propositionen framlagda förslaget till utvidgning av den s.k. folkbokföringssekretessen till att omfatta vissa andra register. Härigenom förbättras möjligheterna att skydda vissa särskilt utsatta människor för våld och trakasserier.

Vad härefter gäller de ovannämnda motionerna får utskottet anföra följande.

Utskottet har i och för sig stor förståelse för den i motionerna gemensamma grundtanken att de som utsätts för misshandel eller trakasserier bör åtnjuta skydd så långt det är möjligt. En viktig förutsättning för offentlighets- och sekretessregleringen är att sekretess inte skall gälla för uppgifter, om det inte verkligen är oundgängligen nödvändigt. Krav på nya sekretessregler, särskilt inom områden där sekretess inte tidigare har gällt, bör sålunda prövas med stor försiktighet. Som framhållits i propositionen är det för övrigt i ett öppet samhälle som vårt svårt att i varje sammanhang ge sekretesskydd åt t.ex. adressuppgifter. Att genom lagreglering gå längre än propositionen i nu aktuell del synes knappast för närvarande möjligt. Utskottet utgår emellertid ifrån att man inom regeringskansliet fortlöpande ägnar frågan största uppmärksamhet. Det kan naturligtvis inte uteslutas att ett ytterligare utvidgat sekretesskydd bör komma i fråga. Om ett sådant behov uppkommer förutsätter utskottet att regeringen vidtar nödvändiga åtgärder. Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motionerna 1986/87:K416, 1986/87:K429, 1986/87:K436 och 1987/88:K18 yrkande 1.

2. Den s.k. upphandlingssekretessen (avsnitt 4 i propositionen)

Försvarets materielverk (FMV) begärde i en framställning till regeringen bl.a. att sekretesstiden i fråga om villkor i s.k. slutna avtal generellt utsträcks till längst fem år, räknat från det att avtalet slöts samt att – om synnerliga skäl föreligger – myndighet skall ha rätt att besluta att förlänga sekretesstiden till längst tio år. I framställningen gjordes bl.a. gällande att den nuvarande sekretessregleringen på förevarande område medför att svenska företag i vissa fall inte är beredda att delge statlig myndighet uppgifter om sina senaste rön, då dessa uppgifter inte kan hemlighållas under så lång tid som uppgifterna har inverkan på konkurrenssituationen.

Framställningen remissbehandlades. 13 av de 18 remissinstanser som yttrade sig tillstyrkte framställningen eller lämnade den utan erinran. Fyra remissinstanser hade ingen erinran mot en förlängning av sekretesstiden till

fem år men avstyrkte förslaget om den tioåriga sekretesstiden. En remissinstans avstyrkte förslaget helt.

I propositionen diskuteras ingående den avvägning mellan offentlighets- och sekretessintresset som måste göras beträffande myndigheters verksamhet i samband med upphandling och andra affärsuppgörelser. Det konstateras att det på förevarande område å ena sidan föreligger ett mycket starkt sekretessbehov och å andra sidan ett inte mindre betydande offentlighetsintresse. Slutsatsen i propositionen är att även om det finns ett betydande intresse av offentlighet i myndigheternas upphandlingsverksamhet får dock insynen inte sträcka sig så långt att de allmänna eller enskilda företag som är parter i upphandlingsärenden skadas. Med denna utgångspunkt och på grundval av remissutfallet över FMV:s framställning föreslås att sekretessskyddet för uppgifter i handlingar som anger villkoren i slutna avtal förstärks genom att maximitiden för sekretessen förlängs från nuvarande två till fem år. Förslaget innebär inte generell giltighet utan begränsas till att gälla de statliga affärsverken och FMV.

I de båda följdmotionerna kritiseras propositionsförslaget. Enligt motion 1987/88:K18 (fp) innebär förslaget en alltför långtgående inskränkning i offentlighetsprincipen. Motionärerna föreslår – under åberopande av vad som framhållits i remissyttranden i ärendet av JO och JK – att ändringen inte skall gälla de statliga affärsverken utan endast FMV. I motion 1987/88:K19 (vpk) yrkas avslag på förslaget. Motionärerna, som inte anser att utredningen i ärendet ger stöd för ett utökat sekretesskydd, framhåller det svåra i att överblicka vilka konsekvenser den föreslagna ändringen i sekretesslagen kan komma att få. I sammanhanget erinras om att regeringen i den under våren 1987 avlämnade propositionen om ledning av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87:99) gjorde den bedömningen att de nuvarande sekretessbestämmelserna på området gav ett tillräckligt skydd.

Utskottets bedömning

Utskottet delar den i propositionen gjorda bedömningen att det finns anledning att på förevarande område öka sekretesskyddet. Den lösning som man i propositionen – på grundval av bl.a. remissutfallet – stannat för anser utskottet godtagbar. Utskottet avstyrker således motionerna 1987/88:K18 yrkande 2 och 1987/88:K19 yrkande 1.

3. Sekretess m.m. i ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning (avsnitt 5 i propositionen)

Riksdagen beslöt våren 1987 om ett bemyndigande för regeringen att meddela regler för avskiljande av studerande från högskoleutbildning om det föreligger en påtaglig risk för att vederbörande kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen. De studerande för vilka frågan om sådant avskiljande kan beslutas är de som lider av psykisk sjukdom eller psykisk abnormitet, missbrukar alkohol eller narkotika eller har gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet. En för högskolan gemensam nämnd skall pröva frågan om avskiljande. Nämnden skall inrättas fr.o.m. den 1 januari 1988.

I propositionen föreslås att nämnden ges möjlighet att införskaffa behövlig utredning. I detta syfte föreslås bestämmelser som innebär en skyldighet för hälso- och sjukvårdens personal och personalen inom socialtjänsten att lämna sådana uppgifter om den studerande som nämnden kan behöva vid sin prövning om avskiljande. Lagtekniskt sker detta genom ändringar dels i lagen om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl., dels i socialtjänstlagen. Vidare föreslås att uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden av aktuellt slag skall vara sekretesskyddade, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs. En bestämmelse härom föreslås intagen i en ny paragraf, 27 §, i sekretesslagens 7 kap.

I följdmotion 1987/88:K19 (vpk) yrkas avslag på förslaget (yrkandena 2 och 3). Motionärerna erinrar till en början om att vpk inte ställde sig bakom lagstiftningen om avskiljande av studerande från högskoleutbildning. Enligt motionen bör högskolans avskiljandenämnd – av hänsyn till den personliga integriteten – inte kunna begära fram uppgifter från hälso- och sjukvården samt socialtjänsten. Genomförs inte den delen av förslaget blir enligt motionen den föreslagna bestämmelsen i sekretesslagen obehövlig.

Utskottets bedömning

Som framhålls i propositionen ankommer det på högskolans avskiljandenämnd, vars inrättande går tillbaka på ett riksdagsbeslut våren 1987, att pröva frågor om avskiljande av studerande från högskoleutbildning efter en omsorgsfull prövning i varje särskilt fall. Mot denna bakgrund och med hänsyn till verksamhetens art är det nödvändigt att nämnden ges möjlighet att inhämta uppgifter på hälso- och sjukvårdsområdet och från socialtjänsten. Det sekretesskydd som föreslås grundar sig på en avvägning mellan å ena sidan de intressen som uppbärs av offentlighetsprincipen och å andra sidan sekretessönskemål utifrån enskilda intressen. Utskottet, som inte har något att erinra mot förslaget, tillstyrker propositionen i denna del. Det anförda innebär att utskottet avstyrker motion 1987/88:K19 yrkandena 2 och 3.

4. Återstående propositionsförslag (avsnitten 3 och 6 i propositionen)

Utskottets bedömning

De återstående båda propositionsförslagen, vilka berör sekretessen för uppgifter från utländska myndigheter och organ resp. sekretessen för uppgifter i utlandsmyndigheternas beredskapsplanering m.m., tas inte upp i någon av motionerna i ärendet. Utskottet tillstyrker förslagen.

5. Förstärkt skattesekretess

I motionerna 1985/86:K302 (m) och 1986/87:K430 (m) påtalas att motiveringarna i beslut om avvikelse från självdeklaration är offentliga. Enligt motionerna kan sådana motiveringar innehålla för den enskilde känsliga

uppgifter om vederbörandes ekonomi och personliga levnadsförhållanden. Motionsyrkandena går ut på att 9 kap. 1 § sekretesslagen ändras så att skattesekretessen i första instans görs absolut med undantag för den del av besluten som är föremål för s.k. längdföring.

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. Enligt 68 § taxeringslagen (1956:623) skall av taxeringsnämnd beslutade taxeringar för varje skattskyldig införas i skattelängd. Om taxeringsnämnden inte följt självdeklarationen vid taxeringen skall enligt 69 § taxeringslagen deklarationen förses med uppgift om avvikelsen och skälen därför. I allmänhet redovisas skälen i beslutet genom att en kopia av den underrättelse om avvikelse som skall tillställas den skattskyldige biläggs deklarationen. Uppgifterna om avvikelsen och skälen för denna är alltså offentliga.

Utskottet har vid tidigare tillfällen behandlat yrkanden av liknande slag (se bl.a. KU 1983/84:29 och KU 1985/86:13). Vid dessa tillfällen uttalade utskottets majoritet att uppgifterna i taxeringsnämnds beslut har ett offentlighetsintresse inte minst med hänsyn till allmänhetens möjligheter att granska beskattningsmyndigheternas verksamhet. Utskottet, som förklarade sig utgå ifrån att taxeringsnämnderna iakttar nödvändiga integritetshänsyn, fann inte skäl att överväga någon ändring i den gällande ordningen på området. De borgerliga ledamöterna i utskottet reserverade sig till förmån för motionsyrkandena. Riksdagen följde utskottsmajoriteten.

Riksskatteverket har yttrat sig över motion 1985/86:K302. Yttrandet har följande innehåll:

Sekretessreglerna är som framgår av förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80:2 del A s. 256 f) följden av en avvägning mellan å ena sidan de enskildas skyddsintresse och å andra sidan offentlighetsintresset. Denna avvägning framkommer på flera ställen i propositionen bl.a. på s. 253, där man hänvisar till tidigare uttalanden om betydelsen av att offentlighetsprincipen verkligen upprätthålls vid de avvägningar som aktualiseras i samband med tillkomsten av den nya sekretesslagstiftningen. På s. 256 påpekas å andra sidan att skyddsaspekten får särskild tyngd av de skattskyldigas långtgående plikt att lämna uppgifter om sina förhållanden och det sägs vidare, att även om många av de uppgifter som förekommer i självdeklarationer är av alldaglig beskaffenhet, kan det inte bortses från att många deklaranter skulle uppleva det som integritetskränkande om dessa uppgifter kom till offentligheten.

Avvägningen mellan dessa intressen har resulterat i nuvarande ordning med en absolut sekretess inom skatteområdet med undantag för beslut om taxering och skatt m.m., däribland TN:s beslut om avvikelse från självdeklaration. Till följd av kravet på beslutsmotivering får avvikelsebesluten ett fylligare innehåll med fler uppgifter än vad TN-beslut som endast återges i skattelängd erhåller.

Vad gäller insynsintresset kan bl.a. följande anföras. Allmänhetens möjligheter till granskning av skattemyndigheternas arbete i första instans är relativt begränsade. Om avvikelsebeslut undantas från offentlighetsområdet torde de flesta i praktiken vara hänvisade till sina egna och möjligen den närmaste bekantskapskretsens ärenden när det gäller bedömning av kvaliteten på dessa myndigheters arbete. Att kvaliteten kan bedömas är också av

intresse för myndigheterna. För skattemyndigheterna medför redan de nuvarande reglerna dessutom en besvärande begränsning såtillvida att myndigheten pga sekretessen ofta när enskild påstår vissa förhållanden är förhindrad att freda sig genom att offentliggöra det rätta förhållandet.

Genom en jämförelse med andra verksamhetsområden där integritetskänsliga uppgifter förekommer kan frågeställningen belysas ytterligare.

Processen vid skattedomstol är i princip offentlig. Som huvudregel är också domar offentliga trots att de kan innehålla många uppgifter av personlig och ekonomisk natur som är sekretessbelagda när de förekommer i en deklaration. Domstolarna har dock möjlighet att förordna om sekretess, men insynsintresset har för domstolarnas del i normala fall bedömts vara mer beaktansvärt än skyddsintresset. För de allmänna domstolarnas del är offentlighetskravet starkare. Angående sekretessen hos domstol för taxeringsmål angavs i motiven till sekretesslagen (prop. 1979/80:2 del A s. 259) att uppgifter om t.ex. sjukdom och intäkter och avdrag får anses vara sådana att ett röjande skulle medföra men för den enskilde. I en dom av regeringsrätten (se regeringsrättens årsbok 1981 2:35) kommenterades dessa förhållanden särskilt. Regeringsrätten frångick i detta mål underinstansernas bedömning och ansåg att uppgift om bl.a. skattskyldigs sjukdom inte skulle vara sekretessbelagd. Skillnaden i sekretessnivå mellan skattemyndigheterna och skattedomstolarna motiverades i sekretesslagens förarbeten med att det kan förutsättas att domstolarna har större möjligheter att bedöma risken för skada eller men i det enskilda fallet (RÅ 1981 2:57, prop. 1979/80: del A s. 254). Förhandsbesked som meddelas av RSV:s nämnd för rättsärenden är sekretessbelagda. Möjligen har lagstiftaren tagit hänsyn till förhandsbeskedens speciella användningsmöjligheter – sökanden kan själv avgöra om han villanvända beskedet för sin taxering eller inte – och att de kan innehålla uppgifter om planerade affärer.

I ärenden hos allmän försäkringskassa, riksförsäkringsverket och försäkringsdomstol i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring gäller sekretess efter men – prövning (skaderekvisit). Motsvarande sekretess gäller inom folkbokföringsverksamheten och kronofogdemyndigheternas exekutiva verksamhet. I dessa fall gäller således en presumtion för offentlighet. Avgörande är om en uppgift är av sådan art att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som skall skyddas genom sekretessbestämmelserna. Inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten är ett omvänt skaderekvisit uppställt, vilket i praktiken får till följd att tjänstemän många gånger inte kan lämna ut uppgifter utan att känna till mottagarens identitet och dennes avsikter med uppgiften. Sekretessen är dock inte absolut som inom skatteverksamheten.

Med hänsyn till vad som ovan redovisats anser riksskatteverket övervägande skäl tala för att den nu gällande ordningen bibehålls.

Utskottets bedömning

Som förut framgått har utskottet vid tidigare tillfällen avstyrkt motionsyrkanden motsvarande de nu aktuella. Utskottet, som hänvisar till RSV:s yttrande, har inte funnit anledning att frångå sin förut intagna ståndpunkt i frågan. Motionerna 1985/86:K302 och 1986/87:K430 avstyrks följaktligen.

6. Ändrad lydelse av 15 kap. 6 § sekretesslagen

I motion 1986/87:K406 (s) föreslås att 15 kap. 6 § sekretesslagen ändras så att en befattningshavare hos en myndighet som avslagit en begäran från en enskild att få ut en allmän handling skall hänskjuta beslutet till myndigheten, även om den enskilde inte begär det. Enligt motionären innebär en sådan lagändring en direkt konsekvens av den nya förvaltningslagens intentioner.

I 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen (TF) stadgas att en begäran om utfående av en allmän handling skall göras hos den myndighet som förvarar handlingen och att det är den myndigheten som skall pröva saken. Av 2 kap. 15 § TF följer att ett avslagsbeslut på en begäran enligt 2 kap. 14 § TF i allmänhet kan överklagas av den som beslutet gått emot.

I 15 kap. 6 § sekretesslagen ges med hänvisning till bestämmelserna i 2 kap. 14 § TF närmare anvisningar för hur myndighetens prövning skall ske. Här sägs att en begäran om att utfå en allmän handling i första hand skall prövas av den befattningshavare som handhar handlingen. I tveksamma fall hänskjuts frågan till myndigheten om detta kan ske utan omgång. För det fall att befattningshavaren vägrar att lämna ut den efterfrågade handlingen skall han – om sökanden begär det – hänskjuta frågan till myndigheten.

I ärende om utlämnande av allmän handling är förvaltningslagen tillämplig. Hos de myndigheter som omfattas av förvaltningslagen gäller sålunda bl.a. skyldighet att motivera beslut och skyldighet att lämna besvärshänvisning till den som får avslag på ansökan om utfående av allmän handling. I formellt hänseende krävs vidare att beslutet skall vara skriftligen dokumenterat.

I ett nyligen meddelat beslut av JO Gunnel Norell-Söderblom (dnr 1461-1987) gällande en anmälan rörande underlåtenhet att lämna besvärshänvisning vid avslag på begäran om att få ta del av allmän handling ifrågsätts den nuvarande utformningen av ovannämnda 15 kap. 6 § sekretesslagen. I beslutet anförde JO bl.a. följande:

Bestämmelsen i 15 kap. 6 § sekretesslagen reglerar endast handläggningsordningen inom en myndighet och återverkar självfallet inte på den i tryckfrihetsförordningen förankrade besvärsrätten. Översatt till det aktuella fallet betyder detta, att det ålegat NN att underrätta L. dels om hans besvärsrätt dels om att frågan, innan besvär anfördes, måste prövas av myndigheten som sådan och att detta inte kunde ske med mindre L. begärde att prövningen hänsköts till myndigheten. Det kan nämnas att regeringsrätten för de fall att det överklagade beslutet fattats av en befattningshavare, som inte på grund av delegation var satt i myndighetens ställe, återförvisat målet för prövning av den behöriga myndigheten. (R 1983 Bb 15 och R 1984 Bb 170).

Ärendet föranleder mig att ifrågasätta utformningen av 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen. Det kan enligt min mening befaras att den felaktiga tolkning av bestämmelsen som förekommit i detta ärende inte är unik. Jag har därför beslutat att översända en kopia av beslutet till justitiedepartementet för en eventuell översyn av bestämmelsen så att det redan av sekretesslagen klart framgår att den i första hand beslutande befattningshavaren har skyldighet att för sökanden förklara de olika leden i prövningen.

Utskottets bedömning

Den av motionären föreslagna ändringen av 15 kap. 6 § sekretesslagen skulle innebära att en befattningshavare hos myndighet, som avslagit en framställning från enskild att få en handling, skall hänskjuta frågan till myndighetens prövning även i de fall där den enskilde godtagit befattningshavarens bedömning att handlingen inte får lämnas ut. Att låta sistnämnda fall komma under myndighetens prövning anser utskottet inte nödvändigt. Däremot är det av största vikt att den enskilde alltid får fullt klart för sig att han har möjlighet att få till stånd en prövning av utlämnandefrågan av myndigheten samt att han kan besvära sig över myndighetens beslut. Som JO framhållit kan det ifrågasättas om inte den föreliggande utformningen av bestämmelsen behöver ses över så att detta klart framgår. Det bör ankomma på regeringen att överväga frågan. Vad utskottet anfört bör ges regeringen till känna. Med det anförda får motion 1986/87:K406 anses besvarad.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *sekretesskyddet för uppgifter i myndigheters personregister*
att riksdagen antar det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) såvitt avser 7 kap. 15 §,

2. beträffande *ytterligare ökat sekretesskydd för vissa personer*
att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K416, 1986/87:K429, 1986/87:K436 och 1987/88:K18 yrkande 1,

3. beträffande *den s.k. upphandlingssekretessen*
att riksdagen med avslag på motionerna 1987/88:K18 yrkande 2 och 1987/88:K19 yrkande 1 antar det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) såvitt avser 6 kap. 2 § och 8 kap. 10 §,

4. beträffande *sekretess m.m. i ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning*
att riksdagen med avslag på motion 1987/88:K19 yrkandena 2 och 3 antar det i propositionen framlagda förslagen till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) såvitt avser 7 kap. 27 §, lag om ändring i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. samt lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),

5. beträffande *propositionen i övrigt*
att riksdagen antar det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) såvitt avser 9 kap. 3 och 11 §§ samt ikraftträdandebestämmelsen,

6. beträffande *förstärkt skattesekretess*
att riksdagen avslår motionerna 1985/86:K302 yrkande 2 och 1986/87:K430,

7. beträffande *ändrad lydelse av 15 kap. 6 § sekretesslagen*
att riksdagen med anledning av motion 1986/87:K406 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört samt förklarar motionen besvarad härmed.

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kurt Ove Johansson (s), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Sören Lekberg (s), Börje Stensson (fp), Elisabeth Fleetwood (m), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Nils Berndtson (vpk), Ulla Pettersson (s)*, Ingela Mårtensson (fp)* och Karl Boo (c)*.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservationer

1. Ytterligare ökat sekretesskydd för vissa personer (mom. 2)

Anders Björck (m), Hans Nyhage (m), Börje Stensson (fp), Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c), Ingela Mårtensson (fp) och Karl Boo (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Utskottet har" och slutar med "1987/88:K18 yrkande 1" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar den i motionerna gemensamma grundtanken att de som utsätts för misshandel eller trakasserier bör beredas ett längre gående sekretesskydd än vad propositionsförslaget innehåller. Enligt utskottets mening är det möjligt att på vissa punkter tillgodose sådana önskemål. En översyn av sekretesskyddet är därför påkallad. Härvid bör bl. a. undersökas det i motion 1987/88:K18 framlagda förslaget att öppna en möjlighet för personer att i vissa extremfall kunna byta personnummer, vilket kan ha betydelse i kombination med en ytterligare utvidgning av folkbokföringssekretessen. Vad utskottet här anfört med anledning av motionerna 1986/87:K416, 1986/87:K429, 1986/87:K436 och 1987/88:K18 yrkande 1 bör ges regeringen till känna. Med det anförda får motionerna anses besvarade.

dels att riksdagen under 2 bort hemställa

> 2. att riksdagen med anledning av motionerna 1986/87:K416, 1986/87:K429, 1986/87:K436 och 1987/88:K18 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört samt förklarar motionerna besvarade härmed.

2. Den s.k. upphandlingssekretessen (mom. 3)

Börje Stensson och Ingela Mårtensson (båda fp) anser

dels att utskottet beträffande den s.k. upphandlingssekretessen i stället för den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar "Utskottet delar" och slutar med "1987/88:K19 yrkande 1" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att det framlagda förslaget innebär en alltför långtgående inskränkning i offentlighetsprincipen. Enligt utskottets mening har i ärendet inte anförts tillräckliga skäl för att handlingssekretessen hos de statliga

affärsverken skall kunna skärpas. Däremot är utskottet berett att – i överenstämmelse med den ståndpunkt som JO och JK redovisat i sina remissyttranden i ärendet – godta en skärpning när det gäller upphandlingsärenden avseende försvarsmateriel. Med bifall till motion 1987/88:K18 yrkande 2 och med anledning av propositionen i denna del föreslår därför utskottet att lagförslaget begränsas till att gälla försvarets materielverk.

dels att utskottet under 3 bort hemställa

3. att riksdagen med bifall till motion 1987/88:K18 yrkande 2 och med anledning av propositionen i denna del antar följande som utskottets förslag betecknade lydelse av 6 kap. 2 § och 8 kap. 10 § sekretesslagen (1980:100):

Regeringens förslag	*Utskottets förslag*
6 kap. 2 §	
Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Vad som nu har sagts om tjänst avser dock inte arbete som för myndighets behov utförs av dess egen eller annan myndighets personal. Angår ärendet upphandling eller angår det försäljning av lös egendom för det allmännas räkning, får uppgift som rör anbud inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett anbudet förrän alla anbud offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts.	
I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos *statliga affärsverk och* försvarets materielverk fem år, har förflutit från det avtalet slöts.	I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos försvarets materielverk fem år, har förflutit från det avtalet slöts.
8 kap. 10 §	
Sekretess gäller hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild, som i annat fall än som avses i 8 och 9 §§ har trätt i affärsförbindelse med myndigheten, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretess gäller också hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild som har trätt i affärsförbindelse med bolag, förening, samfällighet eller stiftelse, som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande eller bedriver revision, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretessen hos en myndighet som bedriver sådan revision gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av myndigheten.	
Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt första stycket, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.	

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

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

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

3. Den s.k. upphandlingssekretessen (mom. 3)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att utskottet beträffande den s.k. upphandlingssekretessen i stället för den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar "Utskottet delar" och slutar med "1987/88:K19 yrkande 1" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser inte att utredningen i ärendet, som inskränker sig till FMV:s framställning och remissbehandlingen av denna, ger stöd för en skärpning av sekretessen på förevarande område. I sammanhanget bör påpekas att regeringen så sent som i början av detta år – i propositionen om ledning av den statliga förvaltningen – gjorde den bedömningen att gällande sekretessbestämmelser gav ett tillräckligt skydd för den verksamhet som bedrivs inom de statliga affärsverken (prop. 1986/87:99, s. 122). Med hänvisning till det anförda föreslår utskottet att riksdagen – med bifall till motion 1987/88:K19 yrkande 1 – avslår propositionen i förevarande del.

dels att utskottet under 3 bort hemställa

> 3. att riksdagen med bifall till motion 1987/88:K19 yrkande 1 avslår det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) såvitt avser 6 kap. 2 § och 8 kap. 10 § sekretesslagen.

4. Sekretess m.m. i ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning (mom. 4)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att utskottet beträffande *sekretess m.m. i ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning* i stället för den del av utskottets yttrande som på s. 6 börjar "Som framhålls" och slutar med "yrkandena 2 och 3" bort ha följande lydelse:

Propositionsförslaget innebär att högskolans avskiljandenämnd ges rätt att inhämta uppgifter på hälso- och sjukvårdsområdet och från socialtjänsten. För utlämnande av sådana uppgifter bör av hänsyn till den personliga integriteten starka restriktioner gälla. I sammanhanget är vidare av vikt den enskilde patientens/klientens förtroende för sjukvården och socialtjänsten. Utskottet kan mot bakgrund av det anförda inte finna att tillräckliga skäl anförts i propositionen för att låta nämnden få tillgång till uppgifter av

aktuellt slag. De båda lagförslag som i denna del läggs fram i propositionen bör därför avslås. Ställningstagandet innebär att den föreslagna nya bestämmelsen gällande sekretessen i nämndens ärenden blir obehövlig. Med hänvisning till det anförda förordas därför att motion 1987/88:K19 yrkandena 2 och 3 bifalls och att propositionen i förevarande del avslås.

dels att utskottet under 4 bort hemställa

4. beträffande *sekretess m.m. i ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning*

att riksdagen med bifall till motion 1987/88:K19 yrkandena 2 och 3 avslår de i propositionen framlagda förslagen till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) såvitt avser 7 kap. 27 §, lag om ändring i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. samt lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620).

5. Förstärkt skattesekretess (mom. 6)

Anders Björck (m), Hans Nyhage (m), Börje Stensson (fp), Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c), Ingela Mårtensson (fp) och Karl Boo (c) anser

dels att utskottet beträffande *förstärkt skattesekretess* i stället för den del av utskottets yttrande som på s. 8 börjar "Som förut" och slutar med "avstyrks följaktligen" bort anföra följande:

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 6 bort hemställa

6. beträffande *förstärkt skattesekretess*

att riksdagen med bifall till motionerna 1985/86:K302 yrkande 2 och 1986/87:K430 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Sekretess m.m. i ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning (mom. 4)

Börje Stensson och Ingela Mårtensson (båda fp) anför:

Förslaget i denna del innebär rätt för högskolans avskiljandenämnd att inhämta uppgifter på hälso- och sjukvårdsområdet och från socialtjänsten. Detta skall gälla redan från det att nämnden börjar sin verksamhet, dvs. från den 1 januari 1988. Enligt vår mening kan ifrågasättas huruvida man redan på detta stadium bör tillerkänna nämnden den angivna befogenheten. Lämpligare hade möjligen varit att pröva frågan om i vilken utsträckning nämnden skall äga inhämta sekretesskyddade uppgifter först sedan man haft en tids erfarenhet av nämndens verksamhet. Vi har dock stannat för att inte motsätta oss att förslaget träder i kraft redan från årsskiftet.

gotab Stockholm 1987 13732