Regeringens proposition

1975/76:160

om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet

beslutad den 26 februari 1976.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

G. E. STRÄNG

LENNART GEIJER

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att nuvarande grundlagsregler i 2 kap. tryckfrihetsförordningen ersätts med ett helt nytt kapitel. Förslaget utgör en första etapp i en genomgripande översyn av gällande bestämmelser om tillgången till allmänna handlingar. Avsikten är att nästa steg skall tas vid 1976/77 års riksmöte bl. a. genom en proposition med förslag till nya regler om handlingssekretess.

Det nya kapitlet i tryckfrihetsförordningen ligger i sak mycket nära vad som redan gäller i dag. De grundläggande principerna i gällande ordning har sålunda övertagits orubbade. Enligt offentlighetsprincipen skall varje svensk medborgare liksom nu ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Begränsningar i denna rätt får göras bara om vissa särskilt viktiga skäl påkallar det, t. ex. hänsynen till rikets säkerhet eller enskildas personliga intressen. I princip skall sådana begränsningar bara få beslutas av riksdagen i en särskild lag.

Nyheterna i propositionen kan sägas ligga på två plan. Dels har en författningsteknisk omarbetning gjorts. Syftet har därvid varit att genom modernisering och precisering av bestämmelserna ge större fasthet åt grundlagsregleringen. Dels har i olika enskildheter betydelsefulla ändringar gjorts i sak.

Till de regler som innebär ändringar i sak hör de som gäller ADB-lagrad information. I denna del innebär förslaget ökad insyn i myndigheternas informationsmaterial och samtidigt ett förbättrat skydd för den personliga integriteten.

De nya grundlagsreglerna är avsedda att träda i kraft den 1 januari 1978.

Förslag till
Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrives att 2 kap. tryckfrihetsförordningen[1] skall ha nedan angiven lydelse.

Nuvarande lydelse | *Föreslagen lydelse*

2 KAP.

Om allmänna handlingars offentlighet

1 §

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall, i den ordning nedan sägs, varje svensk medborgare äga fri tillgång till allmänna handlingar. I denna rätt må gälla allenast sådana inskränkningar som påkallas antingen av hänsyn till rikets säkerhet och dess förhållande till främmande makt eller i anledning av myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn eller för brotts förekommande och beivrande eller till skydd för statens, menigheters och enskildas behöriga ekonomiska intresse eller av hänsyn till privatlivets helgd, personlig säkerhet, anständighet och sedlighet.

1 §

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar.

2 §

Rätten att taga del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

[1] Förordningen omtryckt 1974:308.

Nuvarande lydelse

I särskild lag skola noga angivas de fall, då enligt nyssnämnda grunder allmänna handlingar skola hållas hemliga.

Föreslagen lydelse

Begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar skall angivas noga i bestämmelse i en särskild lag eller, om så i visst fall befinnes lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Efter bemyndigande i sådan bestämmelse får dock regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.

Utan hinder av andra stycket får i bestämmelse som där avses riksdagen eller regeringen tilläggas befogenhet att efter omständigheterna medgiva att viss handling lämnas ut.

2 §

Allmänna handlingar äro alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar, vare sig de till myndigheten inkommit eller blivit där upprättade.

Vad i detta kapitel sägs om handling skall även avse karta, ritning eller bild. Kapitlets bestämmelser om handling skola jämväl tillämpas på upptagning för automatisk databehandling eller annan upptagning som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel.

Upptagning som nämnts i andra stycket skall anses förvarad hos myndighet även i fall då den inkommit till eller upprättats hos annan än myndighet, under förutsättning att myndighet förfogar över upptagningen.

3 §

Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Detta gäller dock ej upptagning som ingår i personregister, om myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

saknar befogenhet att göra överföringen. Med personregister förstås register, förteckning eller andra anteckningar som innehålla uppgift som avser enskild person och som kan hänföras till denne.

4 §

Brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.

3 §

Med statsmyndighet förstås i detta kapitel statsdepartementen, försvarets kommandoexpedition, riksdagen och allmänna kyrkomötet, deras avdelningar, utskott, nämnder, fullmäktige, deputerade och revisorer, domstolar och ämbetsverk samt övriga till statens förvaltning hörande myndigheter och inrättningar, nämnder, kommissioner och kommittéer.

Med kommunalmyndighet förstås i detta kapitel alla till kommunal styrelse eller förvaltning hörande stämmor och representationer, myndigheter, styrelser, kollegier, nämnder, råd, kommissioner, revisorer, utskott och kommittéer jämte underlydande verk och inrättningar.

5 §

Med myndighet likställas i detta kapitel riksdagen, allmänt kyrkomöte och beslutande kommunal församling.

Nuvarande lydelse

5 § första stycket

Handling skall anses inkommen till myndighet, då den avlämnats till myndigheten eller till befattningshavare, som har att mottaga handlingen eller eljest taga befattning med mål eller ärende, till vilket handlingen hänför sig.

6 § första stycket

Tävlingsskrift, anbud eller annan sådan handling, som enligt tillkännagivande skall avlämnas i förseglat omslag, skall ej anses inkommen före den tidpunkt, som bestämts för öppnandet.

5 § andra stycket

Diarier, journaler, register eller andra sådana förteckningar skola anses upprättade, då de färdigställts för anteckning eller införing. Protokoll och därmed jämförliga anteckningar skola anses upprättade, då de av myndigheten justerats eller eljest blivit färdigställda. Andra handlingar, som hänföra sig till visst mål eller ärende, skola anses upprättade, då de expedierats eller, om expedition ej äger rum, då målet eller ärendet blivit av myndigheten slutbehandlat.

Föreslagen lydelse

6 §

Handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om upptagning som avses i 3 § första stycket gäller i stället att den anses inkommen till myndighet när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på sätt som angives i 3 § andra stycket.

Tävlingsskrift, anbud eller annan sådan handling som enligt tillkännagivande skall avlämnas i förseglat omslag anses ej inkommen före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet.

Åtgärd som någon vidtager endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring av handling, som myndighet har tillhandahållit, skall ej anses leda till att handling är inkommen till den myndigheten.

7 §

Handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen ej hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

I stället för vad som föreskrives i första stycket gäller att handling anses upprättad,

1. diarium, journal samt sådant

Nuvarande lydelse

6 § andra och tredje styckena

Dom eller annat myndighets beslut, som enligt vad därom är stadgat skall avkunnas eller expedieras, samt protokoll och därmed jämförliga anteckningar, som hänföra sig till sådant beslut, skola anses upprättade, först då beslutet avkunnats eller expedierats.

Protokoll hållna hos riksdagens eller allmänt kyrkomötes utskott, riksdagens revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunalmyndighet i ärende, som myndigheten handhar allenast för beredning, skola anses upprättade, först då det ärende prokotollen avse hos myndigheten slutförts och, såvitt angår protokoll hos riksdagens revisorer, berättelse däröver offentliggjorts.

Föreslagen lydelse

register eller annan förteckning som föres fortlöpande, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing,

2. dom och annat beslut, som enligt vad därom är föreskrivet skall avkunnas eller expedieras, samt protokoll och annan handling i vad den hänför sig till sådant beslut, när beslutet har avkunnats eller expedierats.

3. annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar, när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts, dock ej protokoll hos riksdagens eller allmänt kyrkomötes utskott, riksdagens eller kommuns revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunal myndighet i ärende som denna endast bereder till avgörande.

8 §

Har organ som ingår i eller är knutet till ett verk eller liknande myndighetsorganisation överlämnat handling till annat organ inom samma myndighetsorganisation eller framställt handling för sådant överlämnande, skall handlingen ej anses som därigenom inkommen eller upprättad i annat fall än då organen uppträda som självständiga i förhållande till varandra.

4 §

Minnesanteckning eller annan uppteckning, som hos myndighet verkställts allenast för måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande, skall ej hos myndigheten anses som allmän handling,

9 §

Hos myndighet tillkommen minnesanteckning som ej har expedierats skall ej heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den icke tages

Nuvarande lydelse

om ej uppteckningen, sedan målet eller ärendet hos myndigheten slutbehandlats, omhändertagits för förvaring.

Har upptagning som nämnts i 2 § andra stycket tillkommit allenast för måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande hos myndighet, skall upptagningen ej anses som allmän hos myndigheten, om den ej, sedan målet eller ärendet slutbehandlats hos myndigheten, omhändertagits för förvaring. Intill dess frågan om sådant omhändertagande avgjorts, skall upptagningen ej heller anses som allmän hos annan myndighet, om den förvaras där endast för teknisk bearbetning eller lagring.

Föreslagen lydelse

om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift.

Utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som ej har expedierats anses ej som allmän handling, såvida den icke tages om hand för arkivering.

10 §

Handling som förvaras hos myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning anses ej som allmän handling hos den myndigheten.

11 §

Som allmän handling anses ej

1. brev, telegram eller annan sådan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för befordran av meddelande,

2. meddelande eller annan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för offentliggörande i periodisk skrift som utgives genom myndigheten,

Nuvarande lydelse

7 §

Vad i detta kapitel stadgas om allmänna handlingar äge ej tillämpning å exemplar av tryckt skrift, som avses i 4 kap. 7 §, eller å enskilda brev, skrifter eller upptagningar, vilka överlämnats till allmänt arkiv eller bibliotek eller eljest till myndighet uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål. Angående tillhandahållande av handlingar och upptagningar som nu nämnts gälle vad särskilt är föreskrivet.

8 §

Allmän handling, som ej skall hållas hemlig, skall på begäran genast eller så snart ske kan utan avgift tillhandahållas den som för läsning eller avskrivning på stället önskar taga del därav. Upptagning som nämnts i 2 § andra stycket skall tillhandahållas i läsbar eller avlyssningsbar form.

Handling, som endast till viss del skall hållas hemlig, skall utan hinder därav tillhandahållas på stället, om det kan ske på sådant sätt att vad i den delen beröres icke uppenbaras. Kan det ej ske, äge den som vill taga del av handlingen utan avgift erhålla avskrift av densamma eller, såvitt avser upptagning som nämnts i 2 § andra stycket, utskrift av upptagningen, varvid den del som är hemlig skall uteslutas från avskriften eller utskriften.

Föreslagen lydelse

3. tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek eller som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som eljest ha överlämnats till myndighet uteslutande för ändamål som nu angivits,

4. upptagning av innehållet i handling som avses i 3, om upptagningen förvaras hos myndighet där den ursprungliga handlingen ej skulle vara att anse som allmän.

12 §

Allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den, som önskar taga del därav, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Handling får även skrivas av, avbildas eller tagas i anspråk för ljudöverföring. Kan handling ej tillhandahållas utan att sådan del därav som icke får lämnas ut röjes, skall den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

Nuvarande lydelse

Skyldighet att tillhandahålla handling på stället skall ej föreligga, om betydande hinder därför möter. I fråga om upptagning som nämnts i 2 § andra stycket föreligger denna skyldighet ej heller, om upptagningens innehåll finnes i läsbar form hos annan myndighet och tillhandahållandet där kan ske utan beaktansvärd olägenhet för den som vill taga del av upptagningen.

Föreslagen lydelse

Myndighet är icke skyldig att tillhandahålla handling på stället, om betydande hinder möter. I fråga om upptagning som avses i 3 § första stycket föreligger ej heller sådan skyldighet, om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan taga del av upptagningen hos närbelägen myndighet.

13 §

Den som önskar taga del av allmän handling, som ej skall hållas hemlig eller som skall hållas hemlig endast till viss del, äge dessutom rätt att mot fastställd avgift erhålla avskrift av handlingen med uteslutande av sådan del som skall hållas hemlig. Myndighet vare ej skyldig att utlämna upptagning för automatisk databehandling på annat sätt än genom tillhandahållande av utskrift av upptagningen. Ej heller vare myndighet skyldig att för utlämnande framställa kopia av karta, ritning eller bild, om svårighet därför möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

Den som önskar taga del av allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Myndighet är dock ej skyldig att lämna ut upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift. Ej heller föreligger skyldighet att framställa kopia av karta, ritning, bild eller annan i 3 § första stycket avsedd upptagning än som nyss har angivits, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

9 §

Framställning om allmän handlings utbekommande göres hos den myndighet, där handlingen finnes. Såvitt gäller upptagning som nämnts i 2 § andra stycket göres framställning om utbekommande hos myn-

14 §

Begäran att få taga del av allmän handling göres hos myndighet som förvarar handlingen.

Begäran prövas av myndighet som angives i första stycket. Om särskilda skäl föranleda det, får dock i be-

Nuvarande lydelse

dighet som förfogar över upptagningen. Frågan om utlämnande prövas av den myndighet där framställning gjorts.

Är vården om handlingen enligt arbetsordningen eller givet uppdrag anförtrodd viss befattningshavare, har han att själv besluta i fråga om handlingens utlämnande; dock åligge honom att därvid ställa sig till efterrättelse av myndigheten meddelade föreskrifter samt att, då det kan ske utan omgång, i tveksamma fall hänskjuta frågan till myndighetens avgörande. Vägrar befattningshavaren att utlämna handlingen, skall, om sökanden det begär, frågan hänskjutas till myndigheten.

Om behörighet för viss myndighet att i stället för myndighet, som avses i första stycket, pröva fråga om allmän handlings utlämnande stadgas i 14 § andra stycket.

Föreslagen lydelse

stämmelse som avses i 2 § andra stycket föreskrivas att prövningen vid tillämpningen av bestämmelsen skall ankomma på annan myndighet. I fråga om handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kan även genom förordning föreskrivas att endast viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. I de nu nämnda fallen skall begäran om utlämnande genast hänskjutas till behörig myndighet.

10 §

Har myndighet avslagit framställning om utbekommande av allmän handling och anser sökanden att beslutet icke är lagligen grundat, äge han, i den ordning nedan sägs, söka ändring i beslutet; beslut, som meddelats av departementschef, må dock ej överklagas.

15 §

Om myndighet avslår begäran att få taga del av handling eller lämnar ut allmän handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller eljest förfoga över den, skall sökanden ha rätt att få saken prövad av domstol. Vad som har sagts nu skall dock ej gälla beslut av riksdagen, regeringen eller statsråd.

Nuvarande lydelse

11 §

Ändring, som avses i 10 §, skall sökas hos den myndighet, som har att upptaga klagan över beslut eller åtgärd i det mål eller ärende, till vilket handlingen hör, eller om klagan ej är tillåten i sådant mål eller ärende eller handlingen ej tillhör mål eller ärende, som myndigheten har att handlägga, hos den myndighet, som i allmänhet har att upptaga klagan över myndighetens beslut eller åtgärder. Vad nu sagts gälle ock angående den ordning, i vilken ändring skall sökas. I stället för hos regeringen skall ändring sökas hos regeringsrätten.

Finnes enligt vad ovan sagts ej behörig myndighet, skall ändring sökas i fråga om beslut av kommunalmyndighet hos länsstyrelse, beträffande beslut av myndighet, som lyder under länsstyrelse, domkapitel, styrelse, ämbetsverk eller annan regeringen underställd myndighet, hos den överordnade myndigheten samt i andra fall hos regeringsrätten. Angående beslut av myndighet, som tillhör eller lyder under riksdagen, gälle dock vad riksdagen bestämmer.

12 §

Angående fullföljd av talan mot myndighets beslut, varigenom klagan avslagits, äge vad i 11 § är stadgat motsvarande tillämpning; har klagan bifallits, vare talan mot beslutet ej tillåten.

Föreslagen lydelse

I den i 2 § omnämnda lagen skall närmare angivas hur talan mot beslut som avses i första stycket skall föras. Sådan talan skall alltid prövas skyndsamt.

Angående rätt att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

Nuvarande lydelse

13 §

Vill någon klaga över myndighets beslut, äge han erhålla underrättelse om vad han därvid har att iakttaga.

Mål eller ärende angående utlämnande av allmän handling skall alltid behandlas skyndsamt. Expedition skall tillhandahållas klaganden utan avgift. Ej må för fullföljd av talan eller dess prövning gälla särskilda villkor, såsom erläggande av fullföljdsavgift eller myndighets tillstånd.

14 §

Finnes hos myndighet allmän handling, som skall hållas hemlig, och anser myndigheten särskild åtgärd böra vidtagas till beredande av trygghet mot obehörigt utlämnande, äger myndigheten förse handlingen med anteckning därom att den är hemlig. Sådan anteckning skall innehålla uppgift å det lagrum, som åberopas för handlingens hemlighållande, dagen för anteckningen samt den myndighet, som låtit verkställa anteckningen.

Beträffande särskilda slag av handlingar, vilkas hemlighållande för rikets säkerhet är av synnerlig betydelse, äger regeringen förordna att viss myndighet skall pröva fråga om utlämnande. Har sådant förordnande meddelats, skall å handling som däri avses, jämte de uppgifter som angivas i första stycket, antecknas den myndighet, som sålunda är behörig att pröva fråga om utlämnande. Framställning hos annan myn-

Föreslagen lydelse

16 §

Anteckning om hinder att lämna ut allmän handling får göras endast på handling som omfattas av bestämmelse som avses i 2 § andra stycket. Härvid skall tillämplig bestämmelse angivas.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
dighet att utbekomma handling, varå dylik anteckning skett, skall ofördröjligen på sökandens begäran hänskjutas till den behöriga myndigheten.	
Ej må i annan ordning än i detta lagrum sägs handling förses med anteckning därom att den är hemlig.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1978. Har mål eller ärende om utbekommande av allmän handling anhängiggjorts hos myndighet före ikraftträdandet, skall myndigheten pröva frågan, även om den ej längre är behörig därtill enligt de nya bestämmelserna.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1976-02-26

Närvarande: statsrådet Sträng, ordförande, och statsråden, Andersson, Johansson, Holmqvist, Aspling, Geijer, Bengtsson, Norling, Carlsson, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Zachrisson, Leijon, Peterson

Föredragande: statsrådet Geijer

Proposition om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet

---

1 Inledning

Principen att de handlingar som förvaras hos statliga och kommunala myndigheter är allmänt tillgängliga är ett karakteristiskt inslag i den offentliga rätten i vårt land. De grundläggande bestämmelserna i ämnet återfinns i grundlag, nämligen i 1949 års tryckfrihetsförordning, medan föreskrifter som innebär begränsningar i principen är intagna främst i en särskild lag, lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, den s. k. sekretesslagen.

Enligt bemyndigande av Kungl. Maj:t tillkallades år 1969 sakkunniga[1] med uppdrag att på grundval av tidigare utredningsarbete föreslå ny lagstiftning om offentlighet och sekretess. De sakkunniga antog namnet offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK). Kommittén avlämnade i april 1975 sitt slutbetänkande (SOU 1975:22) Lag om allmänna handlingar. Betänkandet innehåller förslag både till nya grundlagsbestämmelser och till nya sekretessbestämmelser i en vanlig lag, kallad lagen om allmänna handlingar.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över de instanser som har avgett yttranden återfinns i *bilaga 3*, avsnitt 1.

Jag avser nu att på grundval av kommitténs förslag ta upp frågan om grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet. Kommitténs förslag till grundlagskapitel torde få fogas till protokollet som *bilaga 1*. Förslag till övrig lagstiftning kommer jag att anmäla först vid senare

[1] Verkställande direktören Rune Hermansson, ordförande, riksdagsledamoten Erik Adamsson, numera departementssekreteraren Allan Eriksson, riksdagsledamoten Kurt Hugosson, chefredaktören Sven-Erik Larsson, riksdagsledamoten Åke Polstam och dåvarande riksdagsledamoten Erik Svedberg. Den 3 oktober 1974 entledigades Hermansson på egen begäran från sitt uppdrag och ersattes av justitiekanslern Ingvar Gullnäs.

tillfälle. Jag kan emellertid hänvisa till min redogörelse i följande avsnitt om reformarbetets allmänna uppläggning. OSK:s förslag till lag om allmänna handlingar och en utförlig sammanställning av remissyttrandena över detta förslag torde vidare få fogas till protokollet som *bilagorna 2–3*[2] för att utgöra en bakgrund till de överväganden som nu är aktuella.

2 Närmare om reformarbetet

Nu gällande bestämmelser om offentlighet och sekretess kan i huvudsak föras tillbaka på lagstiftning som beslutades åren 1936–1937. Vid tillkomsten åren 1948–1949 av nuvarande tryckfrihetsförordning (TF) företogs inte någon genomgripande översyn av hithörande bestämmelser. Det uttalades under förarbetena att spörsmålet om en revision av sekretesslagstiftningen på grundval av de erfarenheter som hade vunnits efter antagandet av 1937 års bestämmelser borde tas upp särskilt.

År 1960 tillkallades offentlighetskommittén (OK) för att göra en allmän översyn i sakligt och formellt hänseende av sekretsslagstiftningen. Kommittén utarbetade en diskussionspromemoria med utkast till författningsbestämmelser (tryckt i SOU 1966:61). Sitt egentliga förslag presenterade OK i betänkandet (SOU 1966:60) Offentlighet och sekretess. I kommitténs förslag togs de grundläggande bestämmelserna om sekretess in i TF, och sekretesslagen ersattes med tillämpningsförteckningar av lags karaktär till TF:s olika bestämmelser om sekretess. Den omprövning som OK företog av sekretessreglerna innebar i flera fall en vidgad offentlighet, men exempel fanns också på att förslaget ledde till sekretess i fall där offentlighet förut rådde.

Vid remissbehandlingen vitsordades att OK:s förslag hade stora förtjänster från principiella och teoretiska synpunkter. Flera remissinstanser uttalade emellertid starka tvivel på de tillämpande organens möjligheter att hantera en sekretesslagstiftning som var så konstruerad som OK hade förordat. Även i flera sakfrågor framkom invändningar mot förslaget. Det var mot bakgrund härav som ytterligare utredning ansågs nödvändig, innan förslag till ny lagstiftning om offentlighet och sekretess kunde föreläggas riksdagen. Den nya utredningen uppdrogs som nämnts åt OSK.

Enligt sina direktiv hade OSK att särskilt uppmärksamma sådant informationsmaterial som har tagits upp i annan form än som text eller bild, speciellt med användning av automatisk databehandlingsteknik (ADB). De problem som har samband med ADB behandlade OSK i delbetänkandet (SOU 1972:47) Data och integritet. I detta framlades förslag till ändringar i TF rörande offentlighetsprincipens tillämpning på ADB-lagrat informationsmaterial. Dessutom föreslogs nya regler, samlade i en datalag, för att skydda den personliga integriteten mot obehörigt intrång genom användning av ADB-teknik. Förslagen lades till grund för lagstiftning (prop. 1973:33,

[2] Bilagorna intagna i särskilt band.

KU 1973:19 och 1974:8).

OSK:s slutbetänkande innehåller förslag till ett särskilt kapitel om allmänna handlingars offentlighet, avsett att ingå i en ny "yttrandefrihetsgrundlag". Kapitlet motsvarar i allt väsentligt den reglering som nu är intagen i 2 kap. TF. Det upptar sålunda bl. a. bestämmelser om tillåtna sekretessgrunder, om vad som skall förstås med allmän handling och om den ordning i vilken framställning om att få ut allmän handling skall göras. OSK föreslår vidare en lag om allmänna handlingar. Denna är avsedd att ersätta den nuvarande sekretesslagen. Lagen innehåller de materiella sekretessbestämmelserna, ordnade gruppvis efter de i grundlagen angivna sekretessgrunderna. Den föreslås dessutom inrymma vissa andra föreskrifter, såsom angående registrering av allmänna handlingar, tystnadsplikt om innehållet i hemliga handlingar, besvär över beslut att vägra utlämnande och sekretess myndigheter emellan. OSK lägger också fram förslag till vissa ändringar i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen (1971:291) samt till vissa förordningar.

Tre under år 1975 avgivna utredningsbetänkanden har beröringspunkter med OSK:s förslag till lagstiftning om offentlighet och sekretess.

OSK har utgått från att grundlagskapitlet om allmänna handlingar för framtiden skulle ingå i en ny grundlag angående yttrandefriheten i massmedier, tänkt att ersätta TF. Förslag till en sådan grundlag har under året lagts fram av *massmedieutredningen* i betänkandet (SOU 1975:49) Massmediegrundlag. Massmedieutredningen har som 5 kap. i förslaget till massmediegrundlag fört in det av OSK föreslagna grundlagskapitlet om allmänna handlingar. Till de frågor som massmedieutredningen behandlar i sitt betänkande hör spörsmålet om avvägningen mellan tystnadsplikter, bl. a. dem som åligger offentliga funktionärer, å ena sidan, och ansvarsfriheten för den som lämnar meddelande för publicering i pressen och andra massmedier, å den andra. Denna fråga, som har samband med sekretessen för hemliga handlingar, ingick ursprungligen i OSK:s utredningsuppdrag.

Övergripande frågor om yttrande- och informationsfriheten behandlas i *1973 års fri- och rättighetsutrednings* betänkande (SOU 1975:75) Medborgerliga fri- och rättigheter. I de av utredningen föreslagna rättighetsreglerna i regeringsformen hänvisas emellertid, liksom f. n., beträffande rätten att ta del av allmänna handlingar till den särskilda grundlagsregleringen.

Det tredje betänkandet av intresse i detta sammanhang har avgetts i december 1975 av *tystnadspliktskommittén*. Betänkandet (SOU 1975:102) har titeln Tystnadsplikt och yttrandefrihet. Kommittén har utarbetat förslag till en lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt. Till denna har kommittén fört samman föreskrifterna om tystnadsplikter i offentlig verksamhet. Regleringen i lagen är nära anknuten till bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet och inskärnkningar däri. Kommittén har byggt på OSK:s förslag till lag om allmänna handlingar m. m. Föreskrifterna om handlingssekretess får enligt tystnadspliktskommitténs förslag betydelse bl. a. där-

igenom att de uppgifter i en hemlig handling som utgör grund för hemlighållandet skall omfattas av tystnadsplikt. Tystnadspliktskommittén har vidare, närmast på grundval av massmedieutredningens förslag till massmediegrundlag, övervägt vilka tystnadsplikter, för offentliga funktionärer och enskilda, som bör ha företräde framför grundlagsprincipen om ansvarsfrihet för meddelare till pressen m. fl. Kommittén har lagt fram förslag till en lag vari anges de tystnadsplikter som har sådant försteg. Detta innebär bl. a. att tystnadsplikten kring innehållet i hemliga handlingar i allmänhet viker till förmån för rätten att lämna meddelanden till massmedierna.

OSK:s förslag har, som helhet sett, fått ett gott mottagande under remissbehandlingen. Det har allmänt vitsordats att det är väl ägnat att läggas till grund för ny lagstiftning på handlingsoffentlighetens område. Också jag anser att, sedan frågan nu har varit föremål för ett långvarigt utredningsarbete, tiden är mogen att göra en totalrevision av regleringen av allmänna handlingars offentlighet och begränsningarna däri.

Som jag har nämnt förut lägger jag i detta ärende fram förslag endast i den del som avser grundlagsregleringen. Enligt vad regeringen tidigare har beslutat kommer något förslag om en ny massmediegrundlag inte att föreläggas riksdagen på grundval av massmedieutredningens betänkande. De nya grundlagsbestämmelserna bör därför få formen av ett nytt 2 kap. i TF.

Det hade givetvis varit en fördel om man i ett sammanhang hade kunnat ta ställning i detalj till hela det ifrågavarande lagkomplexet, både grundlagsdelen och den del som skall regleras i vanlig lag. Jag har dock fäst avgörande vikt vid det nära samband som föreligger mellan handlingssekretessen och den muntliga sekretessen för offentliga funktionärer. Det är enligt min mening därför nödvändigt att få till stånd en samordning i både tekniskt och sakligt hänseende av lagstiftningen om handlingssekretess och om tystnadsplikt i allmän tjänst. Som nämnts har tystnadspliktskommittén avlämnat sitt betänkande i december 1975. Remissbehandlingen är ännu inte avslutad. Det torde ta inte obetydlig tid i anspråk att sedan remissyttrandena har kommit in utarbeta förslag till lagstiftning om hemlighållande av handlingar och av annan information. Särskilt blir detta fallet om man, i enlighet med ett förslag som jag berör närmare i avsnitt 7.2, skulle välja att föra samman reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt i en lag. Det kan i sådant fall bl. a. visa sig behövligt att innan proposition beslutas remissbehandla ett inom departementet upprättat lagutkast. Mot denna bakgrund har det inte varit möjligt att i detta sammanhang föreslå regler i lag om handlingssekretess. Jag räknar med att proposition i ämnet skall föreläggas riksdagen under 1976/77 års riksmöte.

Vad jag har sagt i det föregående hindrar inte att man redan i detta ärende tar ställning till vissa frågor som har betydelse för författningsregleringen under grundlagsnivå. Fördelningen av författningsstoffet mellan grundlag, lag och förordning är uppenbarligen en fråga som måste behandlas

i detta sammanhang.

Även om jag alltså anser att OSK:s betänkande kan läggas till grund för revision av lagstiftningen om offentlighet och sekretess för handlingar hos myndigheterna, är därmed inte sagt att alla hithörande frågor har fått sin slutliga lösning genom kommitténs förslag. Enlig min mening finns avsnitt som är i behov av fortsatta och fördjupade överväganden. Jag syftar i första hand på frågorna om offentlighetsprincipens tillämpning på ADB-lagrad information och principens utvidgning till organ utanför det traditionella myndighetsområdet. Riksdagen har vid 1975 års riksmöte (KU 1975:11) hemställt om en utredning av frågor som gäller skyddet för den personliga integriteten vid personregistrering med hjälp av ADB. Jag avser att inom kort begära bemyndigande att få tillkalla en kommitté för denna utredning. Enligt min mening bör utredningsuppdraget vidgas till att avse också frågan om offentlighetsprincipens tillämpning på ADB-lagrad information. För utredning av frågan om utsträckning av principens tillämpning till andra organ än myndigheter bör en särskild kommitté tillkallas. Jag återkommer till dessa frågor dels i följande avsnitt i denna proposition, dels i direktiven för kommittéerna.

I övrigt vill jag nämna att spörsmålet om avvägningen mellan behovet av sekretess inom offentlig verksamhet och intresset av skydd för massmediernas informationskällor kommer att behandlas i en proposition om vissa andra partiella ändringar i TF som jag har för avsikt att inom kort anmäla. Inom justitiedepartementet förbereds vidare förslag till proposition om ytterligare reglering i regeringsformen av de medborgerliga fri- och rättigheterna. Innehållet i denna proposition torde inte komma att rubba förutsättningarna för de förslag som jag i detta ärende lägger fram angående allmänna handlingars offentlighet.

3 Huvuddragen i gällande rätt, m. m.

Genom 1766 års TF infördes den medborgerliga rättigheten att fritt och på eget ansvar trycka skrifter. Syftet var att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. I sammanhanget uppfattades rätten att i tryck offentliggöra myndigheternas handlingar som betydelsefull. Varje medborgare tillerkändes därför i grundlagen rätten att fritt ta del av i princip alla handlingar som rörde rättskipning och förvaltning och att fritt trycka av dem. Rätten var emellertid inte undantagslös. Grundlagen föreskrev också vissa inskränkningar. Även i följande tryckfrihetsförordningar, utom 1792 års TF, har rätten att ta del av myndigheternas handlingar utgjort en av tryckfrihetens beståndsdelar.

Föregångaren till nu gällande TF, dvs. 1812 års TF, byggde i fråga om rätten att utge och utbekomma myndigheters handlingar på de principer som hade kommit till uttryck i 1766 års TF. Inte heller i 1812 års TF var rätten till allmänna handlingar fullständig. För vissa grupper av handlingar innehöll grundlagen inskränkningar. Antalet undantag från offent-

lighetsprincipen var till en början litet men utökades efter hand.

Den reglering av rätten att utfå och trycka allmänna handlingar och inskränkningarna i denna rätt som 1812 års TF innehåller blev i huvudsak gällande till år 1937, då reglerna om allmänna handlingars offentlighet erhöll den utformning som de i huvudsak fortfarande har (SOU 1935:5, prop. 1936:140, KU 1936:37, prop. 1937:107, KU 1937:21). Reformen innebar att undantagen från offentlighetsregeln bröts ut ur grundlagen till en särskild lag, lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, den s. k. sekretesslagen, medan TF endast mera allmänt kom att ange de förutsättningar under vilka inskränkningar i offentlighetsprincipen fick förekomma. En annan huvudpunkt i reformen var att offentlighetsprincipen gjordes tillämplig också på de kommunala myndigheternas handlingar. Vid nuvarande TF:s tillkomst företogs inte någon genomgripande översyn av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet och om inskränkningarna däri. Grundlagsbestämmelserna om allmänna handlingar samlades i 2 kap. TF. Detta kapitel har i huvudsak behållits oförändrat efter TF:s tillkomst. Åren 1973–1974 beslöts dock, som förut nämnts, vissa ändringar avseende offentlighetsprincipens tillämpning på ADB-upptagningar och andra tekniska upptagningar.

Reglerna i *tryckfrihetsförordningen* om allmänna handlingar har i huvudsak följande innehåll.

Enligt 1 kap. 1 § står det varje svensk medborgare fritt att i tryckt skrift offentliggöra allmänna handlingar. Varje svensk medborgare har vidare en grundlagsfäst rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 §). Denna rätt är inte undantagslös. Ett stort antal allmänna handlingar är inte offentliga. Vilka handlingar som är hemliga kan emellertid inte utläsas ur TF. I överensstämmelse med de principer som antogs vid 1936–1937 års grundlagsreform anger TF endast sekretessgrunderna. I rätten till allmänna handlingar får sålunda enligt 2 kap. 1 § gälla endast sådana inskränkningar som påkallas antingen av hänsyn till rikets säkerhet och dess förhållande till främmande makt eller i anledning av myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn eller för brotts förekommande och beivrande eller till skydd för statens, menigheters och enskildas behöriga ekonomiska intresse eller av hänsyn till privatlivets helgd, personlig säkerhet, anständighet och sedlighet. I särskild lag – varmed avses sekretesslagen – skall noga anges de fall då enligt dessa grunder allmänna handlingar skall hållas hemliga.

Offentlighetsprincipen är således begränsad på det sättet att vissa handlingar enligt sekretesslagen är hemliga. En annan begränsning ligger i begreppet allmän handling, sådant detta definieras i 2 kap. 2 § TF. För att en handling skall vara allmänt tillgänglig krävs till en början att den förvaras hos myndighet. Vad som menas med myndighet anges i 2 kap. 3 § TF. Men inte alla hos myndighet förvarade handlingar är underkastade offentlighetsprincipen. Medan handling som kommer in till en myndighet

från någon utomstående – myndighet eller enskild fysisk eller juridisk person – blir allmän redan i och med att den avlämnas till myndigheten (2 kap. 5 § första stycket) blir handling som tillkommer inom en myndighet i princip inte allmän förrän den har nått sin slutliga utformning eller – enligt TF:s terminologi – har upprättats. I 2 kap. 4–6 §§ TF preciseras närmare bl. a. när handling är att anse som upprättad.

Vad som sägs i 2 kap. TF om handling avser också karta, ritning eller bild. Sedan år 1974 anges vidare uttryckligen att offentlighetsprincipen är tillämplig inte bara på handling i konventionell mening utan också på ADB-upptagning och annan teknisk upptagning (2 kap. 2 § andra stycket). I fråga om tekniska upptagningar innehåller TF vissa kompletterande särregler. Bl. a. gäller att upptagning för ADB anses förvarad hos myndighet även om den har kommit in till eller upprättats hos annan än myndighet, förutsatt att myndigheten förfogar över upptagningen.

Reglerna om sättet för utlämnande av handlingar meddelas i 2 kap. 8 § TF. Huvudregeln är att allmän handling, som inte skall hållas hemlig, på begäran genast eller så snart ske kan utan avgift skall tillhandahållas den som för läsning eller avskrivning på stället önskar ta del av den. Den som så önskar har vidare rätt att mot fastställd avgift erhålla avskrift av handlingen.

Enligt 2 kap. 9 § skall framställning om utbekommande av allmän handling göras hos den myndighet där handlingen finns. Framställningen skall som regel också prövas av den myndigheten.

Den som har fått avslag på begäran om att få ut allmän handling kan söka ändring i beslutet genom besvär. Besvärsinstitutet regleras i 2 kap. 10–12 §§. Den huvudsakliga innebörden i dessa paragrafer är att ändring skall sökas hos överordnad myndighet och, i fråga om kommunal myndighet, i regel hos länsstyrelse. Beslut av departementschef kan inte överklagas. I fråga om beslut av allmän domstol är högsta domstolen högsta instans. I övrigt prövas besvär i sista hand av regeringsrätten.

I 2 kap. 14 § TF meddelas regler om hemligbeteckning, s. k. hemligstämpling.

De fall då allmänna handlingar skall hållas hemliga i förhållande till enskild anges, som redan har nämnts, i *sekretesslagen*. I en katalog, omfattande ett 40-tal paragrafer, räknas de handlingar upp som på grund av någon i TF angiven grund inte får lämnas ut. Sekretesslagen reglerar däremot inte – med ett undantag – i vad mån myndigheterna skall kunna få tillgång till varandras handlingar.

I de flesta fallen är sekretessen knuten till viss myndighet, till viss typ av ärende eller till visst verksamhetsområde. I en del lagrum talas sålunda om handlingar som har kommit in till eller upprättats hos viss myndighet, i andra om handlingar i visst ärende eller rörande visst förhållande. Också andra uttryckssätt används. Sättet att beskriva den handling som avses med en sekretessbestämmelse är avgörande bl. a. för frågan om handlingen är

sekretesskyddad hos alla myndigheter eller om den i sekretesshänseende är att bedöma på annat sätt sedan den har lämnats över från en myndighet till en annan.

I allmänhet tillgodoser de enskilda sekretessbestämmelserna endast ett av de i TF nämnda sekretessgrundande intressena. Det finns emellertid exempel på bestämmelser som bygger på flera sekretessgrunder.

Det skulle föra för långt att här lämna en fullständig redogörelse för samtliga sekretessbestämmelser. Det kan emellertid vara på sin plats att med några exempel illustrera hur TF:s sekretessgrunder har utnyttjats i sekretesslagen.

Hänsynen till rikets säkerhet och dess förhållande till främmande makt ligger bakom sekretessbestämmelserna i 1–4 §§, varav 1 § rör protokoll i regeringsärenden, 3 § handlingar i utrikesärenden och 4 § handlingar rörande försvaret.

Handlingar rörande *myndighets inspektionsverksamhet och brottsbekämpande verksamhet* skyddas i viss utsträckning i 7 resp. 10 §. I sistnämnda paragraf, som avser bl. a. polis- och åklagarmyndighets handlingar, är sekretessbestämmelserna för övrigt föranledda även av hänsyn till att enskildas personliga förhållanden inte onödigtvis bör avslöjas.

Till *skydd för statens och menigheters ekonomiska intressen* har sekretessbestämmelser givits i fråga om t. ex. stadsplaner o. d. (8 §), riksbankens verksamhet (31 §), upplåning (33 §), upphandling, försäljning, entreprenader o. d. (34 §) och de statliga affärsdrivande verkens affärs- eller driftförhållanden (34 a §).

Hänsynen till enskildas ekonomiska intressen ligger till grund för sekretessbestämmelser rörande bl. a. förmynderskap (15 §), statistik (16 §), självdeklarationer och taxeringsuppgifter (17 §), statlig utredning, kontroll och stödverksamhet avseende näringslivet (21 §), arbetsförmedling (25 §), kommunikationer (28 §), post, telegraf och telefon (29 §) samt utlåningsverksamhet (32 §).

Enskildas personliga intressen skyddas genom sekretessbestämmelser i framför allt 11–14 §§. Bland dessa intar 14 § en central plats, eftersom den behandlar flertalet grupper av handlingar inom sjukvården och socialvården. Paragrafen innehåller en lång uppräkning av ärenden, exempelvis ärenden angående hälsovård, sjukvård, socialhjälp, barnavård, nykterhetsvård, socialförsäkring och vissa psykologiska undersökningar. Samtliga handlingar i uppräknade ärenden är hemliga såvitt angår enskilds personliga förhållanden. Beslut får dock normalt inte hållas hemliga enligt 14 §.

Slutligen bör nämnas att handlingar hos domstol har ägnats en särskild paragraf (36 §), som bl. a. anger hur domstol skall förfara för att en handling som har företetts vid förhandling inför domstol skall kunna hållas hemlig.

Reglerna i sekretesslagen har i allmänhet formen av direkta förbud mot utlämnande. I vissa fall har dock sekretessen inte reglerats uttömmande genom lagen. Några paragrafer – däribland 11 § första stycket som avser

kriminal- och polisregister, 14 § fjärde stycket som avser socialregister och 23 § som avser patenthandlingar – innehåller förbud av den konstruktionen att vissa handlingar inte får lämnas ut i andra fall än som anges i annan lag. Andra paragrafer är så konstruerade att utlämnande bara får ske i de fall regeringen bestämmer. Hit hör bl. a. 3 § som rör utrikessekretessen och 11 § andra–fjärde styckena som rör andra register än kriminal- och polisregistren.

I fråga om flera viktiga grupper av handlingar – handlingar angående försvaret (4 §), granskning, inspektion eller kunskapsprov (7 §), utredning, kontroll eller stödverksamhet med avseende på näringslivet (21 §), rättshjälp åt enskilda genom andra myndigheter än allmän advokatbyrå eller notarius publicus (26 § andra stycket), undersökningar och utredningar m. m. till enskildas tjänst (27 §), utlåning annorledes än genom riksbanken av allmänna medel (32 §) samt angående statliga affärsdrivande verks affärs- och driftförhållanden (34 a §) – anger emellertid sekretesslagen endast områden inom vars gränser sekretess får förekomma. Den närmare regleringen skall i dessa fall göras genom administrativa författningar.

Den möjlighet till reglering i administrativ ordning som sekretesslagen sålunda erbjuder har använts i sju sekretesskungörelser. Härtill kommer en särskild kartsekretessförordning (1975:372). Bland sekretesskungörelserna kan nämnas kungörelsen (1939:7) med förordnanden på civilförvaltningens område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar – den s. k. civilförvaltningens sekretesskungörelse med förordnanden enligt 7, 21, 26, 27, 32 och 34 a §§ sekretesslagen – och kungörelsen (1950:462) med förordnanden på försvarsväsendets område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar – den s. k. försvarets sekretesskungörelse med förordnanden enligt framför allt 4 § men också 7 och 27 §§ sekretesslagen.

Förbuden i sekretesslagen mot utlämnande är i allmänhet inte ovillkorliga. När ett förbud är meddelat i statens eller kommuns intresse, har i många fall befogenhet tillagts regeringen eller annan myndighet att medge utlämnande. I de fall då en förbudsbestämmelse är given närmast till skydd för enskildas intressen föreskrivs i regel att handling skall lämnas ut, om den som avses i handlingen samtycker till det. Bestämmelser till skydd för enskilda är också ofta villkorliga så till vida att utlämnande får ske oberoende av den enskildes samtycke, om trygghet kan anses vara för handen att utlämnandet inte kommer att missbrukas till skada för den enskilde eller, i vissa fall, hans nära anhöriga (se t. ex. 14 §).

I några få bestämmelser anges uttryckligen att handling inte får lämnas ut om detta kan befaras leda till viss skada (se t. ex. 10, 12 a och 21 §§). En annan inte ovanlig konstruktion är den att sekretessbestämmelsen som huvudregel innehåller att handling inte får lämnas ut i vad den angår enskilds förhållanden, samtidigt som den medger att utlämnande får ske om det

inte finns någon risk för att detta skall ända till skada för den enskilde eller för hans nära anhöriga (se t. ex. 14 §).

I flertalet fall anges i sekretessbestämmelserna en viss maximitid för sekretessen. I fråga om handlingar rörande enskildas personliga förhållanden är maximitiden i regel 70 år, i fråga om försvars- och utrikesförhållanden i regel 50 år, i fråga om ekonomiska förhållanden i regel 20 år. Andra tider förekommer också, såsom 2 och 5 år. I vissa bestämmelser anges att sekretessen upphör då ärendet har slutbehandlats eller då annan händelse har inträffat (se t. ex. 8 § rörande plansekretess). I andra fall anger sekretesslagen inte någon tidsgräns alls.

Den redogörelse som nu har lämnats har avsett de egentliga sekretessbestämmelserna. Vid sidan härav innehåller sekretesslagen ett antal paragrafer som reglerar frågor med anknytning till sekretessbestämmelserna. Bland dessa kan nämnas 37 § och 38 § första stycket som innehåller vissa regler om dispens. I 38 § andra stycket återfinns bestämmelser om domstols möjligheter att från annan myndighet infordra hemlig handling som kan antas vara av betydelse som bevis. Sistnämnda bestämmelser, som togs in i sekretesslagen i samband med antagandet av rättegångsbalken, utgör det enda egentliga exemplet på reglering i lagen av förhållandet myndigheter emellan. I fråga om parts – eller därmed jämställd persons – rätt att ta del av hemliga handlingar i mål eller ärende där han är part finns regler i 39 §. Slutligen kan nämnas att 40 § innehåller bestämmelser om påföljd för utlämnande av handling i strid mot sekretesslagen. Någon bestämmelse om påföljd för den som utan att lämna ut hemlig handling vidarebefordrar hemlig information ur sådan handling innehåller sekretesslagen däremot inte.

4 Offentlighetsprincipen

4.1 Gällande rätt

Principen att samhällsorganens verksamhet skall vara öppen för insyn från medborgarnas sida är av gammalt datum i vårt land. Den realiseras genom rättsregler som tar sikte på skilda företeelser i de allmänna institutionernas och därtill knutna funktionärers handlande. Ett utflöde av offentlighetsprincipen är sålunda bestämmelserna om rätt för allmänheten att närvara vid förhandlingar i de beslutande demokratiska församlingarna och vid domstolarna. Föreskrifterna i TF om skydd för den som lämnar meddelanden till pressen främjar också insynen i allmänna angelägenheter. I första hand förknippas emellertid offentlighetsprincipen med grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet. Denna grundsats framgår av 2 kap. 1 § TF, där det anges att varje svensk medborgare skall äga fri tillgång till allmänna handlingar.

Principen om handlingars offentlighet kan ses som en särskild yttring

av den medborgerliga informationsrätten. Detta synsätt anläggs i 2 kap. RF, där medborgarna genom 1 § tillförsäkras rätt till information. Denna definieras som en rätt att inhämta och mottaga uppgifter och upplysningar. Med hänsyftning härpå anges i 4 § i samma kapitel att beträffande rätten att ta del av allmän handling gäller vad som är föreskrivet i TF.

Informationsrätten och yttrandefriheten, däri inbegripet den grundlagsskyddade tryckfriheten, har ett mycket nära samband med varandra. Båda rättigheterna är nödvändiga för en obeskuren politisk debatt, för en fri nyhetsförmedling och för ett förgrenat och rikt kulturliv. I överensstämmelse med dessa tankegångar anges i 2 kap. TF att rätten att ta del av allmänna handlingar gäller "till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning". Samma uttryckssätt används i 1 kap. 1 § andra stycket om tryckfriheten.

Det finns alltså anledning att se reglerna om tryckfrihet och handlings offentlighet i ett sammanhang. Sambandet mellan dessa komplex av regler framstod särskilt starkt för upphovsmännen till vår första tryckfrihetsförordning, 1766 års TF. Dessa såg som något mycket väsentligt att medborgarna genom tryck kunde offentliggöra myndigheternas handlingar. En återspegling härav är bestämmelsen i 1 kap. 1 § gällande TF om att tryckfriheten innebär bl. a. rätt att i tryckt skrift offentliggöra allmänna handlingar. Det är emellertid uppenbart att den fria tillgången till myndigheternas dokument i våra dagar har en betydelse som sträcker sig långt härutöver.

Principen om att myndigheternas skriftliga material skall vara offentligt måste emellertid vidkännas åtskilliga undantag av hänsyn till viktiga allmänna och enskilda intressen. En begränsning följer redan av det förhållandet att inte alla handlingar som finns hos myndigheterna är att anse som allmänna. Myndigheterna har fått ett visst skydd mot insyn i sitt interna arbetsmaterial under den tid som handläggning av ett ärende pågår. Bestämmelserna om när en handling är allmän återfinns i TF. Av större betydelse för offentlighetsprincipens räckvidd är emellertid de inskränkningar som är föreskrivna i rätten att ta del av handlingar som enligt TF är allmänna. Dessa sekretessregler ingår numera inte i TF utan är i huvudsak upptagna i en särskild lag, 1937 års sekretesslag. I TF anges endast de ändamål för vilka sekretessbestämmelser får beslutas. Beträffande dessa ändamålsbestämmelser och sekretessregleringen i övrigt får jag hänvisa till redogörelsen i det föregående (avsnitt 3). Jag vill här endast framhålla det i och för sig självklara förhållandet att myndigheternas eventuella intresse av att undgå kritik inte hör till de intressen som berättigar till inskränkningar av offentligheten.

Offentlighetsprincipen omfattar inte alla institutioner som i någon form utövar verksamhet för det allmänna. Endast om en handling är förvarad hos en statlig eller kommunal myndighet är den, enligt vad som föreskrivs i 2 kap. 2 § TF, allmän. I princip faller andra subjekt som utövar offentlig förvaltning utanför tillämpningsområdet för 2 kap. TF. Handlingar hos s. k.

allmänna inrättningar, hos samhällsägda bolag och hos föreningar eller stiftelser i vilka samhället har ett bestämmande inflytande är sålunda inte på grund av TF offentliga. Även om ett organ som står utanför den statliga eller kommunala myndighetsorganisationen har anförtrotts uppgifter som innebär myndighetsutövning, följer inte heller därav att det är underkastat regleringen i 2 kap. TF.

4.2 Offentlighetskommittén och offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén

OSK återger i nära anslutning till OK motiven för principen om allmänna handlingars offentlighet på följande sätt. Genom att myndigheternas åtgärder är föremål för allmän insyn får allmänheten möjligheter att kontrollera myndigheternas handläggningsrutiner, ambition och effektivitet. Felaktigt eller olämpligt handlande kan bli föremål för kritik, som i gynnsamma fall leder till rättelse eller försvårar ett upprepande. Ovederhäftig och illa underbyggd kritik mot korrekt arbetande myndigheter får svårare att vinna tilltro hos en allmänhet som genom offentligheten själv har möjlighet att kontrollera sanningshalten i gjorda påståenden. Insynen förbättrar också informationsläget över huvud taget, och den för en demokrati vitala debatten om samhällets organisation, uppgifter och tillstånd kan föras med ett tillförlitligare underlag än om myndigheternas material inte stod till förfogande.

OSK framhåller att de sålunda framförda synpunkterna genom sin generella utformning är utsatta för risken att i konkreta fall sättas åt sidan till förmån för motstående sekretessintressen. OSK varnar mot bakgrund härav för obestämt formulerade sekretessregler. Utredningen förklarar emellertid att den finner undantag från offentligheten ofrånkomliga och pekar särskilt på att behovet av att skydda enskildas personliga förhållanden har blivit kännbart med hänsyn till den datatekniska utvecklingen.

OK ansåg att frågan om en utvidgning av offentlighetsprincipen till att gälla subjekt utanför det traditionella myndighetsområdet i huvudsak låg utanför utredningsuppdragets ram. OK föreslog dock en bestämmelse som i offentlighetshänseende med myndighet jämställde bolag, förening, stiftelse och annat enskilt organ till den del dess åtgärder genom klagan eller underställning kunde dras under myndighets prövning. Detta förslag har inte tagits upp av OSK. Denna utredning förklarar att den inte har ansett sig böra lägga fram radikalt nya förslag i fråga om offentlighetsprincipens räckvidd. Enligt OSK står man emellertid här inför väsentliga frågor om de demokratiskt legitimerade informationsvägarna. Offentlighetsprincipen kan, framhålls det, i framtiden tänkas få en utvidgad tillämpning. Detta kräver dock enligt OSK en särskild utredning.

4.3 Remissyttrandena

Offentlighetsprincipens betydelse för det demokratiska styrelseskicket och för medborgarnas rättssäkerhet understryks av flera remissinstanser. *Regeringsrätten* och *Pressens samarbetsnämnd* framhåller sålunda att tillgången till allmänna handlingar är en viktig förutsättning för den fria åsiktsbildning på vilken den svenska folkstyrelsen bygger enligt 1 kap. 1 § RF. Enligt *TCO* urholkas folkstyrelsens idé i samma mån som de människor som skall besluta i sina egna angelägenheter undanhålls information i form av åsikter och fakta.

Svea hovrätt pekar på som en baksida av offentlighetsprincipen att den kan leda till att myndigheter och tjänstemän i viss utsträckning underlåter att fästa uppgifter på papper. Denna risk kan motverkas genom lämpligt utformade sekretessregler, men även andra åtgärder bör vidtas. Hovrätten föreslår att frågan om en allmän regel om dokumentationsskyldighet för myndigheterna övervägs vid ärendets fortsatta behandling.

Några remissinstanser diskuterar frågan om offentlighetsprincipen skall omfatta också andra handlingar än sådana som finns hos myndighet.

Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet anser det riktigt att liksom hittills principiellt begränsa offentlighetsprincipens tillämpningsområde till att avse material hos statliga och kommunala organ. Visserligen kommer därmed den växande del av den offentliga verksamheten som utövas i privaträttsliga former att falla utanför tillämpningsområdet, men det torde knappast vara möjligt att i den allmänna lagstiftningen på området konstruera en formel, som utsträcker offentlighetsprincipens tillämpningsområde till sådana sektorer utanför det traditionella myndighetsområdet, där legitima skäl för ökad insyn föreligger, utan att jämväl innefatta allehanda andra organ. Fakulteten tillstyrker sålunda förslaget att som grundläggande kriterium föreskriva, att med myndighet förstås statliga och kommunala organ.

Regeringsrätten påpekar att begränsningen av offentlighetsgrundsatsen till att gälla endast inom offentlig verksamhet får till följd att varje överförande av uppgift från offentligt till enskilt organ innebär motsvarande inskränkning av offentligheten. Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF kan förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet eller stiftelse. Regeringsrätten framhåller att offentlighetsprincipens räckvidd i realiteten blir beroende av i vilken omfattning riksdagen utnyttjar detta grundlagsstadgande eller kommun på motsvarande sätt lämnar från sig uppgift. Så snart fråga uppkommer att överlämna offentlig uppgift till ett privaträttsligt subjekt, måste enligt regeringsrätten konsekvensen härav i offentlighetshänseende noga övervägas. Uppenbart är att åtskilliga slag av uppgifter är av den natur, att de – bl. a. av hänsyn till behovet av offentlighet – inte kan få "privatiseras". Regeringsrätten anser därför att möjligheterna att överföra förvaltningsupp-

gifter till bolag och andra enskilda rättssubjekt, om offentlighetsintresset skall prioriteras, får begagnas snävt inom både den statliga och den kommunala sektorn. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* och *Svenska sparbanksföreningen* ger uttryck för liknande synpunkter.

Statens industriverk påpekar att kommittén inte har tagit ställning till det problem som kan skapas av bestämmelsen i 11 kap. 6 § tredje stycket RF. Enligt industriverkets mening bör samma regler gälla för de handlingar som har anknytning till en verksamhet som innefattar myndighetsutövning oavsett om denna verksamhet ligger på en myndighet eller på ett privaträttsligt subjekt. Verket förklarar att det finner det vanskligt att bedöma om det är lagtekniskt möjligt att åstadkomma denna likformighet eller om frågan kan lösas på annat sätt än genom reglering i grundlag. I vart fall bör problemet enligt verket närmare belysas vid den slutliga prövningen av kommitténs förslag.

Statskontoret föreslår att offentlighetsprincipen – vad den statliga verksamheten beträffar – omfattar organ som är en del av staten i den meningen att de saknar egen rättssubjektivitet samt dessutom från staten fristående organ i den utsträckning dessas verksamhet innebär myndighetsutövning med stöd av lag eller förordning. Statskontoret förklarar att det finner det angeläget att de frågor som aktualiseras av att statlig verksamhet bedrivs i olika former belyses närmare och nämner att det har påbörjat en utredning som tar upp vissa av dessa frågor.

Svea hovrätt och *Svenska kommunförbundet* instämmer i utredningens uttalande att en utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpningsområde utanför det traditionella myndighetsområdet kräver en särskild utredning. Hovrätten framhåller emellertid därutöver att privatiseringen av myndighetsförvaltning under lång tid har varit föremål för uppmärksamhet och debatt, framför allt på det kommunala området. Hovrätten erinrar om uttalanden i frågan som har gjorts av kommunalrättskommittén i SOU 1965:40 och av utredningen om den kommunala demokratin i SOU 1975:41. Hovrätten återger sistnämnda utrednings uttalande att det finns skäl som talar för att offentlighetsprincipen helt eller delvis skall gälla kommunägda företag samt instämmer i utredningens förslag att en särskild utredning bör komma till stånd. En sådan utredning bör enligt hovrätten omfatta såväl statlig som kommunal verksamhet i privaträttsliga former och bör inte begränsas till subjekt, som helt ägs av stat eller kommun, utan avse alla sådana, i vilka stat eller kommun har ett bestämmande inflytande.

Svenska sparbanksföreningen uttalar att det är tydligt att offentlighetsprincipens räckvidd blir beroende av i vilken omfattning man utnyttjar stadgandet i 11 kap. 6 § tredje stycket RF enligt vilket förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet eller stiftelse. Uppenbart är att vilka uppgifter som helst inte kan få läggas på bolag. Skälen till "privatiseringen" kan vara av skilda slag. Man kan vilja gå utöver de statliga lönebestämmelserna, undvika insyn från de offentliga revisionsorganen etc.

I sådana sammanhang måste alltid klargöras vad detta kan få för konsekvenser för offentlighetsprincipen. Att lägga förvaltningsuppgifter i bolagsform endast i syfte att inskränka offentlighetsprincipens tillämpningsområde måste anses förkastligt. Den grundlagsenliga rätten att privatisera förvaltningsuppgifter måste alltså utnyttjas med omdöme och hållas inom rimliga gränser. Det gäller både den statliga och kommunala sektorn.

Datainspektionen erinrar om att offentlighetsprincipens räckvidd har direkt betydelse för datalagens tillämplighet. När fråga inte är om personregister hos myndighet utan hos enskilda personer eller sammanslutningar, t. ex. statliga och kommunala bolag, kan nämligen allt utlämnande av uppgifter från registret, om det förs med ADB, regleras av datainspektionen med stöd av 6 § datalagen. Sekretessen kan alltså från fall till fall anpassas efter vad hänsyn till den personliga integriteten kräver. Något fall där detta intresse kolliderat med offentlighetsintresset i fråga om statliga eller kommunala bolag eller andra av myndigheter bildade privaträttsliga sammanslutningar har ännu inte förekommit. Såvitt frågan gäller den enskildes integritet i ADB-register saknas alltså enligt inspektionen anledning att utsträcka offentlighetsprincipens räckvidd.

4.4 Utredningen om den kommunala demokratin

Utredningen om den kommunala demokratin har i sitt huvudbetänkande (SOU 1975:41) Kommunal demokrati behandlat frågan om offentlig insyn i de kommunägda företagen. Utredningen anser att en utsträckt offentlighet för dessa företag är önskvärd. Det finns enligt utredningens uppfattning skäl som talar för att offentlighetsprincipen enligt TF helt eller delvis skall gälla de kommunägda företagen. Frågan om offentlighetsprincipens tillämpning i kommunägda företag sammanhänger emellertid med ett större problemkomplex. Det gäller över huvud taget frågan om offentlighetsprincipens tillämpning på områden som inte karakteriseras som myndighetsområde. Utredningen föreslår därför att frågan om en utvidgad tillämpning av offentlighetsprincipen blir föremål för särskild utredning.

5 Den författningstekniska regleringen

5.1 Gällande rätt

Bestämmelser som reglerar allmänna handlingars offentlighet finns f. n. i både grundlag, vanlig lag och regeringsförfattningar.

I 2 kap. 4 § RF anges att beträffande rätten att ta del av allmänna handlingar gäller vad som är föreskrivet i TF. De grundläggande bestämmelserna om allmän handlings offentlighet är intagna i 2 kap. TF. I 1 § slås principen om fri tillgång till allmänna handlingar fast. Där anges också de ändamål för vilka avsteg från principen är tillåtna. Enligt paragrafen skall i särskild

lag noga anges de fall då allmänna handlingar skall hållas hemliga. Kapitlet innehåller i övrigt bestämmelser om vad som skall förstås med myndighet och allmän handling, hur utlämnande av sådan handling skall gå till och om besvär över avslagsbeslut m. m. I 9 § andra stycket finns föreskrifter om vem som inom en myndighet beslutar i fråga om handlings utlämnande. 11 § upptar en ingående reglering av instansordningen vid besvärsprövningen.

Fram till år 1937 fanns de materiella sekretessreglerna i 1812 års TF. I 2 § 4 mom. räknades upp skilda typer av handlingar beträffande vilka tryckningsrätten och rätten till utbekommande var inskränkt. Efter beslut om grundlagsändringen åren 1936 och 1937 bröts undantagen från offentlighetsprincipen ut ur TF och placerades i en särskild lag, lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar. Tillkomsten av denna sekretesslag innebar en genomgripande revision av sekretessreglerna, vars omfattning utökades i förhållande till gällande rätt. Vid tillkomsten av 1949 års TF företogs inte någon mera långtgående översyn av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet och om inskränkningar däri.

Sekretesslagen innehåller en ingående uppräkning av fall då allmänna handlingar skall hållas hemliga. Sekretessen är knuten till viss myndighet, viss typ av ärenden eller till visst verksamhetsområde. En och samma paragraf tillgodoser i vissa fall flera olika sekretessändamål. Lagens disposition har därigenom blivit oklar. Efter sin tillkomst har lagen dessutom blivit föremål för en betydande påbyggnad.

Som nämnts kräver 2 kap. TF att de fall då en handling får hemlighållas skall anges noga i en särskild lag. I allmänhet har också reglerna i sekretesslagen formen av direkta förbud mot utlämnande. I vissa fall har emellertid sekretessen inte reglerats uttömmande genom lagen.

Sålunda innehåller några paragrafer, t. ex. 11 § första stycket och 23 §, förbud av den konstruktionen att vissa handlingar inte får lämnas ut i andra fall än som anges i annan lag. En liknande reglering finns i 15 §, 17 § första stycket och 31 §.

I fråga om flera viktiga grupper av handlingar ger sekretesslagen regeringen möjlighet att upprätthålla sekretess inom vissa allmänt angivna gränser. I dessa fall finns den närmare regleringen i s. k. sekretesskungörelser. De områden det här är frågan om är försvaret (4 §), granskning, inspektion eller kunskapsprov och psykologisk undersökning (7 §), utredning, kontroll eller stödverksamhet med avseende på näringslivet (21 §), rättshjälp åt enskilda genom andra myndigheter än allmän advokatbyrå eller notarius publicus (26 § andra stycket), undersökning och utredning m. m. till enskilds tjänst (27 §), utlåning av allmänna medel av annan myndighet än riksbanken (32 §) samt statliga affärsdrivande verks affärs- eller driftförhållanden (34 a §).

Sekretessregleringen genom regeringsförfattningar har blivit omfattande. F. n. finns sju sekretessförfattningar på försvarets område. Dessa stöder sig

väsentligen på 4 § sekretesslagen. På det civila området finns sekretessföreskrifter i kungörelsen (1939:7) med förordnanden på civilförvaltningens område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar. Denna stöder sig på återstoden av nyssnämnda paragrafer i sekretesslagen. Av de sex paragraferna i civilförvaltningens sekretesskungörelse omfattar 2 och 4 §§ ett mycket stort antal punkter.

Åtskilliga av bestämmelserna i sekretesslagen är så konstruerade att de föreskriver sekretess för hela kategorier av handlingar med endast den inskränkningen att en viss angiven myndighet kan ge tillstånd till utlämnande. Hit hör t. ex. 3 § första stycket, 6, 8, 9, 33 och 35 §§. Andra bestämmelser föreskriver sekretess som huvudregel men anger att handling skall lämnas ut, om man kan vara säker på att utlämnandet inte kommer att missbrukas till skada för vissa angivna personer (se t. ex. 14 § första stycket). En tredje grupp av bestämmelser anger visserligen ett antal typer av handlingar men låter avgörandet i det enskilda fallet bero på om utlämnande kan eller kan antas lända till skada av ett angivet slag (t. ex. 4 och 10 §§).

5.2 Offentlighetskommittén

OK föreslog en ny ordning för fördelningen av reglerna om offentlighet och sekretess mellan å ena sidan grundlag och å den andra sidan lag eller författning av annan natur. Förslaget innebar att de principiella förutsättningarna för sekretess, liksom gränserna för sekretessen skulle anges i TF. Med denna konstruktion skulle 2 kap. TF innehålla elva paragrafer som handlade om inskränkningar i offentlighetsgrundsatsen. Dessa paragrafer var i förslaget uppställda så att de i tur och ordning angav de olika intressen som sekretessen avsåg att skydda, såsom enskilds personliga förhållanden, enskilds ekonomiska förhållanden, statens och kommunernas ekonomiska intressen etc. Dispositionen var alltså funktionell. Av systematiken följde att mer än ett sekretesstadgande kunde vara tillämpligt inom samma område och även på samma handling. Enligt förslaget skulle däremot TF inte ange på vilka typer av handlingar som dessa sekretessregler skulle tillämpas. I den delen hänvisades i stället till en genom vanlig lag beslutad tillämpningsförteckning. I denna förteckning, som var uppdelad på de skilda sekretessreglerna, räknades utförligt upp handlings- och ärendetyper m. m. Förteckningen angav också tidsgränser för sekretessen beträffande enstaka slag av handlingar. Genom tillämpningsbestämmelserna kunde området för sekretessen preciseras och krympas men inte utvidgas. Något behov av särskilda sekretesskungörelser förelåg inte med förslaget. Sekretessbestämmelserna var i OK:s förslag så utformade att det för de typer av handlingar, där det finns ett allmänt intresse av insyn, fordrades ett konstaterande i varje enskilt fall av sekretessbehov för att utlämnande skulle få vägras.

I OK:s lagförslag fanns inte någon motsvarighet till nuvarande föreskrifter

i sekretesslagen som ger annan myndighet än regeringen behörighet att lämna tillstånd till utlämnande av handling som annars är hemlig. Dessa föreskrifter ansågs ersatta av bestämmelser enligt vilka handlingar skall hållas hemliga endast då vissa villkor är uppfyllda.

Vid remissbehandlingen vitsordades allmänt att OK:s förslag hade stora förtjänster från principiella och teoretiska synpunkter. Flera remissinstanser med särskild sakkunskap beträffande sekretessfrågor, däribland JO och JK, kritiserade emellertid den lagtekniska lösningen och uttalade starka tvivel beträffande de tillämpande organens praktiska möjligheter att hantera en sekretesslagstiftning med den konstruktion som OK hade föreslagit. Kritiken sköt särskilt in sig på det förhållandet att i många fall flera paragrafer skulle få tillämpas på en och samma handling. En annan synpunkt var att man, om förslaget genomfördes, skulle få ganska detaljerade regler i två skilda författningar av olika statsrättslig valör, utan att därför reglerna blev så preciserade att avsedd restriktivitet i tillämpningen kunde förväntas.

5.3 Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén

OSK utgår från de olika önskemål som kan ställas på den formella konstruktionen av sekretessregleringen. Offentlighetsprincipen gynnas, framhålls det, om sekretessregleringen görs i grundlag. Allmänt hållna regler, som passar i grundlag, kan emellertid förlora i klarhet. Det bör enligt kommittén beaktas att sekretessbestämmelserna skall vara begripliga för medborgarna i allmänhet. Mera detaljerade regler, som ger bestämda besked om rättsläget, har dessutom ett egenvärde genom att tvinga fram noggrannare ställningstaganden. De tenderar å andra sidan att undanskymma principen om offentlighet. Enligt OSK talar övervägande skäl för att nuvarande ordning för fördelning av regleringen mellan grundlag och lag behålls i princip. En tillräcklig garanti för att offentlighetsprincipen bevaras ligger i kravet på riksdagens medverkan för beslut om begränsningar. Den förordade fördelningen av normerna tillgodoser kravet på att nödvändiga ändringar i sekretesslagstiftningen skall kunna genomföras utan onödig omgång. OSK understryker att en uppräkning i grundlag av tillåtna sekretessgrunder har ett betydande värde genom att ange sekretessens yttersta gräns.

OSK föreslår sålunda att i grundlag anges de grunder som får föranleda sekretess och att hänvisning sker till särskild lag, i vilken sekretessfallen skall "noga angivas".

Det av OSK föreslagna grundlagskapitlet om allmänna handlingar innehåller i övrigt bestämmelser i samma ämnen som gällande 2 kap. TF. Nuvarande föreskrifter i 2 kap. 9 § andra stycket TF om vem som inom myndighet prövar fråga om utlämnande av allmän handling saknar emellertid motsvarighet i det nya kapitlet. Detta innehåller inte heller bestämmelser om besvärsgången vid talan mot myndighets avslagsbeslut.

Den särskilda lag som enligt förslaget skall uppta sekretessbestämmelserna och ersätta nuvarande sekretesslag har i OSK:s förslag rubriken lag om allmänna handlingar. Lagen innehåller inte endast bestämmelser om sekretess i förhållande till allmänheten utan också föreskrifter i andra ämnen, såsom beträffande diarieföring och registrering, sekretess myndigheterna emellan och besvärsinstanser. Till frågorna om lagens uppbyggnad och sekretessreglernas utformning återkommer jag i ett följande avsnitt. Vissa grunddrag i förslaget bör dock uppmärksammas redan i detta sammanhang.

OSK vänder sig mot att bestämmelserna i nuvarande sekretesslag i allmänhet innebär en presumtion för sekretess. OSK föreslår för sin del att offentlighetsprincipen som huvudregel skall komma till klart uttryck även i de materiella sekretessreglerna. Detta sker enklast genom att hemlighållande görs beroende av en bedömning från fall till fall av den skada som kan antas uppkomma genom ett utlämnande. Flertalet sekretessbestämmelser upptar därför skaderekvisit. OSK föreslår vidare en annan disposition av den nya lagen än den nuvarande sekretesslagen har. Enligt förslaget grupperas sekretessbestämmelserna i anslutning till de sekretessgrunder som anges i grundlagen. Uppläggningen sägs ha den fördelen att den tvingar en myndighet att ta ställning till på vilken av flera sekretessgrunder som en vägran att utlämna handling beror. Inom varje underavdelning görs en uppdelning av bestämmelserna efter sakområden. Ett betydande inslag av enumeration behålls alltså i förslaget.

Av viss betydelse för sekretessbestämmelsernas utformning är en av OSK i 9 § andra stycket grundlagskapitlet föreslagen bestämmelse av innehåll att såsom villkor för utlämnande av handling i den särskilda lagen får uppställas tillstånd från viss myndighet. Bestämmelsen är att se som en modifikation av regeln i samma paragrafs första stycke om att begäran att få ta del av allmän handling skall prövas hos myndighet där handlingen finns. Bestämmelsen motiveras med att den ordning som gäller enligt 35 § sekretesslagen för prövning av frågor om utlämnande av handlingar som rör kollektivavtalsförhandlingar är mycket ändamålsenlig och bör behållas i den nya lagen (12 §).

OSK framhåller att de nuvarande sekretesskungörelserna strängt taget inte har stöd i TF. Kommittén anser att kungörelserna för framtiden bör avskaffas så långt det är möjligt. Samtliga bestämmelser i sekretesskungörelserna på försvarets område har i OSK:s förslag arbetats in i skilda paragrafer i lagen om allmänna handlingar, med undantag för dem som gäller kvalificerad hemligstämpling. OSK har vidare ansett det möjligt att låta alla paragrafer i civilförvaltningens sekretesskungörelse utom en (2 §), gå upp i den nya lagen. Bestämmelserna i nämnda paragraf måste emellertid enligt OSK alltjämt stå kvar i en av regeringen beslutad författning. En sådan bör, förklarar kommittén, ha uttryckligt grundlagsstöd. OSK föreslår därför att i 1 § grundlagskapitlet föreskrivs att regeringen i den särskilda lagen får bemyndigas att för viss regel i lagen inskränka tillämpligheten till viss

eller vissa statliga myndigheter eller till handlingar i vissa ärenden. OSK föreslår att sekretessen också i ett par andra fall än det nämnda skall avgränsas genom förordning eller regeringsbeslut.

5.4 Remissyttrandena

Av de instanser som har yttrat sig angående fördelningen av reglerna om allmänna handlingar mellan grundlag, vanlig lag och förordning har det stora flertalet anslutit sig till kommitténs förslag. Bland de instanser som har intagit denna ståndpunkt kan nämnas *riksåklagaren, Svea hovrätt, datainspektionen, statistiska centralbyrån, riksrevisionsverket, de juridiska fakulteterna vid universiteten i Uppsala* och *Lund, LO* samt *Svenska kommunförbundet.*

Också *regeringsrätten, JO* och *Pressens samarbetsnämnd* godtar i allt väsentligt kommitténs förslag i denna del. De föreslår emellertid vissa förändringar.

Regeringsrätten påpekar att förslaget bl. a. innebär att grundsatsen om domstolsprövning av sekretessfrågor icke längre blir grundlagfäst. Om sådan prövning skall åstadkommas beror av hur instansordningen utformas. OSK har i 5 kap. 10 § andra stycket grundlagsförslaget gjort en allmän hänvisning beträffande sättet för fullföljd till lagen om allmänna handlingar. Om hit är att räkna även instansordningen vid fullföljd är oklart. I vart fall har OSK föreslagit en lagregel i 57 § lagen om allmänna handlingar, som gör domstol till normal besvärsinstans. Enligt regeringsrätten är en av kärnpunkterna i offentlighetsordningen, sådan den hittills varit utformad, att medborgarna kunnat förlita sig på att frågan om offentlighet eller sekretess i sista hand kunnat efter besvär bringas under en opartisk rättslig bedömning. Denna princip utgör en grundpelare för hela offentlighetssystemet. En regel härom bör, hävdar regeringsrätten, finnas kvar i grundlag. Om den avlägsnas därifrån försvagas garantierna för offentligheten på ett allvarligt sätt. Regeringsrätten anmärker i sammanhanget att OSK funnit den mindre viktiga frågan om hur talan skall fullföljas vara förtjänt av en grundlagsregel.

JO ifrågasätter om inte reglerna om besvärsordningen liksom f. n. är fallet bör finnas i grundlagen, där de på ett naturligt sätt kan anslutas till reglerna om utbekommande av allmän handling och om överklagbarheten av beslut om avslag på framställning härom. Enligt JO har däremot de föreslagna reglerna om utlämnande av handlingar myndigheter emellan och om besvär eller underställning i sådana ärenden sin naturliga plats i en lag om allmänna handlingar.

Pressens samarbetsnämnd framhåller betydelsen för massmediernas del av att beslut om utlämnande av allmän handling kan erhållas snabbt och understryker med hänsyn härtill vikten av nuvarande regel att det i princip är den tjänsteman som har hand om handlingen som skall besluta om utlämnandet. Nämnden anser denna regel vara av sådan betydelse att den bör stå kvar i grundlagen. Om den tas bort öppnas möjlighet för myndigheter, kanske särskilt på det kommunala planet, att var för sig stadga så omständliga

interna ordningar för fattande av beslut i utlämnandefrågor att det kanske dröjer flera dagar innan ett avgörande kan erhållas, även i klara fall. Samarbetsnämnden anser vidare att reglerna om instansordningen är av den vikt att de bör tas in i grundlagen såsom hittills varit fallet. Det är av grundläggande betydelse att offentlighetsfrågor i tvistiga fall prövas av fristående och opartiska domstolar. Rätten till sådan domstolsprövning måste enligt nämnden vara tillförsäkrad envar genom en grundlagsfäst bestämmelse.

Frågan om en mer omfattande omfördelning av författningsmaterian diskuteras av *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *kammarrätten i Göteborg* och *tystnadspliktskommittén*.

Hovrätten över Skåne och Blekinge ger uttryck för en viss besvikelse över att det inte har lyckats OSK att lösa det som i lagstiftningsärendet hela tiden har varit det centrala, nämligen hur sekretessreglerna utan att bli alltför allmänt hållna eller alltför svårtillämpade skulle kunna återföras till grundlag. Hovrätten erinrar om att sekretessreglerna, som tidigare varit en del av tryckfrihetsförordningen, först år 1937 bröts ut ur denna och fick sin plats i sekretesslagen. Därvid gick man så till väga att man efter utredning om och bedömning av sekretessbehoven på olika förvaltningsområden utformade regler som i stort sett hänförde sig till sådana områden och framstod som helt fristående från varandra. Hovrätten påpekar att sekretesslagstiftningen inte endast består av lag; i stor omfattning återfinns kompletterande bestämmelser i författning av administrativ karaktär. Innehållet i sekretessreglerna begränsar sig i stor omfattning till föreskrifter som anger hos vilka myndigheter eller på vilka verksamhetsområden handlingar skall hemlighållas. Förutsättningarna för bedömningen av sekretessfrågan är vagt angivna eller helt obefintliga. Innebörden härav är enligt hovrätten att på stora områden den i grundlag fastlagda offentlighetsprincipen har ersatts av sin motsats, principen om hemlighet som huvudregel och offentliggörande endast efter myndighetens gottfinnande. Härtill kommer att nya samhällsföreteelser har framkallat krav på utökad sekretess. En betydande påbyggnad av sekretessreglerna har därför skett. Bestämmelserna har härigenom blivit än mer osammanhängande, osystematiska och svåröverskådliga. Hovrätten anser att sekretesslagstiftningen i sitt nuvarande skick förtjänar att betecknas som en rishög och att en modernisering är ytterligt angelägen. – Hovrätten understryker att offentlighetsprincipen är av ett oskattbart värde på alla de områden där den är obeskuret tillämplig och att det centrala vid en revision av sekretesslagstiftningen därför måste vara att låta presumtionen om offentlighet komma till klart uttryck. Lagstiftningen bör alltså vara så uppbyggd att den preciserar vilka förutsättningarna är för ett hemlighållande, vilka befarade skadeverkningar som utgör en tillräcklig grund för att huvudregeln om offentlighet icke skall gälla. Vilka hänsyn som därvid skall tas är en omdömesfråga. Det är, säger hovrätten, självklart att kravet på offentlig insyn i och kontroll över skötseln av allmänna angelägenheter och handhavandet av allmänna medel är tungt vägande. Det är lika självklart att hänsyn till och skydd för enskilda människors privata förhållanden

är lika tungt vägande skäl för sekretess. Dessa resonemang, som hänför sig till sekretessens omfattning, har emellertid enligt hovrätten alls intet att göra med de krav som bör ställas på sekretessreglernas innehåll och form och deras samband med grundlagens huvudregler. I sistnämnda hänseende är mera preciserade bestämmelser än de nuvarande oundgängliga. Sekretessbestämmelsernas fristående karaktär är en allvarlig olägenhet. Om de kan återföras till grundlagen, tvingas lagstiftaren att avfatta dem så att de stämmer med grundlagens principer och myndigheterna att läsa dem och tillämpa dem i sitt sammanhang. – Hovrätten nämner i sammanhanget att det vid remissbehandlingen av OK:s förslag bl. a. framhölls att systematiken i förslaget var sådan att den som hade att pröva frågor om offentlighet och sekretess skulle bli tvungen att ha kännedom om hela den nya lagstiftningen samt att tolkningsproblem skulle uppkomma och myndigheterna som sådana i avsevärd större omfattning skulle nödgas ta ställning till uppkommande spörsmål. Andra uttalanden gick ut på att det var en betydande svaghet i förslaget att flera paragrafer kunde vara att tillämpa på en och samma handling och att skaderekvisiten skulle medföra att ökade krav ställdes på de prövande, något som de ofta nog inte kunde uppfylla. Med anledning av dess uttalanden ställer hovrätten frågan på vilket annat område det är möjligt att tillämpa enstaka paragrafer utan att man sätter sig in i den lagstiftning där de hör hemma. Helt orimlig ter sig enligt hovrättens uppfattning tanken att offentlighets- och sekretessbestämmelser är något som skall tillämpas endast av tjänstemän i lägre grader och icke bör få störa myndigheterna som sådana, vilka tänkes ägna sin tid åt uppgifter av större vikt och allvar. Enligt hovrättens mening bör det bestämt fastslås att, om man finner det vara av ett fundamentalt samhällsvärde att upprätthålla offentlighetsprincipen med lagligen preciserade undantag och ej blott ett sken av en sådan princip, så måste man vara beredd att offra den arbetsinsats som detta kräver. Ett totalt hemlighetsmakeri är, fortsätter hovrätten, det enklaste. Det kräver inga lagregler och ingen arbetsinsats. Men vill man hävda rättssäkerhet och offentlig insyn i förvaltningen så måste man ställa stora krav på de rättstillämpande myndigheternas kvalifikationer. När OSK säger att det är en uppenbar fördel att en viss myndighet oftast har endast en enda paragraf att tillämpa och att någon kännedom om lagen i stort därför ej behöver finnas (s. 90), kan detta enligt hovrätten icke godtagas. Vad som är behövligt är tvärtom en ny lagstiftning som nödgar den enskilda myndigheten att se sin egen sekretessfråga i sitt sammanhang med andra sådana och i belysning av grundlagens huvudregler. Hovrätten förklarar att från den nu angivna utgångspunkten det riktiga uppenbarligen är att flytta sekretessreglerna tillbaka till tryckfrihetsförordningen. De skäl som kan anföras mot en sådan åtgärd är två: dels är sekretessreglerna så vidlyftiga att de spränger ramen för grundlagen och dels medför den snabba reformtakten i samhället att de ofta behöver ändras, något som vållar särskilda svårigheter när det gäller grundlag. OSK:s förslag innebär, uttalar hovrätten, att den har funnit problemet vara olösligt och därför givit upp

försöken att i något väsentligt avseende flytta sekretessreglerna tillbaka till grundlagen och i stället inriktat sig på att försöka minska olägenheterna med nuvarande reglering genom en bättre systematisering av sekretessreglerna i närmare anknytning till de i tryckfrihetsförordningen upptagna sekretessgrunderna. Hovrätten förklarar att den inte finner det övertygande visat att man nu bör uppge försöken att knyta samman grundlagstadgandena och sekretessbestämmelserna. OSK synes enligt hovrätten visserligen mena att uppräkningen av sekretessgrunder i tryckfrihetsförordningen klart anger sekretessens yttersta gränser och därför har ett betydande värde (s. 90). Härom säger hovrätten att denna uppräkning endast har betydelse som direktiv till lagstiftaren, som f. ö., såsom kommittén påpekar, icke helt rättat sig efter den. Den kan icke anses ge tillämpande myndighet befogenhet att åsidosätta en behörigen utfärdad sekretessföreskrift. Vill man med verkan för den praktiska tillämpningen förankra sekretessens omfattning i grundlagen måste man gå ett steg längre och föra in åtminstone de huvudsakliga grunderna för ett beslut om hemlighållande i denna.

Enligt *kammarrätten i Göteborg* hade de förslag som OK lade fram obestridliga förtjänster. Styrkan i dem låg däri att bestämmelserna innebar ett så noggrant angivande som möjligt av de intressen som skulle beaktas i sekretesshänseende. Svagheten var att de krävde handläggning av högt kvalificerade myndigheter. Kammarrätten ifrågasätter om inte denna svaghet skulle kunna avhjälpas dels genom att en myndighets beslut att vägra lämna ut en handling omgående skulle underställas ett för ändamålet välkvalificerat organ, förslagsvis länsvis inrättade nämnder med lämplig sammansättning av jurister och lekmän, dels genom att lagstiftningen kompletterades med en officiell handbok som gav varje myndighet lättillgängliga besked om vilka handlingar den skulle hålla hemliga och villkoren härför. Handboken skulle naturligtvis inte äga vitsord som gällande sekretessregler men den skulle kunna göra hanteringen av offentlighets- och sekretessfrågor någorlunda okomplicerad för myndigheterna. En särskild fördel med en sådan utformning är att man undgår att behöva göra ideliga ändringar i sekretesslagstiftningen allteftersom utvecklingen i samhället fortskrider. Kammarrätten finner emellertid inte anledning att motsätta sig att OSK:s förslag läggs till grund för lagstiftning, även om det inte kan hållas för uteslutet att en bättre lösning av föreliggande problem hade stått att uppnå på andra vägar. Kammarrätten vill dock ifrågasätta om man inte borde gå längre än vad OSK har föreslagit i att begränsa grundlagsbestämmelserna på offentlighets- och sekretessområdet till vitala basregler. Av bestämmelserna i det föreslagna grundlagskapitlet synes bestämmelserna i 8 § första stycket om hur delvis hemlig handling skall tillhandahållas utan olägenhet kunna flyttas över till vanlig lag. Detsamma gäller bestämmelserna i 9 § liksom bestämmelserna i 11 §. Kammarrätten framhåller vidare att en svaghet i nuvarande lagstiftning är att sambandet mellan bestämmelserna i 2 kap. TF och i sekretesslagen inte framgår med önskvärd tydlighet. Kammarrätten ifrågasätter med anledning härav om man inte med fördel skulle kunna

i de inledande bestämmelserna i lagen om allmänna handlingar ta in även grundlagskapitlets offentlighetsregler. Konsekvensen skulle naturligtvis bli att samma regler återfanns både i grundlag och i vanlig lag, men kammarrätten har svårt att se någon egentlig olägenhet av en sådan dubblering.

Tystnadspliktskommittén framhåller att den omständigheten att grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet är införd i grundlag är ett uttryck för att statsmakterna har sett den som ett viktigt moment i tryckfriheten. Om offentligheten kan begränsas genom föreskrift i allmän lag, försvagas emellertid skyddet, särskilt om grundlagen inte innehåller närmare direktiv om utformningen av undantagen. Kommittén erinrar härefter om att offentlighetskommittén (OK) föreslog en grundlagsreglering som omfattade beskrivningar av vissa typsituationer och av de villkor under vilka skilda handlingstyper skulle hållas hemliga. Enligt tystnadspliktskommittén finner man flerstädes i förslaget till lag om allmänna handlingar direktiv för prövningen som till sin typ liknar de av OK föreslagna grundlagsreglerna; för hemlighållande krävs ett antagande att utlämnande skulle medföra en på något sätt beskriven skada. Tystnadspliktskommittén frågar sig om det inte skulle vara möjligt att minska antalet typer av skaderekvisit i förhållande till OSK:s förslag och att föra över dessa rekvisit till grundlagen, så att man finge ett system där sekretessen med avseende på ärendenas allmänna typ och skaderekvisiten vore reglerad i grundlag och för regleringen i allmän lag återstode endast tillämpligheten på bestämt angivna grupper av ärenden eller handlingar. Om emellertid svårigheterna att bestämma undantagen från offentligheten i grundlag skulle visa sig övermäktiga, bör det enligt tystnadspliktskommittén i vart fall göras ett försök att där ange huvudgrunderna för sekretess i skilda typer av ärenden. Det finns i så fall särskild anledning att beakta offentlighetens ändamål att garantera insyn i rättstillämpningen och i övrig utövning av offentlig makt gentemot medborgarna. Grundlagen bör så långt möjligt ge substans åt kravet på insyn i denna verksamhet. Även handhavandet av allmänna medel är en funktion som bör vara utsatt för en så ingående granskning från allmänhetens sida som är förenlig med kraven på rörelsefrihet. Grundlagen borde således säga ut att föreskrift om hemlighållande skall, beträffande handling i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag, såsom förutsättning för hemlighållande angiva att utlämnande kunde befaras leda till skada för ett i föreskriften närmare angivet intresse. Kravet på offentlighet är enligt tystnadspliktskommittén inte lika starkt motiverat i verksamheter som staten eller kommun bedriver såsom ren service för medborgarna, särskilt inte i fråga om den frivilliga sjukvården, kyrkans själavård eller sociala organs rådgivningsverksamhet och inte heller i andra fall där momentet av medelsförvaltning träder i bakgrunden. Mot bakgrund härav finner kommittén det i vart fall inte nödvändigt att i grundlagen ta upp ett krav på att föreskrift om sekretess på dessa områden skall innehålla skaderekvisit. Sammanfattningsvis anför kommittén att det efter första meningen i 1 § andra stycket bör sägas att föreskrift om inskränkning av hänsyn som anges i punkt 1, 2, 3 eller 4 skall såsom förutsättning för

hemlighållande upptaga att utlämnande kunde befaras leda till skada för ett närmare beskrivet allmänt intresse samt att föreskrift om inskränkning av hänsyn som anges i punkt 5 skall, beträffande handling i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag, såsom förutsättning för hemlighållande upptaga att utlämnande kunde befaras leda till skada för ett närmare beskrivet enskilt intresse.

5.5 Fri- och rättighetsutredningen

I förslaget till nytt 2 kap. RF hänvisar fri- och rättighetsutredningen i 2 § andra stycket till massmediegrundlagen beträffande bl. a. rätten att ta del av allmän handling. Hänvisningen torde ha den innebörden att den särskilda grundlagen exklusivt reglerar också sekretessbestämmelsernas fördelning på normer av olika statsrättslig dignitet.

5.6 Tystnadspliktskommittén

Tystnadspliktskommittén föreslår som nämnts i sitt betänkande (SOU 1975:102) Tystnadsplikt och yttrandefrihet en särskild lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt. Regleringen i lagen är nära knuten till bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet och inskränkningar däri. Kommittén har byggt på OSK:s förslag till lag om allmänna handlingar. I motiven tar kommittén upp frågan om lämpligheten av en gemensam lag för handlingssekretess och tystnadsplikt och förklarar att en sådan lag på sikt kan visa sig lämplig. Med hänvisning bl. a. till att OSK:s förslag till lag om allmänna handlingar var under beredning medan tystnadspliktskommittén fullgjorde sitt uppdrag och till att resultatet av remissbehandlingen inte kunde överblickas har emellertid kommittén funnit det lämpligast att utarbeta ett självständigt förslag till lag om tystnadsplikt. Kommittén åberopar dessutom vissa skäl som kan göra det motiverat att också på längre sikt behålla reglerna om tystnadsplikt i en särskild lag, såsom behovet av att avfatta sådana regler i mera generella termer än bestämmelserna om handlingssekretess.

5.7 Remissyttrandena över tystnadspliktskommitténs förslag

Flera remissinstanser förordar en gemensam lag för handlingssekretess och offentliga tystnadsplikter. Enligt *JO* bör det tillfälle inte försittas som nu erbjuder sig att göra ett allvarligt försök att få till stånd en central lag om handlingssekretess och tystnadsplikt. Till grund för en sådan lag om "hemlighållande i offentlig verksamhet" kunde tas OSK:s förslag till lag om allmänna handlingar. JO utvecklar närmare hur bestämmelserna i en sådan lag skulle kunna konstrueras. Till förmån för en gemensam lag för handlingssekretess och tystnadsplikt uttalar sig också *JK*, *RÅ*, *datainspektionen*, *värnpliktsverket*, *beredskapsnämnden för psykologiskt försvar*, *kammarkollegiet*, *kommerskollegium*, *näringsfrihetsombudsmannen*, *förenade fabriksverken*, *Sveriges industriförbund* och *Sveriges advokatsamfund*.

Remissbehandlingen av tystnadspliktskommitténs betänkande är som tidigare nämnts inte avslutad.

6 Upptagningar för automatisk databehandling

6.1 Inledning

Principen om allmänhetens fria tillgång till myndigheternas material har intill helt nyligen tagit sikte på handlingar i traditionell mening, dvs. i första hand papper med skriven text. Den moderna informationsbehandlingen, som ännu befinner sig i ett utvecklingsskede, har emellertid lett till att information i allt större utsträckning har kommit att fixeras på medier på sådant sätt att den kan avläsas endast med tekniska hjälpmedel. I förgrunden står därvid den elektroniska databehandlingen eller ADB-tekniken.

ADB-tekniken har ställt lagstiftningen inför delvis svårlösta problem. En strävan har varit att se till att allmänhetens tillgång till information hos myndigheterna inte försämras genom övergången till ADB. Ett annat krav har gått ut på att förebygga de risker för otillbörligt intrång i den personliga integriteten som den nya tekniken inrymmer. Till detta har kommit de rättstekniska svårigheterna att anpassa de på det hävdvunna handlingsbegreppet uppbyggda reglerna i TF om offentlighet till ADB-medierna. Dessa svårigheter hänger samman med att upptagningar för ADB inte är visuellt läsbara utan vanligen kräver tillgång till dator för att kunna överföras till läsbar text. Ett annat problem ligger i att datamediet – magnetbandet, skivminnet, etc. – ofta förvaras och handhas av annan myndighet än den som svarar för upptagningens innehåll och utnyttjar det material som finns däri. Ibland uppdras ansvaret för den tekniska driften t. o. m. åt privat företag eller annat organ som inte är myndighet.

OSK lade i delbetänkandet (SOU 1972:47) Data och integritet fram förslag till särskilda regler i 2 kap. TF om upptagningar för automatisk databehandling. Samtidigt föreslog utredningen särskild lagstiftning, främst en ny datalag, till skydd för den personliga integriteten vid automatisk databehandling. Förslagen ledde till lagstiftning (prop. 1973:33, KU 1973:19 och 1974:8).

6.2 Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs förslag år 1972

OSK utgick i sitt förslag från principen att ADB-lagrad information hos myndighet borde vara tillgänglig för den enskilde i samma utsträckning som för myndigheten själv. En ADB-upptagning – varmed OSK förstod den fysiska databäraren – skulle enligt förslaget vara att anse som allmän så snart en myndighet förfogade över den. Var någonstans datamediet förvarades saknade däremot betydelse. En myndighet skulle i allmänhet anses

förfoga över en upptagning i den mån den hade befogenhet och möjlighet att överföra upptagningen till läsbar form. Detta innebar bl. a. att, om en myndighet hade tillgång endast till vissa uppgifter i en upptagning, den förfogade över upptagningen endast i motsvarande del.

I lagtekniskt hänseende föreslog OSK att ADB-upptagningar i TF skulle sidoställas med handlingar och göras till föremål för särreglering i samtliga berörda paragrafer i 2 kap.

Enligt en särskild föreskrift i förslaget skulle ADB-upptagning som utgör endast ett led vid bearbetning med automatisk databehandling, s. k. mellanprodukt, inte anses som allmän förrän bearbetningen var avslutad. I sin motivering till förslaget i denna del anförde OSK att det inte sällan förekommer att en ADB-upptagning görs i flera etapper och att en sådan etapp kan resultera i att en upptagning tillfälligt kommer att finnas som ett mellanled i bearbetningen. Enligt OSK fanns det inte anledning att lämna ut uppgifter i sådana upptagningar förrän bearbetningen hade avslutats.

OSK:s förslag i övriga delar framgår i huvudsak av redogörelsen i det följande för gällande rätt.

6.3 Gällande rätt

De ändringar som beslöts i 2 kap. TF åren 1973 och 1974 innebar att både ADB-upptagningar och andra tekniska upptagningar fördes in under kapitlets bestämmelser om handlingar (2 §). ADB-upptagningarna behandlas alltså i TF inte som sidoordnade med handlingar. Vissa särbestämmelser för de tekniska upptagningarna har emellertid införts. Med upptagning för ADB förstås enligt ett motivuttalande (prop. 1973:33 s. 75) uppgift som är fixerad på någon form av datamedium och som alltså antingen finns i eller kan matas in i en datamaskin.

Avgörande för frågan huruvida en upptagning är allmän är som regel om upptagningen förvaras hos en statlig eller kommunal *myndighet*. Det är därvid utan betydelse om myndigheten själv använder upptagningen eller om den endast lagrar eller bearbetar upptagningen för annans räkning. Detta förhållande är däremot bestämmande för vem som prövar frågan om utlämnande av upptagningen. Prövningen ankommer nämligen enligt 2 kap. 9 § TF på den myndighet som förfogar över upptagningen. Begreppet "förfoga över upptagning" definieras inte i lagtexten. Enligt motiven får frågan avgöras med ledning av bl. a. det avtal som kan ha träffats mellan myndigheterna och myndigheternas rätt att föra över upptagningen till läsbar resp. avlyssningsbar form. Förfoganderätten bestämmer vidare i ett särskilt fall när en upptagning skall anses allmän. Enligt 2 kap. 2 § tredje stycket TF skall nämligen teknisk upptagning anses förvarad hos myndighet och därmed betraktas som allmän även i fall då den har kommit in till eller upprättats hos annan än myndighet, under förutsättning att myndighet förfogar över upptagningen. Också i detta fall är det den myndighet som

förfogar över upptagningen som prövar om denna får lämnas ut.

I prop. 1973:33 med förslag till ändringar i TF m. m. (s. 78) avvisades OSK:s förslag till en generell undantagsregel beträffande mellanprodukter vid ADB-bearbetningar. Därvid åberopades med anknytning till uttalanden under remissbehandlingen att det i praktiken skulle bli svårt att avgöra om en viss upptagning utgör endast mellanled i en ännu inte avslutad bearbetning och att vissa ADB-register i sin helhet inte blir avslutade så länge de används i tjänsten men likväl inte kan få undandras offentligheten. Bestämmelserna i 2 kap. 4 § TF om minnesanteckningar m. m. har emellertid i ett andra stycke kompletterats med särskilda föreskrifter om tekniska upptagningar. Har sådan upptagning kommit till endast för måls eller ärendes föredragning eller beredning till avgörande hos myndighet, skall uppteckningen inte anses som allmän hos myndigheten, om den inte, sedan målet eller ärendet har slutbehandlats hos myndigheten, har omhändertagits för förvaring. Intill dess frågan om sådant omhändertagande har avgjorts, skall upptagningen inte heller anses som allmän hos annan myndighet, om den förvaras där endast för teknisk bearbetning eller lagring.

I 2 kap. 8 § TF föreskrivs att teknisk upptagning skall tillhandahållas enskild i läsbar eller avlyssningsbar form. Den som så önskar har dessutom rätt att mot avgift få utskrift av upptagningen. Myndigheten är däremot enligt TF inte skyldig att lämna ut datamediet som sådant, t. ex. ett magnetband eller ett hålkort. Sistnämnda bestämmelse är förestavad av önskemålet att förebygga intrång i den personliga integriteten genom otillbörlig användning av det utlämnade mediet. Något allmänt förbud för myndighet att som led i sin serviceverksamhet lämna ut kopia av datamedium har emellertid inte uppställts.

Av 2 kap. 8 § tredje stycket första meningen TF följer att skyldighet att på stället tillhandahålla upptagning i läsbar eller avlyssningsbar form inte föreligger om betydande hinder möter. I styckets andra mening anges vidare att sådan skyldighet inte heller föreligger om upptagningens innehåll finns i läsbar form hos annan myndighet och tillhandahållandet där kan ske utan beaktansvärd olägenhet för den som vill ta del av upptagningen.

Offentlighetsprincipen innebär inte i och för sig någon skyldighet för myndigheterna att ställa samman eller bearbeta information. Allmänheten kan därför göra anspråk endast på sådan datalagrad information som är omedelbart tillgänglig för en myndighet. Enligt uttalanden i prop. 1973:33 (s. 84) innebär emellertid denna princip att en myndighet är skyldig att för framtagning av viss datalagrad information använda ett redan utarbetat dataprogram som finns tillgängligt för myndigheten, även om denna bearbetning inte är förberedd för myndighetens egna behov. Däremot följer således inte av TF att myndigheten måste låta göra upp nya program för att ge allmänheten tillgång till viss information. I propositionen förklaras också att avgörande för i vad mån ett program skall behöva användas för

framtagning av information är förfoganderätten till dataprogram hos den myndighet som förfogar över upptagningen, inte hos den som endast utför teknisk bearbetning e. d. för annan myndighets räkning.

Den reglering som genom 1973–1974 års lagstiftningsbeslut fördes in i TF till klargörande av rättsläget för de tekniska upptagningarna betecknades i förarbetena (prop. 1973:33 s. 73) som ett provisorium i avvaktan på resultatet av OSK:s arbete med en fullständig översyn av grundlagsreglerna om offentlighet och sekretess.

Vad härefter gäller den särskilda lagstiftningen till skydd för den personliga integriteten i samband med dataregistrering infördes i sekretesslagen (13 §) en ny bestämmelse som innebär förbud mot utlämnande från datafört personregister av personuppgift som kan antas bli använd för obehörig automatisk databehandling. I huvudsak valde emellertid statsmakterna att tillgodose skyddet för privatlivet på annat sätt än genom en utbyggd sekretesslagstiftning. Skyddsregleringen bygger i stället på ett system med tillståndstvång för personregister som förs med hjälp av ADB och med offentlig tillsyn över sådana register. Bestämmelserna härom återfinns i datalagen (1973:289). Enligt lagen får dataregister – privat eller allmänt – som innehåller personuppgift i princip inte inrättas eller föras utan tillstånd av en särskild myndighet, datainspektionen. Tillstånd krävs dock inte för personregister som inrättas genom beslut av riksdagen eller regeringen. I samband med att datainspektionen beviljar tillstånd till ett personregister skall den meddela alla de föreskrifter som behövs för att förebygga otillbörligt integritetsintrång. Datainspektionen har att meddela föreskrifter också för statliga register som inte kräver tillstånd, i den mån inte riksdagen eller regeringen redan har meddelat föreskrifter av ifrågavarande slag. Föreskrift av datainspektionen kan enligt 6 § datalagen avse bl. a. vilka personuppgifter som får göras tillgängliga samt rätten att lämna ut eller i övrigt använda personuppgifter. I 6 § andra stycket anges särskilt att föreskrift rörande utlämnande av personuppgift inte får inskränka myndighets skyldigheter enligt TF. – Också tillsynen över personregistren utövas av datainspektionen. Denna kan därvid ingripa med nya eller ändrade föreskrifter och i sista hand återkalla av inspektionen meddelat tillstånd.

6.4 Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs nu framlagda förslag

OSK behåller i sitt förslag till stora delar den reglering i sak av de tekniska upptagningarna som införlivades med 2 kap. TF genom 1973–1974 års beslut. Sålunda regleras liksom i TF handlingar i vanlig bemärkelse och tekniska upptagningar i princip enhetligt; i förslaget inordnas upptagningarna formligen i handlingsbegreppet. Vidare kan nämnas att begreppet upptagning även enligt förslaget i första hand åsyftar själva informationsinnehållet. OSK vill definiera begreppet ADB-upptagning som "uppgift som är lagrad å tek-

niskt medium eller som måste sammanställas från flera sådana media, om det fordras för att den skall kunna uppfattas av människan".

I två hänseenden återkommer emellertid OSK till förslag som fördes fram i delbetänkandet från år 1972 men som då inte följdes av statsmakterna. Det ena gäller sättet att bestämma när en ADB-upptagning är allmän handling hos en viss myndighet, det andra de s. k. mellanprodukternas ställning.

OSK förordar sålunda att en upptagning för ADB skall anses förvarad hos myndighet – och därmed i princip vara allmän handling hos myndigheten – om myndigheten förfogar över den (5 kap. 3 § grundlagen). Sådan förfoganderätt skall anses föreligga när myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilda för myndigheten meddelade föreskrifter har befogenhet att överföra upptagningen till läsbar form.

OSK motiverar sitt förslag i huvudsak med hänvisning till behovet av att skydda den personliga integriteten vid ADB-hanteringen. Den tekniska utvecklingen har enligt utredningen medfört ökade risker för integritetskränkningar. Enorma informationsmängder kan lagras med hjälp av ADB. De moderna databassystemen har gjort de lagrade uppgifterna lättillgängliga. I ett databassystem är antalet söknycklar, dvs. ord som kan användas för återvinning av information, praktiskt taget obegränsat. Innehåller systemet personuppgifter, blir det möjligt att erhålla en synnerligen fullständig bild av en individ. Samtliga uppgifter kan mycket väl till sin karaktär vara offentliga. Risken för integritetsintrång är likväl uppenbar, menar OSK.

Enligt OSK innebär gällande grundlagsbestämmelser att en myndighet som rent faktiskt kan överföra en ADB-upptagning till läsbar form kan nödgas till allmänheten lämna ut information som myndigheten inte själv använder eller som den rentav på grund av givna föreskrifter inte får göra tillgänglig i sin egen verksamhet. I sammanhanget nämner OSK att datainspektionen har övervägt att meddela föreskrift enligt datalagen om att myndighet som är kopplad till en databas tillåts att använda endast de söknycklar som myndigheten behöver för sin verksamhet och förbjuds att i övrigt göra uttag av information.

Genom att för framtiden ge ADB-upptagningarna ställning av allmän handling endast hos myndighet som förfogar över dem skulle man enligt OSK i någon mån kunna begränsa spridningen av personuppgifter. I termen förfoga bör då innefattas inte bara en faktisk möjlighet att överföra upptagningen till läsbar form utan även en rättslig befogenhet. Denna kan, som framgått, stödjas på lag eller förordning eller särskilda för myndigheten meddelade föreskrifter. Med det sista ledet åsyftar OSK i främsta rummet föreskrifter av datainspektionen enligt datalagen.

OSK anser att det är en värdefull bieffekt av den föreslagna regeln om när ADB-upptagningar skall anses vara allmänna handlingar att myndigheternas insyn i de enskilda medborgarnas förhållanden kommer att minska.

OSK berör den föreslagna lösningens förenlighet med offentlighetsprincipen. Utredningen hänvisar till sin i 1972 års delbetänkande framförda

uppfattning att vad offentlighetsprincipen bör omfatta är vad en myndighet använder i sitt arbete. Tillgången till ADB-lagrad information bör vara lika för allmänheten och myndigheten själv. OSK framhåller vidare att uppgifter som är utspridda på flera myndigheter, även om alla inte använder dem, kommer att vara tillgängliga hos *någon* myndighet. Någon egentlig inskränkning i offentlighetsprincipen föreligger därför inte. OSK pekar på att datainspektionen enligt förslaget genom sina föreskrifter i ganska stor utsträckning kommer att avgöra vad som skall omfattas av offentlighetsprincipen såvitt gäller databaserat, personorienterat material. Eventuella betänkligheter häremot försvagas emellertid enligt OSK:s mening av att datainspektionens styrelse är parlamentariskt sammansatt och av att beslut om föreskrifter i regel fattas av styrelsen. Därtill kommer att datainspektionens beslut kan överklagas till regeringen.

Beträffande innebörden av förfoganderekvisitet tillägger OSK att, om över huvud taget inte några föreskrifter – genom lag eller i annan form – om myndighets handhavande av databaserat material har meddelats, myndigheten måste anses förfoga över materialet, om det "faktiskt finns hos myndigheten". Utredningen framhåller emellertid att myndighet på grund av avtal med annan myndighet eller med enskild kan vara förhindrad att överföra upptagning som faktiskt finns hos myndigheten. Denna anses då inte förfoga över upptagningen, som alltså inte blir att anse som allmän handling hos den myndigheten.

OSK överför i sitt förslag (5 kap. 4 § punkt 1 grundlagen) i sak nuvarande bestämmelser i 2 kap. 4 § andra stycket TF om teknisk upptagning som har kommit till endast för måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande. Utredningen föreslår emellertid härutöver en övergripande bestämmelse om de s. k. mellanprodukterna (5 kap. 4 § punkt 2 grundlagen). Enligt denna skall som allmän handling inte anses upptagning för automatisk databehandling som endast utgör ett led i bearbetning med sådan behandling, om inte upptagningen omhändertas för förvaring sedan bearbetningen har avslutats. Med hänsyftning på det i det föregående återgivna uttalandet i prop. 1973:33 om ADB-register som inte är avslutade så länge de används i tjänsten anmärker OSK, att många register som kontinuerligt bearbetas genom uppdateringar – dvs. ändringar av införda uppgifter – är att anse som färdiga produkter efter varje sådan åtgärd.

6.5 Remissyttrandena

Frågan om ADB-teknikens betydelse för offentlighetsprincipen behandlas av några remissinstanser.

Datainspektionen framhåller att numera envar genom ändringar i TF i princip har samma rätt att ta del av innehållet i allmänna upptagningar för ADB som gäller beträffande traditionella handlingar. Vad avser upptagningar för ADB förekommer emellertid enligt inspektionen i praktiken

vissa hinder. Som exempel på detta anförs att övergången till ADB ej sällan medför bristande möjlighet att efterkomma sökandens önskemål. Uttag av information blir ofta beroende av schemalagda maskinella bearbetningar. Datainspektionen förklarar att den har nödgats acceptera en väntetid på upp till en månad vid begäran om uttag av uppgifter enligt 10 § datalagen. Denna regel har framtvingat särskilda uttagsrutiner. Samma eller längre väntetider torde enligt inspektionen ofta förekomma då någon med stöd av 2 kap. 8 § TF begär att få ut information från upptagning med ADB. Självfallet förekom sådana dröjsmål även innan ADB började användas, men övergången till maskinell informationsbehandling gör dem vanligare. – Inspektionen förklarar att ett annat problem är de ibland ökade svårigheterna för allmänheten att få reda på vilka informationskällor och register som utnyttjas av myndigheterna i deras verksamhet. I och för sig skulle det därför vara av värde för upprätthållande av offentlighetsgrundsatsen att myndigheterna håller en förteckning tillgänglig över de register som används av myndigheten. Inspektionen nämner att många mycket informationsrika och betydelsefulla register dock ibland existerar endast så kort tid att det inte skulle vara meningsfullt eller ens möjligt för myndigheten att som vägledning för allmänheten tillhandahålla en förteckning över dem. Skyldigheten att hos datainspektionen söka tillstånd för personregister och inspektionens register över dessa bidrar dock i någon mån till att ge allmänheten kunskap om registrens existens. – Inspektionen framhåller vidare att allmänhetens insyn i myndigheternas verksamhet och möjligheterna till kontroll av denna också begränsas av att vissa ADB-register genom uppdateringar och bearbetningar snabbt förändras. Det kan därför bli omöjligt att granska det underlag en myndighet använt för ett visst syfte. Är det fråga om information som utgör grund för beslut, åligger det dock myndigheten enligt 14 § datalagen att foga en utskrift av upptagning för ADB till handlingarna i målet eller ärendet. Offentlighetsgrundsatsens kontrollfunktion omfattar emellertid inte bara mål och ärenden utan all myndigheternas verksamhet. Huvudregeln i 14 § datalagen kan, som förutsatts, inte alltid uppfyllas, utan myndigheter som t. ex. bilregisternämnden måste utnyttja den dispensmöjlighet bestämmelsen medger. – Inspektionen säger vidare att det stora informationsflödet i samhället också föranleder att gallring måste ske i ökad omfattning. Gallring är f. ö. ofta en nödvändig åtgärd för skyddet av den personliga integriteten. Självfallet inverkar gallringen ibland menligt på offentlighetsgrundsatsens kontrollfunktion. Enligt datainspektionen inskränks också den enskildes möjligheter att utöva den grundlagsenliga rätten att kontrollera myndigheterna och få tillgång till underlag för den eftersträvansvärda samhällsdebatten av de praktiska problem som möter när det gäller andra än schemalagda utskrifter. I detta hänseende fyller, säger inspektionen, datalagens tillståndstvång och särskilt dess 10 § en betydelsefull praktisk funktion som komplement till 2 kap. 8 § TF. Utan

datalagen skulle den enskildes möjligheter vara så gott som obefintliga att utöva en allmän kontroll och få underlag för samhällsdebatt beträffande många områden utanför de rent administrativa, exempelvis de alltmera betydelsefulla områdena statistik och forskning. Möjligheterna till kontroll av myndigheterna begränsas enligt inspektionen inte bara av problemet att i tid erhålla en utskrift av upptagning för ADB utan även av den enskildes brist på fackkunskap och tillgång till de tekniska hjälpmedlen. Det är bl. a. omöjligt för allmänheten att utföra kontrollbearbetning av tillhandahållen information. Även om det föreligger en rätt att ta del av program och systemdokumentation innebär detta i praktiken inte någon hjälp. Offentlighetsgrundsatsens funktion att tillhandahålla underlag för en bred samhällsdebatt kan, hävdar inspektionen, bli illusorisk om man tvingas acceptera det underlag som framställs med hjälp av ADB. – Inspektionen förklarar att offentligheten även begränsas av att användningen av ADB medför ökade krav på sekretess. Koncentrationen i ADB-register av ett stort antal uppgifter av i och för sig föga känslig natur, vilka tidigare var utspridda hos flera myndigheter i många olika akter och därför praktiskt sett omöjliga att sammanställa, gör ADB-registren känsligare än de traditionella registren. Enligt sekretesslagen skyddas emellanåt en handling av visst slag endast hos en särskilt angiven myndighet. Om uppgift ur sådana handlingar/upptagningar för ADB förs över till andra handlingar hos andra myndigheter, fortplantas normalt inte sekretessen. Massöverföring av sådan information sker ofta från en myndighet till en annan och föranleder krav på fortplantning av sekretessen. Detta leder i sin tur till ökad begränsning av offentlighetsprincipen. – Inspektionen påpekar att det för främst samhällets stora centrala databanker alltmer krävs ett fullgott säkerhetsskydd. Detta innebär ofta bl. a. att den som vänder sig dit för att få ta del av myndigheternas information nödgas legitimera sig för att få tillträde. Enligt TF är man i princip inte skyldig att uppge namn för att ta till vara sin rätt enligt offentlighetsgrundsatsen att få del av offentliga handlingar eller upptagningar för ADB. – Inspektionen påpekar ännu ett praktiskt problem. Det kan praktiskt sett vara i det närmaste omöjligt och i vart fall ofta oekonomiskt att göra den prövning som ibland skall ske innan information lämnas ut med stöd av 2 kap. TF. Detta gäller särskilt när det är fråga om större uttag. Det finns en viss risk för att myndigheterna i stället gör en snävare bedömning av de bestämmelser som reglerar offentlighet och sekretess. OSK:s många föreslagna skaderekvisit förstärker denna effekt högst avsevärt. – Inspektionen framhåller att myndighet enligt de ändrade reglerna i TF inte är skyldig att göra sådana utskrifter av upptagningar för ADB som kräver nytt program. Denna spärr var tänkt som ett skydd för den personliga integriteten. Den tekniska utvecklingen har enligt inspektionen medfört att denna spärr numera fått väsentligt minskat värde. Utvecklingen av standardprogram medför att särskild programmering ofta ej längre behöver ske. Inspektionen hänvisar i sammanhanget också till regeringsrättens dom RRK R 74 2:26 och

påpekar att det i detta fall fanns program som utan nämnvärt arbete medgav uttag av de begärda uppgifterna. – Avslutningsvis framhåller inspektionen att ADB-tekniken självfallet också kan öka allmänhetens möjligheter att få tillgång till allmänna handlingar; bl. a. kan bildskärmar användas i allmänhetens tjänst. Sannolikt överväger dock tills vidare – såvitt avser offentlighetsprincipens praktiska tillämpning – den negativa effekten av datoriseringen. Vissa åtgärder för att mildra denna effekt kan framkomma under datainspektionens fortsatta utvärdering av datalagen.

Riksskatteverket framhåller att ADB ger möjlighet att ur ett ADB-lagrat register snabbt sammanställa och ta fram information om individer på ett sätt som inte är praktiskt möjligt i ett manuellt system. Den konflikt som härvid uppstår mellan intresset av att bevara offentlighetsprincipen och att skydda den personliga integriteten är enligt verket mycket svårlöst. Datalagen ger ett visst skydd men reglerar endast informationsuttag på ADB-medium och omfattar vidare bara fysiska personer. Verket förklarar att det nu lämnade förslaget till lag om allmänna handlingar inte heller löser denna problematik och att en utvidgning av sekretesskyddet i vissa situationer synes vara motiverad.

Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska byggnadsentreprenörsföreningen, Sveriges grossistförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges köpmannaförbund och *Svenska handelskammarförbundet* ger i sitt gemensamma yttrande inledningsvis uttryck för en skepsis mot myndigheternas ambitioner att i centrala databaser lagra allt större mängder information. Denna skepsis sägs i icke ringa mån grunda sig på oprecisa ändamålsbeskrivningar och syften för uppgiftslämnandet och uppgifternas fortsatta hantering. – I fråga om det nuvarande regelsystemets betydelse för offentlighetsprincipen säger sig organisationerna ha gjort följande iakttagelser. 1. Inte sällan leder frånvaron av för allmänheten lätt åtkomliga förteckningar över register till att denna rent av saknar kännedom och kunskap om offentlig, ADB-lagrad information. 2. Även om sådan vetskap finns kan ekonomiska skäl lägga hinder i vägen för tillhandahållandet. "Avsevärda kostnader" kan sålunda utgöra sådant hinder. 3. Allmänheten kan bara göra anspråk på datalagrad information, som är tillgänglig för myndigheten själv. Datorprogram måste med andra ord finnas tillgängligt. – Organisationerna förklarar att den ordning som nu sagts, frånsett att den kan leda till avsevärda väntetider och fördröjningar, innebär att enskild icke har någon ovillkorlig rätt att få del av offentlig information genom att t. ex. tillhandahålla datorprogram. Det anförda bör enligt organisationerna ses mot bakgrunden att myndighet är skyldig att skaffa fram en handling i ordets vanliga bemärkelse även för det fall efterforskningen är tidskrävande. Ett motsvarande synsätt i vad avser datorlagrad information borde enligt organisationernas mening leda till att enskild i enlighet med offentlighetsprincipen skall ha rätt till utdata, i vart fall genom att ställa datorprogram till förfogande. De nu föreslagna be-

stämmelserna bör enligt organisationernas mening ändras så att ett användande av tekniska hjälpmedel, i detta fallet ADB, icke möjliggör inskränkningar i offentlighetsprincipen.

Frågan om enskildas tillgång till datorlagrad information hos offentliga organ diskuteras också av *Svenska bankföreningen*. Föreningen påpekar inledningsvis att framtagning av datorlagrad information i regel förutsätter en viss bearbetning. Bearbetningen förutsätter i sin tur ett program. OSK:s förslag innebär att det normalt inte blir möjligt att få tillgång till annan information än sådan för vars framtagande myndigheten i fråga innehar utarbetat program. Det bör enligt föreningen skapas möjligheter för enskilda och företag att på ett mer omedelbart sätt få tillgång till i princip all datorlagrad information (basdata) hos myndigheterna. Sådana basdata står efter bearbetningen till myndigheternas förfogande som underlag för deras planering och beslut. Samma material bör – när sekretesshänsyn eller alltför stora praktiska svårigheter ej lägger hinder i vägen – stå till förfogande även för enskilda, inte minst företag, som i sin verksamhet har behov av samma material och kanske är beredda att själva ombesörja den erforderliga bearbetningen. Ett särskilt skäl är att uppgifterna ofta har kunnat insamlas endast med stöd av särskilda författningsbestämmelser som ej kan åberopas av enskilda för motsvarande insamling. Bankföreningen förklarar att den har förståelse för att det inte i varje situation kan vara möjligt att få tillgång till information genom körningar hos myndigheten. Myndigheternas eget arbete skulle i så fall kunna otillbörligt störas. Den enskilde måste i viss utsträckning få finna sig i att vänta på att en körning för hans räkning kan ske. Sådana uppskov kan emellertid väl förenas med principen att upptagning skall tillhandahållas så snart ske kan. En viss förplanering av körningar även för allmänheten bör kunna i många fall undanröja de praktiska svårigheterna. – Föreningen tar i sammanhanget upp innebörden av begreppet "program". Enligt föreningen är detta inte tillräckligt entydigt för att kunna läggas till grund för en enhetlig rättstillämpning. Föreningen återger härvid OSK:s uttalande att den tekniska utvecklingen i själva verket redan har gått så långt att begreppet "program" håller på att bli förlegat. Datamaskiner med direktåtkomstminne har utvecklats gradvis, och redan i dag kan enorma informationsmängder lagras i t. ex. ett trumminne varifrån enligt OSK varje önskad uppgift kan tas fram praktiskt taget omedelbart med hjälp av enkla s. k. söknycklar. Föreningen ifrågasätter om denna beskrivning är helt korrekt. Även framtagning av uppgifter ur t. ex. ett trumminne torde kräva ett program. En annan sak är enligt föreningen att sådant program ibland tillhandahålls av maskinleverantören tillsammans med hårdvaran eller rent av finns inbyggt i denna. Emellertid är det riktigt att enorma mängder av information stundom kan framtagas ur datorer med direktåtkomstminne med hjälp av enkla söknycklar. Sådana mängder av information kan dock nyttiggöras av den enskilde endast om informationen tillhandahålles i en hanterlig form. Enligt OSK:s förslag skall upptagning för

automatisk databehandling eller annan upptagning tillhandahållas i läsbar eller avlyssningsbar form (5 kap. 7 § yttrandefrihetsgrundlagen). Däremot skall den enskilde icke vara berättigad att erhålla exempelvis en maskinläsbar kopia. Sådan kopia kan, förklarar föreningen, vara en förutsättning för att uppgifter, tillhandahållna i den mängd som datatekniken medger, skall kunna bearbetas med ADB. Endast efter sådan bearbetning kan uppgifter i de volymer, som här ifrågakommer, få en rimlig användning. – Föreningen förklarar att datorlagrad information på teknikens nuvarande ståndpunkt kan utlämnas – förutom i utskrift – dels genom läsning på bildskärm hos myndigheten dels genom att datamedium utlämnas, dels genom terminalanslutning till myndighetens dator, dels genom on line förbindelse mellan datorer. Den enskilde borde enligt föreningen ha laglig rätt att få ut information i alla de former, på vilka den tekniskt kan utlämnas, i den mån det inte innebär väsentlig olägenhet för myndigheten, risk för otillbörligt intrång i enskilds integritet eller risk för skada på myndighets datamedium. Den enskilde bör också kunna få tillgång till uppgifter i ADB-upptagningar hos myndighet genom att själv tillhandahålla erforderligt program. Föreningen förklarar att offentlighetsprincipen kan lida allvarlig inskränkning utan en rätt för den enskilde av det slag, som föreningen har angivit. Allmänhetens tillgång till information hos myndigheterna skulle många gånger kunna väsentligt försämras genom övergången till automatisk databehandling. Ett utlämnande av t. ex. kopior av magnetband enbart som ett led i myndigheternas service innebär enligt föreningen att upptagningen inte behöver bli tillgänglig i hela den omfattning som gäller vid en direkt tillämpning av offentlighetsprincipen och behöver därför inte innebära att den enskildes informationsintresse blir tillgodosett fullt ut. – Föreningen påpekar i sammanhanget att OSK:s ståndpunkt att kopior av magnetband ej skall ställas till förfogande främst har motiverats med att allvarligt integritetsintrång skulle kunna bli följden. Häremot måste enligt föreningen invändas att många uppgifter saknar varje personorientering – t. ex. åtskilliga uppgifter om fastighetsförhållanden – och i sådana fall kan integritetsintrång genom ett utlämnande av uppgifterna i ADB-form över huvud ej tänkas. Det är, säger föreningen till sist, en svaghet i OSK:s förslag att det i alltför stor utsträckning utarbetats med endast personorienterade uppgifter för ögonen.

Också *juridiska fakulteten vid Stockholms universitet* påpekar att principen att myndighet ej är skyldig att lämna ut maskinläsbara data huvudsakligen motiveras av behovet av integritetsskydd. Möjligheten att medge uttag av maskinläsbara data när det kan ske utan risk ur integritetsskyddssynpunkt bör ägnas fortsatt studium. Mångsidighet i utnyttjandet av data är en betydelsefull garanti mot informationsmonopol och maktmissbruk. Det ligger enligt fakulteten i linje med offentlighetsprincipens syften att säkerställa sådan mångsidighet genom att ställa maskinläsbart material till medborgarnas förfogande.

Frågor som gäller de särskilda problem för lagstiftningen om allmänna handlingar som ADB-tekniken för med sig diskuteras utförligt av *juridiska fakulteten vid Stockholms universitet* vars yttrande i denna del återges i sin helhet.

1. *När blir upptagningar för ADB tillgängliga för envar?*

I sitt delbetänkande (SOU 1972:47) förordade OSK en särreglering av upptagningar för ADB, sidoordnad med den som avsågs gälla om konventionella handlingar. En betydelsefull särregel för ADB-upptagningar innebar att dessa skulle anses allmänna när en myndighet *förfogade* över dem. En myndighet ansågs förfoga över upptagning för ADB i den mån myndigheten hade befogenhet och möjlighet att överföra upptagningen till läsbar form. Under departementsbehandlingen valdes en annan väg och enligt TF gäller nu i princip samma regler för konventionella handlingar som för ADB-upptagningar. Vissa avvikelser förekommer, där ADB ansetts fordra särreglering. Enligt huvudregeln är ADB-upptagningar i likhet med konventionella handlingar allmänna när de *förvaras* hos myndigheter.

OSK för nu åter fram förslaget att ha en särregel om när ADB-upptagningar skall anses allmänna och låter liksom i delbetänkandet denna regel bygga på förfogandebegreppet: en ADB-upptagning är allmän om den förvaras hos en myndighet och upptagningen anses förvarad om myndighet förfogar över den, vilket skall anses vara fallet när myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilda för myndigheten meddelade föreskrifter har befogenhet att överföra upptagningen till läsbar form (5 kap. 3 § YFG).

Åtminstone fyra skäl för förslaget låter sig urskiljas, nämligen (a) behovet av skydd för den enskildes personliga integritet, (b) de möjligheter till datauttag som den senaste tekniska utvecklingen fört med sig, (c) önskemålet att förebygga att en myndighet tvingas lämna ut data som den enligt särskilda föreskrifter inte själv har tillgång till, (d) förhållandet att uppgifter – i den mån de inte är hemliga – alltid kommer att vara tillgängliga hos någon myndighet, som i lagens mening förfogar över dem. Det argument som i delbetänkandet intog en mer framskjuten plats, nämligen att allmänheten och myndigheterna skall vara i princip likställda när det gäller tillgång till information, förekommer endast mer antydningsvis i SOU 1975:22.

Det första av de uppräknade skälen är det enligt OSK mest centrala. Kommittén framhåller, att ADB-tekniken gjort det möjligt att lagra enorma informationsmängder, där enskilda data blivit avsevärt mer lättillgängliga genom den s. k. databastekniken. Myndigheter som har tillgång till ADB-system av detta slag kan enligt OSK tvingas att lämna ut uppgifter som ger en synnerligen fullständig bild av en enskild individ ur snart sagt alla synvinklar, vilket anses kunna leda till allvarliga integritetsintrång. Genom att ge upptagningar för automatisk databehandling ställning av allmänna handlingar endast hos myndigheter som förfogar över dem skulle spridningen av upptagningarnas innehåll i någon mån kunna begränsas. Regeln skulle även vara ägnad att minska myndigheternas insyn i de enskilda medborgarnas förhållanden.

Det andra skälet sammanhänger nära med det första, alltså med behovet av skydd för enskildas personliga integritet. Lagrings- och sammanställningsmöjligheterna har således utvecklats därhän att de måste uppfattas som risker ur integritetsskyddssynpunkt. Utredningen konstaterar vidare,

att begreppet "program" håller på att bli förlegat. Vad som åsyftas är att lagrings- och utsökningstekniken medger betydande frihet att ta fram uppgifter med ett mycket stort antal söknycklar utan omfattande programmering i varje särskilt fall.

Det tredje skälet har att göra med att enligt kommitténs tolkning av gällande rätt "den oegentligheten (råder) att en myndighet kan besitta information, som den ej behöver för sitt arbete och som väl då i allmänhet egentligen "tillhör" annan myndighet och besittes enbart för lagring. Även denna information kan myndigheten mycket väl överföra till läsbar form och på så sätt tillhandahålla allmänheten. Myndigheten kan dock till följd av föreskrifter, som meddelats den, sakna befogenhet göra detta. Myndigheten har alltså inte för egen del tillgång till informationen, men i enlighet med den i grundlagen fastlagda offentlighetsprincipen kan myndigheten gentemot allmänheten tvingas bryta givna föreskrifter." (sid. 94) Om en myndighet är hindrad att förfoga över visst material, bör den ej heller, enligt OSK:s synsätt, försättas i en situation där den kan tvingas utlämna uppgifter som den inte själv får använda sig av. För en sådan regel talar enligt OSK behovet av skydd för den personliga integriteten: i synnerhet bör datainspektionen ha möjlighet att begränsa det antal söknycklar som en myndighet får använda i en databas och myndigheten bör då inte heller kunna tvingas lämna uppgifter som den inte själv får tillgodogöra sig.

Den föreslagna regleringen innebär slutligen enligt OSK inte någon egentlig inskränkning i offentligheten: detta följer enligt OSK av att uppgifterna – i den mån de inte skall hållas hemliga – kommer att vara tillgängliga hos åtminstone någon myndighet. Den föreslagna regeln skulle närmast få till följd att spridningen av upptagningars innehåll i någon mån begränsades.

Formuleringsfrågor

Även om man principiellt godtar den av OSK föreslagna regleringen kan vissa anmärkningar riktas mot den utformning lagtexten i YFG erhållit. Det gäller för det första fallet att en upptagning lagras och bearbetas hos ett enskilt subjekt. Enligt 2 kap. 2 § TF skall en upptagning för ADB anses förvarad hos myndighet även i fall då den inkommit till eller upprättats hos annan än myndighet under förutsättning att myndighet förfogar över upptagningen. Enligt OSK medför dess föreslagna 5 kap. 3 §, andra stycket YFG att ingen sådan särregel behövs: en myndighet kan förfoga även över en upptagning som fysiskt befinner sig hos ett enskilt subjekt. Inträdet av egenskapen "allmän" är emellertid beroende av två förhållanden; för det första att handlingen *förvaras* hos en myndighet, för det andra att handlingen har *inkommit* till myndigheten eller *upprättats* hos denna (jfr den föreslagna 5 kap. 3 §, första stycket YFG: "Med allmän handling förstås hos myndighet förvarad framställning . . ., *sedan* handlingen har inkommit till eller upprättats hos myndigheten"). De båda kriterierna hänger nära samman, men flera situationer kan förekomma där endast ett är uppfyllt. En handling kan t. ex. vara upprättad hos en myndighet men inte (längre) förvaras där eftersom den utgallrats eller en handling kan förvaras hos en myndighet men inte vara upprättad, t. ex. därför att den ännu ej expedierats. I det aktuella fallet föreligger en situation där handlingen inte vare sig inkommit till eller upprättats hos en myndighet och inte heller fysiskt förvaras hos sådan. OSK:s

legaldefinition tar sikte endast på begreppet förvara och utsäger inte direkt att en upptagning kan anses förvarad även om den inkommit till eller upprättats hos annan än myndighet. En förtydligande regel av denna innebörd synes alltjämt komma att fylla en funktion. Problemet omfattar också fallet att en myndighet förfogar över upptagning som inkommit till eller upprättats hos annan myndighet. Här ställs man också inför frågan från vilken myndighets synpunkt det skall bedömas om upprättande skett.

Ytterligare en formuleringsfråga sammanhänger med den föreslagna 5 kap. 9 § YFG, enligt vilken begäran att få ta del av handling skall göras hos myndighet, där handlingen *finns*. Motsvarande formulering förekommer f. n. i 2 kap. 9 § TF. Som en konsekvens av OSK:s införande av en legaldefinition av begreppet "förvara" för ADB-upptagningarnas del bör den vaga termen "finns" ersättas av termen "förvaras". På så sätt kommer lagtexten att direkt ge vid handen det samband som föreligger mellan 5 kap. 3 § YFG och 5 kap. 9 § YFG och som innebär att framställning om utbekommande skall riktas till myndighet som anses förfoga över ADB-upptagning. I sammanhanget kan noteras, att OSK i specialmotiveringen till 5 kap. 9 § YFG formulerar regeln så, att prövning skall ske hos den myndighet, där en handling förvaras. Samma språkbruk bör väljas i själva lagtexten. I den gällande TF uppkommer inte problemet genom att 2 kap. 9 § direkt utsäger att framställning om utbekommande av ADB-upptagning skall göras hos myndighet som förfogar över upptagningen.

Datorprogram och begreppet upptagning

I 1973 års proposition med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen (1973:33) berördes frågan om datorprogram kan betraktas som upptagningar för ADB. Frågan erhöll inget definitivt svar, men departementschefen hänvisade till ett uttalande av DAFA att så inte kan anses vara fallet (prop. 1973:33, sid. 32). I kommitténs betänkande är problemet inte behandlat.

Av flera skäl följer att också maskinläsbart lagrade datorprogram måste betraktas som upptagningar för ADB i TF:s mening (se utförligare Ds Fi 1975:3, ADB och juridik: en problemöversikt. Rapport till datasamordningskommittén). Det kan här räcka med att peka på att informationsinnehållet i fråga om konventionella handlingar inte har något att betyda för om ett dokument utgör en handling i TF:s mening eller ej. Samma regel måste gälla också i fråga om ADB-upptagningar. Önskar man undanta datorprogram i maskinläsbar form från offentlighetslagstiftningen måste detta ske genom ett uttryckligt stadgande. Lämpligheten av ett sådant kan mycket starkt ifrågasättas.

OSK:s tolkning av gällande rätt

En central punkt i kommitténs motivering av regeln om när ADB-upptagningar blir allmänna har att göra med tolkningen av gällande rätt. Som OSK konstaterar är en ADB-upptagning allmän när den förvaras hos en myndighet varvid det saknar betydelse om myndigheten själv använder sig av upptagningen eller om den endast lagrar eller bearbetar upptagningen för annan myndighets räkning (jfr prop. 1973:33, sid. 77). Emellertid är därmed inte frågan avgjord, om upptagningen skall utlämnas: framställningen skall ju göras hos myndighet som *förfogar* över upptagningen och det är denna myndighets *förfogande över datorprogram som är avgörande för om utlämnande*

kan krävas med stöd av offentlighetsreglerna. OSK förbigår i stort sett detta förhållande och betonar i stället att grunden för en myndighets innehav av upptagning skulle anses som betydelselös liksom även tillgången till tekniska och ekonomiska resurser för att överföra upptagningen till läsbar form och den rättsliga befogenheten att göra så (sid. 95). Detta är riktigt såvitt angår inträdet av egenskapen "allmän" hos en ADB-upptagning, men inte såvitt angår prövning av frågan om utlämnande. Att de tekniska möjligheterna att överföra upptagning till läsbar form har omedelbar betydelse för allmänhetens möjligheter att få ut upptagningar är klart och i detalj utsagt i 1973 års proposition. Principen är att allmänheten skall kunna göra anspråk på att få del endast av sådan information som är omedelbart tillgänglig för myndigheten och inte omfattas av någon sekretessbestämmelse (prop. 1973:33, sid. 83–84). Att inte heller den rättsliga befogenheten saknar betydelse för bestämningen av utlämnandeskyldigheten är för vissa situationer direkt utsagt: när upptagning finns hos en privat organisation krävs att myndigheten har rätt att föra över upptagningen till läsbar form och motsvarande gäller när upptagningen finns hos annan myndighet (prop. 1973:33, sid. 77, 87). Ingenting synes således enligt gällande rätt hindra att datainspektionen meddelar föreskrifter innebärande att en myndighet som använder en databas, vilken fysiskt finns hos annan myndighet, endast får använda vissa söknycklar och förbjudas att göra vissa uttag med verkan att allmänheten inte (hos den myndigheten) kan begära informationsuttag som är förbjudna för myndigheten. Man bör även uppmärksamma att redan den datatekniska utformningen av ett ADB-system får betydelse för vilka uttag allmänheten kan begära hos en viss myndighet. Restriktioner i form av dataskyddsåtgärder får alltså oberoende av direkta förbud verkningar för offentlighetsprincipens räckvidd.

Finns en upptagning *hos en myndighet själv* (lagrad i myndighetens dator) är rättsbilden mer oklar. TF innehåller ingen legaldefinition av begreppet förfoga, vilket enligt dess 2 kap. 9 § avgör allmänhetens möjligheter att utfå ADB-upptagningar. I 1973 års proposition ägnas diskussionen i första hand åt frågan, i vad mån myndighetens tillgång till datorprogram skall bestämma utlämnandeskyldigheten medan frågan om myndighetens rättsliga befogenhet att göra visst datauttag befinner sig i bakgrunden. Å andra sidan finner man att överensstämmelse är åsyftad mellan TF:s begrepp "förfoga" och samma begrepp i datalagen (1 §, definition av begreppet "registeransvarig") och för datalagens del är det utsagt att med förfogande avses *bestämmanderätt över ett registers innehåll,* således en befogenhet som avser mer än att blott överföra upptagningar till läsbar form. Osjälvständigt handhavande av upptagningar och användning av upptagningar utan att kunna bestämma om deras innehåll anses inte innebära förfogande, i varje fall inte i datalagens mening (prop. 1973:33, sid. 119).

Det förefaller således ligga närmare till hands än OSK antar att även enligt gällande rätt anse allmänheten sakna möjligheter att utfå data lagrade hos en myndighet som har tekniska möjligheter men inte befogenhet att överföra dem till läsbar form. Enligt OSK saknar den rättsliga befogenheten betydelse, men rättsläget bör snarare beskrivas som oklart. Denna svaghet hos de gällande reglerna sammanhänger å ena sidan med att frågan om den rättsliga befogenheten inte blivit tillräckligt uppmärksammad i propositionen, å andra sidan med att – som OSK uppmärksammar – programbegreppet kommit att te sig alltmer olämpligt som anknytningspunkt för offentlighetsreglerna genom de s. k. databaserna och de med dessa förknippade möjligheterna till flexibel informationssökning.

Räckvidden hos OSK:s särreglering av när ADB-upptagningar blir allmänna

OSK:s förslag innebär att *alla slags ADB-upptagningar* skall anses allmänna och således tillgängliga för allmänheten endast om myndighet har befogenhet att överföra upptagningen till läsbar form. Kravet på förfoganderätt betingas enligt OSK i första hand av behovet av skydd för enskildas personliga integritet. Regeln gäller emellertid inte endast upptagningar i personregister i datalagens mening. Kommittén föreslår m. a. o. en regel som har avsevärt längre räckvidd än motiveringen, integritetsskyddsintresset, ger stöd för. På motsvarande sätt kan de inskränkande föreskrifter som avses i 5 kap. 3 § YFG vara av godtyckligt slag ehuru OSK närmast avsett föreskrifter – vanligen meddelade av datainspektionen – vilka reglerar uttag ur personregister. Förfogandekriteriet kommer således att avse alla slags ADB-register och de föreskrifter som begränsar en ADB-upptagnings tillgänglighet kan vara inte bara sådana som meddelats av datainspektionen utan också sådana som härrör från annan myndighet eller från enskild. Slutligen bör uppmärksammas att regeln formulerats postivt: enligt lag eller förordning eller särskilda för myndigheten meddelade föreskrifter *skall myndigheten ha befogenhet* att överföra upptagningen till läsbar form. I motiveringen tolkas villkoret så, att om över huvud taget inga bestämmelser finns givna i lag, förordning eller föreskrifter myndigheten skall anses förfoga över datorlagrat material om det faktiskt finns hos myndigheten (sid. 97). Tveksamhet kan uppkomma i situationer, där bestämmelser finns om vissa (typer av) uttag och bearbetningar medan ett begärt uttag är oreglerat. Som regeln är formulerad tycks den även i detta hänseende sträcka sig längre än dess syfte kräver: för att fullfölja detta borde det vara tillräckligt att inte anse sådana upptagningar (i personregister) vara allmänna hos myndighet, vilka myndigheten enligt lag, förordning eller särskilda föreskrifter *saknar befogenhet* att själv överföra till läsbar form.

Inte minst genom att den föreslagna regeln om när ADB-upptagningar blir allmänna går utanför sitt egentliga syfte att skydda den personliga integriteten blir dess konsekvenser svåra både att överblicka och till fullo acceptera. Ett exempel kan klargöra det slags verkningar regeln kan få. Dessa verkningar kan även tänkas uppstå enligt gällande rätt, men där är situationen mer oklar (jfr ovan).

En myndighet låter en enskild konsultfirma utarbeta ett datorprogram för en känslig analysuppgift i planeringssammanhang (t. ex. simulering). Mellan myndigheten och konsultfirman överenskoms att produkten skall tillhandahållas som ett körklart program i maskinläsbar form för körning på myndighetens dator. När en intresseorganisation begär att få ta del av utskrift av programmet för att granska vissa kritiska och kontroversiella detaljer avslås framställningen under hänvisning till att myndigheten enligt överenskommelse med programmets upphovsman är förhindrad att överföra detta till läsbar form. Skriven programdokumentation utöver grova översiktsbeskrivningar, som saknar intresse för sökanden, finns när framställningen görs inte tillgänglig hos myndigheten (däremot hos programleverantören, där myndigheten kan ta del av den).

Hur bör regleringen av när ADB-upptagningar bli allmänna utformas?

Reglerna om när konventionella dokument och ADB-upptagningar blir allmänna bör i största möjliga utsträckning överensstämma – i varje fall i fråga om praktiska verkningar. Den tekniska utvecklingen som sådan bör inte få leda till att offentlighetslagstiftningen underkastas begränsningar. Helst bör teknikens möjligheter till förbättringar tas tillvara – en uppgift som hittills ägnats alltför blygsamt och osystematiskt intresse (jfr Ds Fi 1975:3. ADB och juridik: en problemöversikt. Rapport till datasamordningskommittén, s. 189 ff.). Vidare bör reglerna lämna rum för den tekniska utvecklingen och i största möjliga utsträckning låta dess för offentlighetslagstiftningen positiva effekter slå igenom.

Särregler om när ADB-upptagningar blir allmänna kan vara nödvändiga av framför allt två skäl. För det första kan, som OSK starkt framhållit, hänsyn till den personliga integriteten motivera vissa avsteg från den traditionella utformningen av offentlighetsprincipen, avsteg som kommer till uttryck inte i sekretessregler utan i regler om när upptagningar blir allmänna. För det andra kan praktiska förhållanden vid automatisk databehandling – oavsett om det har någon inverkan på integritetsskyddet – leda till att särskilda regler om ADB-upptagningar måste övervägas.

I den mån särregler för ADB-upptagningar är nödvändiga kan de i det avseende som här är aktuellt utformas något olika. De båda vägar som står öppna visar sig i gällande rätt jämförd med OSK:s förslag. En väg innebär att upptagningar är allmänna enligt i huvudsak samma regler som gäller för konventionella handlingar medan skillnader förekommer såvitt gäller prövningen av framställningar om utbekommande (gällande rätt). En annan väg innebär att redan reglerna om när ADB-upptagningar blir allmänna skiljer sig från reglerna om konventionella handlingar (OSK:s förslag). Vardera vägen har sina fördelar och lösningar som bygger på kombinationer mellan dem är tänkbara. För OSK:s förslag talar följande omständigheter. Begreppet upptagning för ADB hänför sig inte såsom begreppet handling till en fysisk databärare som människor kan hantera och ta del av utan till information, dvs. till något mer oklart och svåravgränsat. Av detta skäl är det naturligt att redan i en grundregel om när egenskapen allmän inträder slå fast de avgränsande kriterier som för ADB-upptagningarnas del är avsedda att åstadkomma den klarhet som handlingsbegreppet gör beträffande konventionella dokument. Det är också tillfredsställande om databärare som är allmänna också i princip är tillgängliga för allmänheten: enligt gällande rätt kan en upptagning för ADB vara allmän då den förvaras hos en myndighet, men ändå inte tillgänglig därför att tillgången till den bestäms av myndighetens möjligheter att överföra den till läsbar form. Därigenom har för ADB-upptagningarnas del införts en i princip ny kategori av allmänt, icke-sekretessbelagt men icke-tillgängligt material, som i och för sig kan undvaras. Även om särregler införs om när ADB-upptagningar blir allmänna bör emellertid prövningen av framställning om utbekommande utformas annorlunda än vid konventionella handlingar. Som både gällande rätt och OSK:s förslag ger vid handen är det bl. a. önskvärt att undvika att framställningar prövas av myndighet som endast svarar för teknisk bearbetning och liknande för annans räkning.

OSK motiverar den föreslagna särregeln om när ADB-upptagningar blir

allmänna främst genom en hänvisning till behovet av skydd för enskilds personliga integritet. Särregeln omfattar emellertid alla slag av upptagningar (jfr ovan). Frågan är: skall upptagningars informationsinnehåll få bestämma i vad mån dessa är allmänna eller ej eller skall upptagningar oavsett informationsinnehåll följa samma regler? Vidare: skall man alls ha några begränsningar för ADB-upptagningarnas del vilka saknar motsvarighet vid konventionella handlingar? Svaret på dessa båda frågor bör – med tillämpning av huvudprincipen att ADB i princip inte skall få leda till några inskränkningar i offentligheten – vara att endast klart urskiljbara risker vid ADB får motivera inskränkningar och att dessa inskränkningar måste hänföra sig enbart till de aktuella riskerna. Godtar man OSK:s resonemang om de faror ADB fört med sig från integritetsskyddssynpunkt – och det finns goda skäl att göra det – bör följden bli en speciell skyddsregel om upptagningar i personregister enligt datalagen. Skyddsregeln kan lämpligen såsom i OSK:s förslag anknyta till befogenheten att överföra upptagningen till läsbar form, men bör formuleras negativt (jfr ovan). Andra slag av ADB-upptagningar bör däremot i princip vara allmänna enligt regler som ligger närmare dem som gäller för konventionella handlingar. Dessa upptagningar bör därför vara tillgängliga för envar, om en myndighet utan särskild utredning eller liknande insatser (programmering) kan överföra dem till läsbar form. Den tekniska dispositionen över ADB-upptagningar bör m. a. o. tilläggas samma betydelse som det fysiska innehavet vid konventionella handlingar. Detta utesluter inte att den rättsliga befogenheten får betydelse, vilket i första hand blir fallet när myndighet har tillgång till upptagning som fysiskt lagras hos annan myndighet eller hos annat subjekt än myndighet. Men betydelsen är indirekt och prövningen inriktas i första hand på den faktiska tillgången till upptagningar. Spärrar mot att upptagningar betraktas som allmänna hos viss myndighet får följaktligen åstadkommas genom att *den faktiska datatillgången begränsas* (accesskontroll och andra dataskyddsåtgärder kommer här in i bilden). Endast beträffande upptagningar i personregister bör spärrar vara knutna direkt till *befogenheten* att överföra upptagningar till läsbar form. Det bör framhållas, att lösningen inte radikalt skiljer sig från vare sig OSK:s förslag, där den rättsliga befogenheten placeras i främsta rummet, eller från gällande rätt. Men möjligheterna att utan att avvika från traditionella grundsatser ge offentlighetslagstiftningen en ur allmänhetens synvinkel förmånlig tolkning lär vara bättre tillvaratagna. Den föreslagna regleringen lämnar således utrymme för en anpassning av offentlighetslagstiftningen till den tekniska utvecklingen på ett för allmänheten förmånligt sätt: efterhand som upptagningar kan åtkommas allt enklare och med alltmer flexibla metoder kommer allmänhetens insynsmöjligheter att förbättras och någon (ändamåls-) styrning av datauttag genom direkt koppling till vad myndighet har befogenhet att överföra till läsbar form kommer inte att hindra denna utveckling. Den förordade lösningen medför även att förfogandebegreppet kan undvaras, vilket har den fördelen att man ej längre kommer att använda två olika förfogandebegrepp i närliggande regelgrupper, dvs. YFG och datalagen. Datalagens förfogandebegrepp avser ju, som tidigare berörts, en rätt att bestämma över registerinnehåll: en användare av ett ADB-system som *endast* har rätt att överföra upptagningar till läsbar form anses inte förfoga över registret och betraktas inte som registeransvarig i datalagens mening. Offentlighetslagstiftningens förfogandebegrepp tar däremot både enligt gällande rätt och OSK:s förslag sikte på den mer begränsade befo-

genheten att överföra till läsbar form. Departementschefsuttalandet i 1973 års proposition att förfogandebegreppet i TF och datalagen skall ha samma innebörd är i detta hänseende missvisande (jfr ovan).

Begränsningen av allmänhetens insynsmöjligheter i gällande rätt och i OSK:s förslag omfattar även fallet att en myndighet för annans räkning hanterar ADB-upptagning för teknisk bearbetning eller liknande ändamål. Begränsningen anknyter till myndighetens möjligheter att överföra upptagning till läsbar form. Emellertid kan det i denna situation vara en nödvändighet att upptagningar får överföras till läsbar form – för t. ex. kontrollåtgärder och liknande tekniska syften. Gällande rätt liksom OSK:s förslag förbiser detta behov. För att tillgodose det och ändå begränsa insynsmöjligheterna är det nödvändigt att utnyttja ett kriterium som *direkt särskiljer* osjälvständigt handhavande av ADB-upptagningar för annans räkning. En sådan regel kan lämpligen infogas i 5 kap. 9 § YFG, som behandlar frågan, var en begäran om utbekommande skall göras.

Följande lydelse hos de aktuella författningstexterna ger uttryck åt de här förordade principerna.

5 kap. 3 §, andra stycket YFG

Upptagning för automatisk databehandling anses förvarad hos myndighet, om myndigheten kan överföra upptagningen till läsbar form och, såvitt gäller upptagning som ingår i personregister enligt datalagen (1973:289), myndigheten ej enligt lag, förordning eller särskilda för myndigheten meddelade föreskrifter saknar befogenhet härtill. Upptagning för automatisk databehandling kan i överensstämmelse härmed anses förvarad hos viss myndighet även i fall då upptagningen inkommit till eller upprättats hos annan än myndigheten.

5 kap. 9 § YFG

Begäran att få ta del av handling göres hos myndighet, där handlingen finns. Såvitt gäller upptagning för automatisk databehandling göres begäran hos myndighet där upptagningen förvaras, dock ej hos myndighet som förvarar upptagning endast för teknisk bearbetning eller lagring för annans räkning.

2. *Begreppen inkommen och upprättad, mellanled i bearbetningen*

De av OSK föreslagna reglerna medför för ADB-upptagningarnas del vissa klarläggande av gällande rätt. Regeln om upptagningar som utgör mellanled i bearbetning kan således uppfattas som ett förtydligande av den regel som för närvarande gäller om ADB-register och som närmast tar sin utgångspunkt i stadgandet om diarier, journaler, register och andra sådana förteckningar. OSK:s kartläggning av problemen kunde emellertid gjorts något mer fullständig i syfte att undvika svårigheter med regeltolkning och regelkonkurrens. De problem som är aktuella, i synnerhet de som gäller frågan när ADB-upptagning skall anses upprättad, behandlas mer inträngande i Ds

Fi 1975:3. ADB och juridik: en problemöversikt. Rapport till datasamordningskommittén, sid. 196–258, till vilken hänvisas.

3 *Maskinläsbara data*

Principen att myndighet ej är skyldig att lämna ut maskinläsbara data motiveras huvudsakligen av behovet av integritetsskydd. Möjligheten att medge uttag av maskinläsbara data när det kan ske utan risk ur integritetsskyddssynpunkt bör ägnas fortsatt studium. Mångsidighet i utnyttjandet av data är en betydelsefull garanti mot informationsmonopol och maktmissbruk. Det ligger i linje med offentlighetsprincipens syften att säkerställa sådan mångsidighet genom att ställa maskinläsbart material till medborgarnas förfogande.

Några instanser tar upp frågan om hur reglerna om ADB-upptagningar bör samordnas med bestämmelserna om handlingar i gängse mening.

Datainspektionen framför synpunkter på frågan i en promemoria med en redogörelse för erfarenheterna av datalagen till vilken hänvisas i inspektionens remissyttrande över OSK:s förslag. Inspektionen förklarar där att den i OSK:s slutbetänkande saknar en förutsättningslös och grundlig diskussion och prövning av möjligheterna till sådan ändring av 2 kap. TF och sekretesslagen att lagstiftningen blir anpassad till den av "teknikens utveckling betingade nya ordningen". Enligt inspektionens uppfattning har OSK förbisett att den spärr som åstadkoms genom regeln, att myndighet inte skulle behöva lämna ut information om program saknas, i viss mån upphävts genom utvecklingen av standardprogram. OSK har vidare, sägs det, förbisett den begränsning datoriseringen medfört i allmänhetens tillgång till offentligt material. Enligt inspektionen förstärks denna effekt av förslaget till lag om allmänna handlingar. Inspektionen menar att förskjutningen från offentlighet till sekretess kan leda till att offentligheten blir undantag från en i praktiken rådande sekretess. Inspektionen påpekar att en upptagning för ADB inte är jämförbar med en handling. Teoretiskt sett kan människan bearbeta information på samma sätt som datamaskinen. En handling bär emellertid i praktiken en väsentligt mer statisk information. Upptagningen för ADB är i realiteten bearbetningsbar på ett helt annat sätt. Skillnaderna blir mer markanta om man jämför ett traditionellt kortregister över åtta miljoner invånare och ett datorlagrat. Kortregistret skulle vara meningslöst eftersom det skulle krävas en orealistiskt stor arbetsinsats bara för att hålla det aktuellt. Det datorlagrade registret kan både hållas aktuellt och bearbetas genom bl. a. selekteringar. Enligt inspektionen borde ett beaktande av denna skillnad i vart fall ha lett till att OSK på nytt tagit upp sitt ursprungliga förslag om att sidoställa upptagningar för ADB och traditionella handlingar till en förutsättningslös prövning. Inspektionen anser emellertid att det sannolikt krävs ett väsentligt större nytänkande än så. För att rätta till det

missförhållande som ligger i att datoriseringen har försämrat allmänhetens möjligheter att få tillgång till myndigheternas information synes det enligt inspektionen nödvändigt att med offentlighetsgrundsatsen som utgångspunkt särreglera upptagningar för ADB. Behovet härav framgår, säger inspektionen, redan av att det kan vara omöjligt att bestämma när ett personregister, dvs. en upptagning för ADB, har upprättats. Det förekommer alltjämt samband mellan traditionella handlingar och upptagningar för ADB. Hålkort kan vara både en traditionell handling och ett datamedium osv. Upptagningar för ADB synes sannolikt böra regleras i ett särskilt kapitel i yttrandefrihetsgrundlagen. Regleringen bör så långt möjligt överensstämma med en reglering av traditionella handlingar på det sätt som förekom i 2 kap. TF före de ändringar som vidtogs 1973–1974. Jämsides skulle finnas ett kapitel motsvarande tidigare 2 kap. TF. Vissa regler i båda kapitlen kunde skapa samband mellan handlingar och upptagningar för ADB. En sådan lösning skulle enligt inspektionen medge regler som ger allmänheten samma praktiska möjligheter att ta del av upptagningen för ADB som beträffande handlingar, men reglerna skulle kunna utformas med hänsyn till ADB-teknikens särart. I detta sammanhang bör man pröva möjligheterna att i tillståndsärendet få ett vägledande uttalande i sekretessfrågan. Inspektionen påpekar att tanken på en instans som kan biträda myndigheterna vid prövning av de ofta svårtillämpade offentlighets- och sekretessreglerna inte är helt ny. – Myndigheten förklarar att "handling" utsprungligen var ett praktiskt begrepp. "Upptagning för ADB" kan, säger den vidare, också synas vara ett praktiskt begrepp. Bäst är naturligtvis om de kan samordnas. En samordning skulle möjligen kunna ske genom en radikal lösning, som innebär att man skapar ett helt nytt begrepp. Inspektionen påpekar att både "handling" och "upptagning" egentligen avser samma sak, nämligen "information". En handling kan innehålla information i form av en eller flera uppgifter. En upptagning för ADB utgörs i sina minsta delar av variabler eller uppgifter. I sekretesslagen förekommer också en blandning av "handlingar" och "uppgifter". Ibland är en viss typ av handling sekretessbelagd, ibland en viss slags uppgift. Inspektionen erinrar om att handlingsbegreppet i sekretesslagen vållar problem, eftersom sekretesskyddet ofta upphör när uppgifter med hjälp av ADB-tekniken omvandlas till nya typer av "handlingar". Ersätts "handling" och "upptagning" med "allmän uppgift" löses enligt inspektionen många men inte alla av de problem som finns i dag. "Allmän uppgift" överensstämmer både språkligt och materiellt med sättet att lagra information, oavsett om det sker på papper, bild, ljudband, datamedium osv. Problemet med fortplantningen av sekretess löses också. Nackdelarna består, säger inspektionen, i att begreppet "uppgift" ibland kan av praktiska skäl skapa en onödigt omfattande sekretess, som trots allt inte alltid är tillräcklig. Sambearbetas uppgifterna A och B, varav ingen kanske anses nödvändig att skydda med sekretess, uppkommer kanske upp-

giften C som kräver skydd. Nackdelarna synes dock enligt inspektionens mening uppvägas av fördelarna. En övergång till "allmän uppgift" sägs emellertid förutsätta en genomgripande överarbetning av förslaget till 5 kap. yttrandefrihetsgrundlagen samt en total översyn av sekretesslagen, alternativt förslaget till lag om allmänna handlingar. Inspektionen förklarar att de alternativa förändringar som den har diskuterat skulle innebära en väsentlig nyordning. ADB-tekniken innebär emellertid något väsentligt nytt som inte alltid kan regleras av en för helt andra metoder tillkommen lagstiftning. Datainspektionen förklarar att den har önskat att diskussionsvis föra fram dessa tankar som alternativ till OSK:s förslag. Skälet härtill är att inspektionen finner att något måste göras för att så långt som möjligt säkerställa balansen mellan offentlighet och sekretess i det framtida högdatoriserade samhället.

Dataarkiveringskommittén påpekar att OSK förordar en avvikelse från 1974 års bestämmelser i fråga om handlingsbegreppet. Dataarkiveringskommittén och vissa andra remissinstanser föreslog redan i yttrande över 1972 års betänkande att begreppet handling skulle omfatta alla medier för lagring av information, alltså även ADB-upptagningar. Den lösning som statsmakterna valde i lagärendet innebar visserligen att bestämmelserna i 2 kap. TF om handling gjordes tillämpliga på upptagningar som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel, alltså bl. a. på ADB-upptagningar. Upptagningarna betecknas emellertid i den gällande lagtexten inte direkt som handlingar. Kommittén uttalar att OSK nu har gått ett steg längre och föreslagit att såsom handling skall anses upptagning, som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel. Kommittén förklarar att den instämmer i detta förslag. En fördel härmed är att det, utan att analogitolkning behöver tillgripas, blir fullt klart att upptagningarna faller in under uttrycket handling i 1 kap. 1 § 2 st. och i 7 kap. 3 § 3 st. TF eller motsvarande stadganden i en ny grundlag. Detta hindrar givetvis inte, säger kommittén vidare, att vissa särbestämmelser ges för upptagningar för ADB eller andra upptagningar. Enligt kommitténs mening kan dock dessa särbestämmelser bli färre och enklare än vad som är fallet enligt OSK:s förslag. – Kommittén nämner att OSK i sitt slutbetänkande på nytt tar upp frågan, om "upptagning" är en konkret eller en abstrakt företeelse och därvid kritiserar en i 1973 års proposition given definition av begreppet ("med upptagning avses själva informationsinnehållet, dvs. den uppgift som har fixerats på det tekniska mediet"). Kommittén säger att OSK anser denna definition otillfredsställande för det fall att en uppgift för att vara fullständig och begriplig behöver hämtas och sammanställas från fysiskt åtskilda medier. För detta fall vill OSK förorda definitionen "uppgift som är lagrad å tekniskt medium eller som måste sammanställas från flera sådana media, om det fordras för att den skall kunna uppfattas av människan". Från offentlighetssynpunkt synes diskussionen enligt kommittén ointressant. Vad som i det hänseendet

måste fasthållas är att rätten till insyn hänför sig till myndigheternas beslutsunderlag och den information som myndigheterna i övrigt skaffar sig för sin egen verksamhet. Från denna synpunkt spelar det ingen roll, om en uppgift hämtas från ett medium eller från flera. Det räcker alltså att slå fast att en upptagning av det slag som åsyftas här är en uppgift som har fixerats på teknisk väg. Någon annan mening än denna torde inte heller kunna läsas ut ur propositionens text. Uttalandet i propositionen att "varje uppgift som hämtas från ett och samma datamedium bör ses som en särskild upptagning" kan, säger kommittén, inte gärna uppfattas så att även ett i sig obegripligt fragment av vad som i abstrakt mening är en uppgift skulle betraktas som en upptagning.

Riksrevisionsverket erinrar om att verket i sitt yttrande över OSK:s delbetänkande "Data och integritet" föreslog att erforderlig reglering skulle knytas till informationen som sådan. En väsentlig vinst härmed skulle vara att man en gång för alla i lagstiftningssammanhang gjorde sig oberoende av den teknik som från tid till annan används för informationens "lagring", befordran osv. Verket påpekar vidare att departementschefen i samband med 1974 års ändringar i TF uttalade att frågan om det stod något att vinna genom att låta offentlighetsreglerna ta sikte på själva informationen, oberoende av på vilket sätt den lagras, fick övervägas under den pågående översynen av TF. Verket uttalar att OSK i sitt slutbetänkande inte har behandlat denna, som verket ser det, centrala frågeställning utan i stället föreslår att regleringen knyts till ett handlingsbegrepp som omfattar även tekniska upptagningar. Om konstruktionen accepteras torde enligt verket den valda lösningen alltjämt få ses som ett provisorium.

Eftersom handlingsbegreppet i TF och upptagning för ADB är så artskilda synes det enligt *riksskatteverket* inte lämpligt att likställa dessa även om regleringen beträffande datamedierna så långt möjligt görs parallell med regleringen i fråga om handlingar.

OSK:s förslag att en upptagning för ADB skall anses förvarad hos myndighet, om myndigheten förfogar över den, har kommenterats i flera yttranden. Denna föreskrift och den föreslagna definitionen av förfogandebegreppet tillstyrks av *regeringsrätten, datainspektionen, värnpliktsverket, DAFA, riksarkivet, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, stadskansliet* och *sociala centralnämnden i Göteborgs kommun* samt *Svenska sparbanksföreningen.*

Regeringsrätten finner det logiskt att den myndighet, som rättsligen förfogar över uppgifterna och har faktisk möjlighet att överföra upptagningen därav till uppfattningsbar form, också får att ansvara för bedömning av om hinder för utlämnande av upptagningarna föreligger. Bestämmelsen avser emellertid blott upptagning för automatisk databehandling men ej annan upptagning. Däri ligger en begränsning i förhållande till vad som nu gäller om upptagningar över huvud enligt motsvarande regler i 2 kap. 2 § tredje

stycket TF. Om denna inskränkning är sakligt motiverad undandrar sig enligt regeringsrätten dess bedömande.

Datainspektionen förklarar att den på olika skäl tillstyrker OSK:s förslag att en ADB-upptagnings karaktär av allmän handling görs beroende av myndighetens både faktiska och rättsliga förfogande över upptagningen. Inspektionen förklarar att det första skälet antyds av OSK när kommittén säger att regeln är ägnad att minska myndigheternas insyn i de enskilda medborgarnas förhållanden. Denna effekt av förfoganderegeln har enligt inspektionen väsentlig betydelse som motivering för regelns införande. Ett andra skäl för en sådan regel sägs vara att den minskar den nu rådande svårigheten att bedöma hur mycket av bearbetning av en upptagning som åligger myndigheten vid utlämnande enligt tryckfrihetsförordningen och offentlighetsprincipen och var gränsen här går mot myndighetens serviceverksamhet. Inspektionen erinrar om att frågan har behandlats i regeringsrättsdomen RRK R 74 2:26 i vilken regeringsrätten framhöll att myndighet enligt tryckfrihetsförordningen inte är skyldig att verkställa bearbetning exempelvis på det sättet att myndigheten själv utväljer de uppgifter som beställaren angivit vara av intresse från hans synpunkt. Uppenbarligen kunde det i praktiken möta svårigheter att i ett givet fall avgöra hur klart avgränsad en beställning behöver vara för att myndigheten enligt tryckfrihetsförordningen skall vara skyldig att fullgöra den. Eftersom tryckfrihetsförordningen i princip reglerar endast allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar men inte föreskriver någon skyldighet härutöver för myndigheterna att ställa sin arbetskapacitet till förfogande, är enligt regeringsrätten avgörandet att träffa med hänsyn till den omständigheten huruvida beställarens anvisningar för urvalet av den text, som skall återges, är ägnade att orsaka myndigheten något nämnvärt arbete utöver det som med nödvändighet är förenat med verkställande av utskriften. I det genom domen avgjorda fallet fanns program utarbetade som medgav framtagande av de begärda uppgifterna. I den mån täckande program finns är det enligt domen utan nämndvärd betydelse för myndighetens arbetsinsats vilka uppgifter som medtages och vilka som utesluts. I ett sådant fall skall enligt regeringsrätten beställningen fullgöras enligt tryckfrihetsförordningen. Inspektionen erinrar i sammanhanget om att utvecklingen redan i betydande omfattning medfört tillgång till standardprogram och denna utveckling kan väntas fortskrida. Standardprogrammen kan användas för mycket varierande uttag utan att dessa vållar myndigheterna nämnvärt besvär. Inspektionen uttalar att det av domen framgår att den berörda gränsdragningen är svår. Detta medför den betydande olägenheten att myndigheterna inte kan avgöra i vilka fall utlämnande kan förenas med föreskrifter till skydd för integriteten. Enligt inspektionen löser OSK:s förslag, varigenom föreskrifter om söknycklar kan ges, delvis problemet. Denna lösning kommer emellertid inte alltid att vara för handen. För de återstående fallen bör i det förevarande lagstiftningsärendet övervägas

innebörden av regeringsrättens praxis och om denna är för långtgående. Datainspektionen förklarar att dess tredje skäl för att tillstyrka OSK:s förslag om förfoganderätten är att det f. n. synes vara den enda tänkbara lösningen för att tillgodose den personliga integriteten särskilt i s. k. databassystem. Inspektionen har redan tidigt uppmärksammat databasteknikens inverkan på integritetsfrågorna och fäst OSK:s uppmärksamhet härpå. Föreskrifter om söknycklar påverkar myndigheternas förfoganderätt och därmed ADB-upptagningarnas karaktär av allmänna handlingar. Inspektionen återger OSK:s uttalande att, eftersom sådana föreskrifter i allmänhet kommer att meddelas av inspektionen, denna kommer att i ganska stor utsträckning indirekt avgöra vad som skall omfattas av offentlighetsprincipen hos viss myndighet, så länge det är fråga om databaserat, personorienterat material. Till de av OSK anförda omständigheter som försvagar eventuella betänkligheter mot en sådan lösning säger datainspektionen följande. Myndighets tillgång till och bearbetning av personuppgifter är i första hand begränsade av myndighetens instruktionsenliga uppgifter. Inom denna ram har myndigheten att enligt datalagen bestämma och avgränsa ändamålet med varje förekommande personregister som förs med ADB, om inte redan regeringen eller riksdagen bestämt detta. Att mot denna bakgrund avgöra vilka söknycklar som bör få användas torde inte komma att medföra några större svårigheter för myndigheterna. På grund härav och med hänsyn till erfarenheten av hittillsvarande samarbete med myndigheterna finns enligt datainspektionen inte anledning att befara meningsmotsättningar mellan berörd myndighet och inspektionen i dessa frågor.

Värnpliktsverket förklarar att det med hänsyn till arten av den information som finns i verkets register inte kan se det förenligt med sitt ansvar att till annan myndighet överlåta beslut om utlämnande eller vägran att utlämna liksom ej heller dispositionsrätt till verkets databas för andra än av verket medgivna bearbetningar. Ett till en myndighet entydigt knutet ansvar för den information, som lagras i och efter bearbetning kan tas fram ur de register myndigheten upprättat, är ett bestämt krav. Verket biträder av dessa skäl förslaget att i termen "förfoga" skall innefattas inte bara en faktisk möjlighet att överföra upptagningen till läsbar form utan även rättslig befogenhet. Verket förutsätter att uttrycket "rättslig befogenhet" liksom även lydelsen av förslaget till yttrandefrihetsgrundlagen 5 kap. 3 § sista meningen inte är att tolka så, att ifrågavarande befogenhet inträder i och med att datacentral för kunds räkning åtar sig bearbetningar, vilkas resultat skall överlämnas till kunden i läsbar form.

Svenska sparbanksföreningen förklarar att det ligger logik i att den myndighet, som rättsligt förfogar över uppgifterna och har faktisk möjlighet att överföra upptagningen därav till läsbar form, också är bäst skickad att svara på frågan om hinder för utlämnande av uppgifterna föreligger. Bestämmelsen torde därför i den delen inte innebära någon egentlig inskränkning

i offentligheten. Föreningen påpekar att stadgandet däremot innebär en begränsning i förhållande till vad som nu gäller enligt 2 kap. 2 § andra och tredje styckena TF. De upptagningar som nämnts i 3 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen (YFG) och de nyssnämnda reglerna i TF omfattar uppenbarligen andra upptagningar, t. ex. mikrofiche, än de i 3 § andra stycket YFG omnämnda upptagningarna för automatisk databehandling. Sagda ändring har inte berörts i betänkandet, varför enligt föreningen fråga torde vara om en lapsus.

Också *Svea hovrätt* intar en positiv hållning till förslaget. Enligt hovrätten har OSK motiverat sitt förslag till definition av begreppet förfoga på ett övertygande sätt. Hovrätten tillstyrker därför förslaget i princip. Hovrätten ifrågasätter emellertid om man inte kan finna en enklare lagteknisk lösning, enligt vilken begreppet "förfoga" blir onödigt (se under specialmotiveringen till 3 §). Enligt hovrätten är en viktig fråga i sammanhanget om befogenhetsinskränkning på grund av avtal skall anses innebära, att myndigheten inte förfogar över upptagningen. Betänkandet sägs vara något oklart på denna punkt. Motivuttalandena (s. 96 och s. 143) antyder ett jakande svar, lagtexten ett nekande. Klarhet bör enligt hovrätten skapas på denna punkt.

Viss kritik av förslaget framkommer i en del remissyttranden.

Dataarkiveringskommittén förklarar att den inte kan bedöma styrkan i de skäl som OSK har åberopat till stöd för förslaget. Enligt kommittén finns det emellertid andra skäl som pekar i samma riktning. För det första syftar offentlighetsprincipen främst till att ge insyn i myndigheternas beslutsunderlag och den information som myndigheterna i övrigt skaffar sig för sin egen verksamhet. Så till vida är enligt kommittén en rätt att få tillgång till uppgifterna hos den handläggande myndigheten fullt tillräcklig. För det andra, och detta skäl synes avgörande, skall den förvarande myndigheten på begäran pröva om en begärd uppgift är allmän handling eller ej och, om så är fallet, huruvida den skall hållas hemlig eller ej. Det kan inte vara någon lämplig ordning att ansvaret för denna prövning ligger hos en myndighet som har enbart rent tekniska uppgifter eller som i varje fall har hand om upptagningen enbart för teknisk bearbetning eller lagring. Kommittén förklarar att den alltså vill tillstyrka en ändring i den av OSK föreslagna riktningen. Den lösning OSK har förordat synes emellertid enligt kommittén onödigt komplicerad, och den är också otillfredsställande, konstitutionellt sett. Som OSK själv framhåller, kommer dess förslag att leda till att den myndighet, som skall ge föreskrifter om befogenheten att överföra upptagningar till läsbar form, indirekt avgör vad som skall omfattas av offentlighetsprincipen hos en viss myndighet. Kommittén förklarar att detta inte är godtagbart. En bättre lösning synes vara, att man till regeln om att en hos myndighet förvarad teknisk upptagning, varöver myndighet förfogar, skall anses som en där förvarad allmän hand-

ling, fogar det undantaget att detta ej gäller, om myndigheten har upptagningen om hand endast för teknisk bearbetning eller lagring. Man skulle i så fall begagna ordet förfoga i en annan och mindre speciell betydelse än OSK har gjort. En särskild definition synes ej behövlig. Med anledning av det sagda föreslår kommittén en annan avfattning av 3 § i grundlagsförslaget. Enligt kommittén är den av OSK föreslagna lydelsen inte heller i övrigt fullt tillfredsställande. Kommittén föreslår följande lydelse: Allmän handling är framställning i skrift eller bild, som har kommit in till eller blivit upprättad hos myndighet och som förvaras där. Förfogar myndighet över upptagning som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel, skall denna anses som en hos myndigheten förvarad handling, dock ej om myndigheten har upptagningen om hand endast för teknisk bearbetning eller lagring.

I några yttranden påpekas att också en myndighet som har en ADB-upptagning om hand uteslutande för teknisk bearbetning kan ha befogenhet att överföra upptagningen till läsbar form.

Statskontoret påpekar att den bearbetande myndigheten i fall av nu nämnt slag enligt förslaget får möjlighet att lämna ut information ur ett ADB-register, trots att den rimligen inte kan ha någon uppfattning om det berättigade i en utlämning. Den bearbetande myndigheten och den myndighet som ansvarar för registret kunde sålunda komma till olika resultat i en utlämningsfråga. Statskontoret förklarar att det anser detta förhållande otillfredsställande och föreslår att tillämpningsföreskrifter utarbetas så att endast myndighet som använder resultatet av en bearbetning i sin myndighetsutövning ges befogenhet att lämna ut uppgifter.

Inte heller *statistiska centralbyrån* anser det tillfredsställande att den bearbetande myndigheten skall pröva en fråga om utlämnande av uppgifter ur en ADB-upptagning som har överlämnats för bearbetning av en annan myndighet. Enligt byrån bör prövningsrätten även i sådant fall ligga hos den myndighet som förfogar över upptagningen och inte hos den myndighet som har upptagningen om hand endast för teknisk bearbetning. Samma synsätt sägs böra anläggas på läsbara sekretesskyddade handlingar som en myndighet lämnar till en annan myndighet endast för teknisk bearbetning, t. ex. stansning; prövningsrätten bör vara förbehållen den avlämnande myndigheten. *Datasamordningskommittén* ger uttryck för samma synpunkter.

Också *länsstyrelsen i Östergötlands län* ifrågasätter om en myndighets oinskränkta förfoganderätt till ADB-upptagningar alltid och enbart skall grundas på myndighetens rätt att överföra upptagningen till läsbar form. Ett alternativ vore enligt länsstyrelsens mening att begränsa förfoganderätten till den myndighet, för vars verksamhet registret förs, och att en ytterligare utvidgning härav särskilt anges i lag eller förordning eller särskild föreskrift. Härigenom undviks, att handlingens status i offentlighetshänseende grundas på ovid-

kommande faktorer.

Landsarkivet i Vadstena ifrågasätter om inte termen "förfoga" borde definieras så, att myndigheten skulle anses förfoga över en upptagning om den ägde befogenhet *och möjlighet* att överföra upptagningen till läsbar form. Ur arkivinstitutionernas synpunkt hade sannolikt denna definition varit den lämpligare. Om t. ex. upptagningar för ADB överförs till ett landsarkiv skulle detta enligt landsarkivet möjligen – en viss tveksamhet sägs måhända föreligga här – genom bestämmelsen i 6 § första stycket landsarkivinstruktionen kunna anses äga befogenhet att överföra upptagningen i läsbar form, men så länge landsarkivet inte besitter de tekniska möjligheterna att göra så, synes det tveksamt om man verkligen kan tala om ett "förfogande". Landsarkivet förklarar att det skulle föredra den här nämnda definitionen. Det torde i annat fall krävas särskilda regler när det gäller överlämnande till arkivinstitution av upptagningar för ADB.

I ett par yttranden berörs de problem som uppkommer när två eller flera myndigheter har tillgång till samma databas.

Statskontoret påpekar att OSK inte föreslår några regler för hur myndigheter skall hantera information i gemensamma databaser. Statskontoret nämner att OSK när det gäller personinformation hänvisar till datainspektionen och säger (s. 96 tredje stycket) "Datainspektionen har övervägt att lösa detta problem så att myndighet som är kopplad till en databas tillåts använda endast de söknycklar myndigheten behöver för sitt arbete och i övrigt förbjuds göra uttag av information". Vidare anför OSK: "Är myndigheten på detta sätt hindrad att förfoga över visst material, bör den ej heller, enligt OSK:s uppfattning, försättas i en situation där den kan tvingas utlämna uppgifter som den ej själv får använda sig av". Statskontoret förklarar att det visserligen anser att detta är en förbättring jämfört med de möjligheter sekretesslagen ger att skydda information i databasen mot otillbörliga uttag men att det dock har följande erinran mot förslaget. Med den tillämpning av lagen som förutsätts kommer riskerna att bestå för att myndigheter som gemensamt förfogar över ett ADB-register inte förfar på ett enhetligt sätt vid utlämning. Registreringar i ADB-system som är hemliga vid en myndighet kan av en annan myndighet betraktas som offentliga. I ett ADB-register är det också vanligt att hemliga och offentliga uppgifter blandas på ett i detta avseende osystematiskt sätt. Detta ökar ytterligare riskerna för ett oenhetligt utlämningsförfarande. Antalet söknycklar och hur de i olika sammanhang kombineras kan också bli svårt att överblicka. Statskontoret ifrågasätter sålunda om de söknycklar som en myndighet använder för att göra selektiva uttag från en eller flera databaser bör få användas och kanske även kombineras på andra sätt av allmänheten. Statskontoret föreslår att lagen förtydligas eller att tillämpningsföreskrifter utarbetas med sådant innehåll att allmänhetens uttag av information kommer att över-

ensstämma med myndighetens användning. Vad avser personinformation finns detta angivet i de ändamålsbeskrivningar som för varje sådant register lämnats till datainspektionen. Statskontoret påpekar vidare att databaser som är gemensamma för flera myndigheter också kan innehålla annan information än personinformation. Statskontoret föreslår att lagen på motsvarande sätt förtydligas med tillämpningsföreskrifter också i vad avser sådana andra register.

Landsarkivet i Uppsala påpekar att det ofta kan uppstå svårigheter för lokala/regionala myndigheter. Flera dylika myndigheter "förfogar" här ofta över en och samma upptagning och kan således, var för sig, fatta beslut om utlämnande av samma typ av uppgifter, med risk för skiljaktiga tolkningar av bestämmelserna. Även i vilken mån arkivinstitutioner kan komma att förfoga över där ev. förvarade upptagningar för ADB måste enligt landsarkivet som en följd av förslaget närmare definieras, särskilt som utlämnande skall ske i läsbar form. Detta skulle åtminstone för mindre centralt belägna arkiv (utan datacentral på orten) kunna medföra stora problem om där skulle förvaras upptagningar för ADB.

Dataarkiveringskommittén påpekar att, om den tekniska bearbetningen och lagringen ombesörjes av annan myndighet än den handläggande, vissa arkivmässiga problem uppkommer, såsom angående ansvaret för arkivvården i skilda hänseenden. Det kan, säger kommittén, mycket väl förhålla sig så att en och samma uppgift, t. ex. identifieringsdata, utgör basmaterial i skilda myndigheters register och alltså i denna mening beståndsdelar av olika handlingar. Problem av detta slag måste lösas genom arkivförfattningar och får inte inverka på utformningen av grundlagen. I enlighet med hittills tillämpade principer bör arkivansvaret, dvs. ansvaret för vad som skall arkiveras och för arkivets vård, läggas hos den handläggande myndigheten (arkivbildaren). Det kan dock enligt kommittén ofta visa sig vara lämpligt att delegera uppgiften att omhänderha den fysiska vården till den myndighet som tekniskt bearbetar och lagrar informationen. I de fall då det är oklart vilken myndighet, som skall ha arkivansvaret, bör detta avgöras av vederbörlig arkivmyndighet. Liknande problem uppkommer när den tekniska bearbetningen och lagringen ombesörjes av en organisation eller ett företag som inte är myndighet. Det bör här sörjas för att avtal mellan det allmänna och sådana organisationer eller företag blir föremål för prövning och avtalens tillämpning för kontroll genom arkivmyndighets försorg. Särskilda problem kan här uppkomma i fråga om kommunala handlingar, eftersom de statliga arkivmyndigheternas befogenheter här är begränsade.

Frågan om s. k. mellanprodukter vid ADB-bearbetningar uppmärksammas av några remissinstanser.

Den särskilda regel i ämnet som OSK har föreslagit i 4 § punkt 2 tillstyrks av *Svea hovrätt, kammarrätten i Göteborg, DAFA, länsstyrelsen i Stockholms län* och *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*. Länsstyrelsen i Stockholms

län förklarar att den finner det mindre tillfredsställande i nu gällande lag att oklarhet råder beträffande offentligheten hos magnetbandsregister och andra ADB-register, som endast utgör mellanled i en behandlingskedja. Enligt länsstyrelsen har OSK på ett i stort sett tillfredsställande sätt löst detta problem genom att i grundlagsförslaget jämställa mellanprodukter i ADB med minnesanteckningar, vilket innebär att offentligheten görs beroende av om produkten är avsedd att förvaras.

Med den reservation, som kan ligga i vad *datainspektionen* har anfört angående punkt 1, tillstyrker inspektionen förslaget i punkt 2. Inspektionen instämmer emellertid i OSK:s påpekande att de allmänna register som bearbetas och uppdateras kontinuerligt efter varje sådan åtgärd framstår som en avslutad produkt och att punkt 2 därför inte blir tillämplig på dem. Det kan emellertid bli svårt att skilja mellan dessa register och de verkliga mellanprodukterna, bl. a. i fråga om de register som förs för beskattningsändamål. Datainspektionen framhåller att inspektionen och riksskatteverket har uppmärksammat frågan under det nyligen inledda arbetet med förberedelserna för det nya ADB-system för beskattning som beslutades vid 1975 års riksmöte. Det är emellertid enligt inspektionen för tidigt att nu bedöma om den av OSK föreslagna lösningen är lämplig i det sammanhanget.

Länsstyrelsen i Östergötlands län förklarar att förslaget i stort synes ha undanröjt nuvarande oklarheter vad gäller magnetbandsregister som endast utgör mellanled i en bearbetningskedja. Det präglas av praktiska regler utan nämnvärd begränsning av eftergifter för den offentliga insynen. Enligt länsstyrelsen kommer ändock gränsdragningsproblem att uppstå med den föreslagna skrivningen och den förklarar att vissa frågor omedelbart inställer sig. När skall en bearbetning anses avslutad, skall upptagningar bli offentliga då de enbart förvaras viss tid för rekonstruktionsmöjligheter etc.?

Också *arbetsmarknadsstyrelsen* uttrycker viss osäkerhet i fråga om bestämmelsens innebörd. Styrelsen påpekar att det kan vara komplicerat vad som skall förstås med mellanprodukt i fråga om upptagningar för ADB. Därest en eller flera "slutprodukter" sammanförs till en ny "slutprodukt" förlorar, säger styrelsen, kanske komponenterna sitt intresse. Styrelsen ställer frågan om dessa upptagningar reduceras till att jämföras med minnesanteckningar. Den erinrar i sammanhanget om OSK:s uttalande att mellanprodukterna, i den mån de ej anses böra bevaras, får förstöras. Det förefaller enligt styrelsen som om OSK i sitt resonemang inte helt håller isär frågan om vad som skall förstås med handling i form av upptagning och frågan om gallring av dylika handlingar.

JO förklarar att vad han sagt om punkt 1 i allt väsentligt kan anföras också mot punkt 2. Enligt JO:s mening bör också denna punkt omarbetas på motsvarande sätt och bestämmelsen överflyttas till det inledande avsnittet i en lag om allmänna handlingar.

Bestämmelsen avstyrks av *dataarkiveringskommittén*. Kommittén påpekar inledningsvis att OSK riktigt har utvecklat att ett register som är föremål

för kontinuerlig bearbetning, främst i form av uppdatering, efter varje sådan åtgärd är en avslutad produkt. Detta betyder att registret i denna form är en allmän handling. Detta framgår för förslagets vidkommande av 6 § 1. Kommittén finner det i likhet med OSK vara en tilltalande tanke att jämställa mellanprodukterna (som alltså ännu inte är färdiga som underlag för utskrift eller expedition) med minnesanteckningar. Samma är enligt kommittén för övrigt fallet med skriftliga kladdar och koncept, som skrivs under arbetet med ett beslut eller yttrande. Det är, säger kommittén vidare, svårt att förstå varför inte OSK drar slutsatsen att de med punkt 2 avsedda mellanproduktionerna omfattas av punkt 1 och alltså redan därigenom är undantagna från begreppet allmän handling. Dataarkiveringskommittén anser att punkt 2 är överflödig.

7 Föredraganden

7.1 Offentlighetsprincipen

De offentliga organens verksamhet är något som angår alla medborgare. Det är därför i ett folkstyrt samhälle ofrånkomligt att myndigheterna lämnar medborgarna en vidsträckt information om sitt arbete. Att så sker är emellertid inte detsamma som att en offentlighetsprincip råder i samhället. Detta innebär något mera, nämligen att den offentliga verksamheten ligger öppen för medborgarna och de nyhetsförmedlande organen på sådant sätt att dessa kan inhämta upplysningar i skilda angelägenheter efter eget val, oberoende av myndigheternas informationsgivning.

Principen om fri insyn i det allmännas angelägenheter tar sig, som jag har påpekat förut, olika uttryck i gällande rätt. De äldsta anorna har rätten för allmänheten att bevista domstolsförhandlingar. Närbesläktad är rätten att övervara överläggningarna i de beslutande demokratiska församlingarna. Offentlighetsprincipen visar sig också i den reglering som innebär att offentliga funktionärer i stor utsträckning straffritt kan lämna muntliga upplysningar till utomstående om vad de har erfarit i tjänsten. Av särskild betydelse är rätten att meddela sig med pressen och med radio och TV. I första hand förknippas emellertid i vårt land offentlighetsprincipen med grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet.

Principen om allmänhetens fria tillgång till myndigheternas dokumenterade information slås f. n. fast i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF). Det heter där att varje medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allmän upplysning äger fri tillgång till allmänna handlingar. Uttryckssättet markerar att handlingsoffentligheten är ett inslag i den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten. Detta synsätt understryks ytterligare av det förhållandet att grundlagsbestämmelserna om allmänna handlingar har placerats i TF och av den passus i 1 kap. 1 § TF som definierar tryckfriheten som en rätt att genom tryckt skrift bl. a. offentliggöra allmänna handlingar.

Principen om fri tillgång till de allmänna organens handlingar har, låt vara inte oavbrutet, gällt i vårt land i över tvåhundra år. Den har satt sin prägel på den offentliga förvaltningen och påverkat allmänna attityder och värderingar i samhället. Sverige har länge, vid sidan av Finland, varit ensamt om att tillämpa huvudregeln om allmänna handlingars offentlighet. Först under senare år har ett par andra länder följt detta exempel.

Både det förslag till ny lagstiftning angående offentlighet och sekretess som har lagts fram av offentlighetskommittén (OK) och offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs (OSK:s) förslag har präglats av strävan att vidmakthålla och befästa principen om handlingsoffentligheten. Som framgår av bl. a. remissyttrandena över OSK:s förslag råder allmän enighet om att offentlighetspresumtionen alltjämt skall utgöra grunden för vår lagstiftning om allmänna handlingar. Självfallet har jag för egen del samma åsikt.

Under nu angivna omständigheter kan det tyckas överflödigt att närmare motivera offentlighetsprincipen. En kort diskussion av principens funktion och villkor i en modern demokrati är emellertid enligt min mening av värde i detta sammanhang. Det kan nämligen bidra till bättre hållpunkter och klarare linjer för den nödvändiga avvägningen mellan offentlighet och sekretess.

Man kan något förenklat säga att offentlighetsprincipen fyller tre huvudändamål. Den utgör garanti för rättssäkerheten, effektivitet i förvaltningen och effektivitet i folkstyret.

Under senare år har de lagstiftande organen vid flera tillfällen tagit fasta på det förhållandet att myndigheter och andra företrädare för samhället med verkan för enskilda ensidigt bestämmer om förmåner, rättigheter, skyldigheter och ingrepp. Termen myndighetsutövning har blivit vedertagen som beteckning på denna del av samhällsorganens handlande. Att myndighetsutövningen i alla dess former sker korrekt och omdömesgillt är ett första rangens intresse både för samhället och de berörda medborgarna. Handlingsoffentligheten fyller härvidlag en viktig kontrollfunktion. Genom den kan begångna fel uppdagas och kanske rättas till. Viktigast är kanske att vetskapen om en offentlig granskning sporrar myndigheterna till noggrannhet och eftertanke i handläggningen. En annan sida av saken är att grundlösa rykten och påståenden om maktmissbruk har svårare att vinna fotfäste hos en allmänhet som har långtgående insyn i myndigheternas beslutsunderlag.

Också för den del av den offentliga förvaltningen som inte innebär myndighetsutövning i nyss angiven mening spelar offentlighetsprincipen en viktig roll. Den medger insyn bl. a. i planering, handläggningsrutiner och ekonomiadministration och tjänar som en drivfjäder till effektivitet, sparsamhet och obyråkratisk handläggning.

Handlingsoffentlighetens betydelse för rättssäkerhet och för effektivitet i förvaltningen förstärks genom det i vårt land rådande systemet med fristående myndigheter som i vid omfattning handlägger ärenden självständigt och på eget ansvar. I ett sådant system kan man nämligen i regel inte

nöja sig med muntliga besked och yttranden. I stället blir det i stor utsträckning nödvändigt att skriftligen dokumentera beslut, yttranden och direktiv, även när dessa inte riktar sig till någon utanför kretsen av myndigheter. Härigenom skapas underlag för offentlig insyn och kontroll.

I ett samhälle som vårt där den politiska makten bygger på mandat från folket är det givetvis nödvändigt att allmänheten kan få en sådan inblick i de offentliga angelägenheterna att underlag skapas för diskussion och beslut om lagstiftning eller andra åtgärder som påverkar utvecklingen.

Tillgången till allmänna handlingar medger en objektiv information om förhållandena inom stat och kommuner. Offentlighetsprincipens betydelse för en levande demokrati sträcker sig emellertid längre än till att kasta ljus över tillståndet inom den offentliga förvaltningen. Myndigheternas handlingar innehåller en rik fond av fakta i de mest skilda angelägenheter. Tillgången till denna information är i hög grad ägnad att berika den allmänna debatten och bredda underlaget för medborgarnas och organisationernas ställningstaganden i skilda samhällsfrågor. – Rätten att ta del av allmänna handlingar är således en del av den medborgerliga rätten att inhämta och ta emot information och därmed en av betingelserna för den fria demokratiska åsiktsbildningen. De allmänna handlingarnas betydelse som informationskälla ökar otvivelaktigt allteftersom stat och kommun i växande omfattning påtar sig ansvaret för skilda uppgifter i samhällsgemenskapens intresse.

Det är uppenbarligen orealistiskt att räkna med att enskilda personer har möjlighet att systematiskt eller över huvud taget i någon större omfattning ta del av innehållet i allmänna handlingar. I stället måste man inse att offentlighetsprincipen fyller sin allmänna funktion främst genom att den utnyttjas av företrädare för politiska partier, för andra organisationer och för massmedierna. Av särskild betydelse är pressens och övriga nyhetsorgans bevakning av myndigheternas handlingar och förmedlingen till allmänheten av uppgifter ur dessa. Från denna synpunkt ter det sig väl motiverat att alltjämt i grundlag föra samman föreskrifterna om allmänna handlingars offentlighet med den tryckfrihetsrättsliga regleringen, låt vara att också historiska skäl talar för denna systematik.

Offentlighetsprincipen gör sig naturligtvis inte gällande med samma styrka i fråga om allt material hos myndigheterna. Dessa har sålunda ofta anledning att i handlingar redovisa omständigheter som gäller enskilda människors personliga förhållanden. Det allmänna intresset av att dessa uppgifter som sådana är tillgängliga för insyn är oftast ringa eller obefintligt. Vad som däremot kan kräva offentlighet är myndigheternas befattning med de ärenden till vilka uppgifterna hör. Detta gäller i all synnerhet ärenden där myndigheten framträder som bärare av offentlig makt. Men också i fall då myndigheternas kontakter med medborgarna inte har karaktär av myndighetsutövning kan det finnas ett intresse av insyn i myndigheternas material. Detta intresse hänför sig till myndigheternas sätt att organisera sin verksamhet och att bemöta allmänheten.

Likaväl som det står klart att offentlighetsprincipen är ett omistligt inslag i vår rättsordning, är det emellertid också oomtvistligt att den till följd av motstående intressen måste vidkännas åtskilliga undantag och begränsningar. Det förhåller sig f. ö. så, att en till sin yttersta gräns driven handlingsoffentlighet delvis kan komma att motverka sina egna syften. Ställda inför tvånget att behöva prisge känsliga förhållanden åt offentligheten kan myndigheterna nämligen frestas underlåta att dokumentera synpunkter och fakta. Sker det, försvåras givetvis allmänhetens insyn. Vidare försvagas den kontroll av rättskipning och förvaltning som utövas av de rättsvårdande myndigheterna, t. ex. justitieombudsmännen och justitiekanslern.

Både allmänna och enskilda intressen kan ha den tyngd att de i vissa fall får väga över offentlighetsprincipen. Enligt 2 kap. 1 § TF gäller f. n. att sådana inskränkningar i rätten till fri tillgång till allmänna handlingar får göras som påkallas "antingen av hänsyn till rikets säkerhet och dess förhållande till främmande makt eller i anledning av myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn eller för brotts förekommande och beivrande eller till skydd för statens, menigheters och enskildas behöriga ekonomiska intresse eller av hänsyn till privatlivets helgd, personliga säkerhet, anständighet eller sedlighet". I stort sett bör samma grunder även i fortsättningen kunna föranleda lagstiftning om handlingssekretess. Jag kommer att gå närmare in på frågan om sekretessändamålen i specialmotiveringen till 2 kap. 2 § TF.

Tryckfrihetsförordningen räknar i dag med en annan typ av inskränkning i handlingsoffentligheten än sekretessbeläggning av allmän handling. Reglerna om när en handling är allmän har nämligen utformats med tanke på att en myndighet bör ha rimligt utrymme att själv bilda sig en uppfattning och fatta ståndpunkt, innan den måste ställa de handlingar som återspeglar övervägandena till förfogande för allmänheten. Enligt min mening är en sådan modifikation i offentlighetsgrundsatsen självklar och måste beaktas också i den nya lagstiftningen.

I vilka fall det är befogat att i lagstiftningen låta offentlighetsprincipen vika till förmån för ett sekretessbehov – inom ramen för de allmänna sekretessgrunderna – blir ofta beroende av svåra och ömtåliga avvägningar. Några fasta kriterier för hur dessa bör utfalla kan inte ställas upp. Ledning står dock att hämta från de huvudändamål som enligt den föregående översikten utgör motiv för offentlighetsprincipen. Innehåller en handling t. ex. uppgifter till grund för statlig eller kommunal planering, måste offentlighetsintresset anses väga mycket tungt. Detsamma kan sägas i fråga om en handling som gäller tillämpningen av lagstiftning om frihetsberövanden. Särskild försiktighet måste iakttas om mer än en av de angivna offentlighetsgrunderna kan åberopas i fråga om det material vars sekretessbeläggning lagstiftaren har att ta ställning till. Är däremot den information som skulle komma att avskärmas från insyn genom den ifrågasatta sekretessbestämmelsen av föga intresse från offentlighetssynpunkt, kan givetvis

sekretessbehovet ges större spelrum. Uppgifter om personliga förhållanden som enskilda lämnar till myndighet i samband med hänvändelser som gäller frivillig undersökning, vård eller rådgivning är sålunda som nämnts i och för sig utan nämnvärt allmänt intresse. Däremot är i sådana förtroendesituationer den enskildes önskemål om långtgående diskretion mycket starkt och måste otvivelaktigt tillgodoses. – Särskilt tungt vägande sekretessbehov kan emellertid förtjäna beaktande även i fall där ett klart intresse av offentlighet i och för sig föreligger. För att hämta ytterligare exempel från personskyddets område kan nämnas att förhållanden som redovisas i en utredning om en persons sinnesbeskaffenhet kan vara av så djupt personligt slag att utredningen måste hemlighållas även om den hör till ett ärende om ingripande mot den undersökte och alltså är av betydelse när det gäller att bedöma rättsenligheten av en myndighets åtgärder.

Frågorna om sekretesskyddets omfattning kommer jag att diskutera närmare först i samband med att jag lägger fram förslag till den lag som skall ersätta den nuvarande sekretesslagen och till lagstiftning om tystnadsplikt för offentliga funktionärer. Jag vill här endast rent allmänt understryka vikten av att offentlighetsprincipen verkligen upprätthålls vid de avvägningar som då aktualiseras. Kan ett beaktansvärt intresse av allmän insyn antas föreligga, bör sålunda offentlighetsgrundsatsen få vika endast när det framstår som nödvändigt av hänsyn till viktiga motstående intressen. Det bör sålunda inte komma i fråga att begränsa handlingsoffentligheten så snart man kan göra sannolikt att olägenhet av någon betydelse kan följa av den, i varje fall inte när insyn skulle kunna tillgodose något av de ändamål som bär upp offentlighetsprincipen. En sådan beredvillighet att gå sekretessintressena till mötes skulle så småningom kunna leda till att principen om öppenhet i praktiken förbyttes i sin motsats. Särskilt bör det mana till försiktighet, att intresset av hemlighållande i visst typfall ofta är lätt gripbart, medan vådorna av en begränsning i den fria insynen i myndigheternas material kommer i dagen först vid en bedömning på längre sikt och som en samlad följd av ett flertal sekretessbestämmelser. Min här redovisade syn på offentlighetsprincipen och dess värde får bl. a. vissa konsekvenser för regleringen beträffande sådan ADB-lagrad information som disponeras av myndigheter. Jag återkommer härtill i följande avsnitt.

Under senare år har behovet av sekretess till skydd för den personliga integriteten alltmer trätt i förgrunden, främst som en följd av datateknikens utveckling. Jag är fullt införstådd med att integritetsskyddet i flera hänseenden kräver ökat beaktande vid utformningen av den nya sekretesslagstiftningen. Också på denna punkt kan jag hänvisa till framställningen i det följande angående tillgången till ADB-upptagningar. Emellertid bör inte förbises att även offentligheten verkar till förmån för personskyddet. Den gör det möjligt att utifrån kontrollera vilka uppgifter om enskildas privatliv som finns samlade hos myndigheterna. Därtill kommer att en ordning med offentlig insyn i ärenden om ingripanden mot enskilda, även i fall då per-

sonliga förhållanden berörs, utgör en garanti för saklighet, opartiskhet och grundlighet i myndigheternas handläggning. Över huvud taget bör enligt min mening sekretessbeläggningen av personliga uppgifter göras med viss försiktighet. Drivs den mycket långt, kan den bidra till att minska människors förståelse för öppenhet kring fakta av olika slag, med krav på ytterligare sekretessbeläggning som följd.

Principen om handlingars offentlighet gäller f. n. i stort sett endast inom det traditionella myndighetsområdet. OSK föreslår härvidlag ingen ändring men tänker sig möjligheten av en utvidgning för framtiden. Detta kräver emellertid enligt OSK en särskild utredning. Flera remissinstanser är inne på tanken att offentlighetsprincipens räckvidd bör vidgas. Som förut nämnts har utredningen om den kommunala demokratin därtill nyligen kommit med ett förslag om en utredning för denna fråga varvid behovet av offentlig insyn i de kommunägda företagen särskilt skall beaktas.

Även jag anser att det är befogat att överväga en utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpningsområde. Överflyttningen av en förvaltningsuppgift från ett myndighetsorgan till annat organ, t. ex. ett privaträttsligt subjekt, bör inte automatiskt få den verkan att handlingsoffentligheten i motsvarande mån begränsas. Särskilt ligger det nära till hands att behålla insynen i handlingar som rör myndighetsutövning, även sedan denna har tillagts enskilt subjekt. Jag vill i detta sammanhang erinra om att förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet eller stiftelse endast genom lag. Emellertid är det tydligt, att frågan om en tillämpning av offentlighetsprincipen utanför det traditionella myndighetsområdet rymmer komplikationer som inte kan säkert överblickas och bemästras utan särskild utredning av ämnet. Jag förordar därför, som jag redan har nämnt i avsnitt 2, att en särskild kommitté tillkallas för denna uppgift. Jag har i denna fråga samrätt med chefen för kommundepartementet. I avvaktan på resultatet av utredningen bör nuvarande rättsläge i princip bevaras. Jag återkommer i specialmotiveringen till de gränsdragningssvårigheter som hänger samman med handlingsoffentlighetens anknytning till myndighetsbegreppet.

7.2 Den författningstekniska regleringen

I föregående avsnitt har jag behandlat frågan om handlingssekretessens omfattning i stort och om de allmänna riktlinjerna för avvägningen mellan offentlighetsprincipen och sekretessintressena. Härifrån är att skilja spörsmålet om offentlighets-och sekretessföreskrifternas form. Detta spörsmål gäller närmare bestämt dels fördelningen av regleringen mellan grundlag, vanlig lag och annan författning, dels reglernas disposition och tekniska konstruktion. I detta avsnitt skall jag i första hand uppehålla mig vid frågan om normernas fördelning mellan författningar på olika nivåer. För sam-

manhangets skull blir det emellertid nödvändigt att i korthet beröra också andra spörsmål om sekretessregleringens form.

Grundlagsbestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns f. n. i 2 kap. TF. Sedan år 1937 upptar TF emellertid inte de materiella sekretessbestämmelserna. I grundlagen anges endast de ändamål som kan föranleda begränsning av offentlighetsprincipen. Sekretessbestämmelserna är samlade i en särskild lag, sekretesslagen. I denna är de grupperade efter skilda förvaltningsområden. Förutsättningarna för bedömningen av sekretessfrågor är ofta vagt angivna eller obefintliga. Allteftersom nya samhällsföreteelser har påkallat nya sekretessbehov har reglerna i sekretesslagen byggts ut. Fastän TF förutsätter att de fall då handlingar skall hållas hemliga skall anges noga i lag, har sekretesslagen i betydande omfattning kompletterats med föreskrifter som är beslutade i administrativ ordning.

Den nuvarande normgivningen på handlingssekretessens område är svåröverskådlig och från systematisk synpunkt otillfredsställande. På vissa punkter är dess förenlighet med grundlagen dessutom diskutabel. Bestämmelserna är inte sällan så utformade att hemlighållande blir huvudregeln, som begränsas av möjligheten för myndighet att efter gottfinnande besluta om offentlighet.

Detta har också sedan lång tid tillbaka stått klart att en modernisering av detta författningskomplex är ytterst angelägen.

OK föreslog år 1966 att sekretessregleringen i betydande omfattning skulle flyttas tillbaka till TF. Enligt förslaget skulle den yttre ramen för sekretessen och de grunder enligt vilka den skulle tillämpas anges direkt i TF. Dessa grundlagsbestämmelser kompletterades i förslaget av föreskrifter i en tillämpningslag, där de förvaltningsområden och de ärendetyper för vilka grundlagens sekretessbestämmelser skulle gälla räknades upp. Förslaget kritiserades under remissbehandlingen från åtskilliga håll, främst på den grund att regleringen skulle vara svår att tillämpa i praktiken.

OSK:s förslag lånar vissa drag från den föregående kommitténs förslag men ansluter i huvudsak till gällande systematik. De materiella sekretessreglerna behålls sålunda i en vanlig lag. I grundlag upptas endast de allmänna sekretessgrunderna och en hänvisning till särskild lag där de fall, då allmänna handlingar får hållas hemliga, skall noga anges. Grundlagen medger enligt förslaget att regeringen bemyndigas att för viss sekretessregel inskränka tillämpligheten till viss eller vissa statliga myndigheter eller till handlingar i vissa ärenden. OSK räknar emellertid med att flertalet av de nuvarande sekretesskungörelserna skall bli onödiga för framtiden. Dispositionen i den särskilda lagen, kallad lag om allmänna handlingar, kan i sina huvuddrag sägas vara funktionell, dvs. de skilda bestämmelserna är grupperade i avsnitt i anslutning till de sekretessändamål som anges i grundlagen. Inom varje sådant avsnitt är sekretessbestämmelserna uppdelade med hänsyn till berörda myndigheter och ärendetyper. OSK har strävat efter att utforma de enskilda sekretessbestämmelserna så att offentlighetsprincipen framstår som

huvudregel. Detta har i huvudsak skett med hjälp av skaderekvisit, som skall vara uppfyllda för att utlämnande av handling skall kunna vägras i det särskilda fallet.

Det av OSK föreslagna grundlagskapitlet innehåller, utöver de bestämmelser som jag redan har nämnt, föreskrifter i huvudsakligen samma ämnen som nuvarande 2 kap. TF. Bestämmelserna gäller bl. a. begreppen myndighet och allmän handling, sättet att tillhandahålla allmän handling, prövningen av fråga om utlämnande samt talan mot avslagsbeslut. I motsats till 2 kap. TF upptar förslaget inte några regler om besvärsordningen.

För egen del skall jag först ta upp den centrala frågan om sekretessregleringens fördelning mellan grundlag och annan författning.

Föreskrifter som binder sekretessregleringen vid grundlag kan utformas på två skilda sätt. Den ena metoden innebär att en större eller mindre del av de materiella sekretessbestämmelserna placeras i grundlag. Med den andra metoden drar grundlagen upp riktlinjer för en sekretessreglering som återfinns i vanlig lag eller annan lägre författning.

Enligt den först nämnda metoden vänder sig alltså grundlagsbestämmelserna direkt till myndigheterna och skall – eventuellt jämte bestämmelser i annan författning – tillämpas när fråga kommer upp om att lämna ut allmän handling. En sådan förankring av sekretessregleringen i grundlag ger givetvis hållfasthet och stadga åt offentlighetsprincipen. Metoden har emellertid också sina avigsidor. En uttömmande sekretessreglering i grundlag är knappast en realistisk lösning. Man måste därför i vart fall godta en skiktning av regleringen på minst två författningsnivåer, grundlag och vanlig lag. Detta i förening med den omständigheten att det är svårt att komma ifrån att grundlagsreglerna får en viss abstrakt prägel, gör, som omvittnades under remissbehandlingen av OK:s förslag, regleringen ganska svårhanterlig i den praktiska tillämpningen. Olägenheterna härav förstärks av att sekretessbestämmelserna i många fall måste kunna tillämpas av tjänstemän utan särskilda juridiska kvalifikationer. En annan risk med uppdelningen av sekretessföreskrifterna mellan grundlag och vanlig lag är att det legitima behovet av att kunna jämka föreskrifterna efter den snabba utvecklingen i samhället inte alltid kan tillgodoses. En nästan enhällig remissopinion har tillstyrkt OSK:s förslag att i stället hålla samman de materiella sekretessbestämmelserna i vanlig lag. Också jag vill förorda denna systematik. Den ger möjlighet till precisa och hanterliga regler för myndigheternas handlande på samma gång som reglernas samband med de bakomliggande sekretessgrunderna kan framhävas och överskådligheten bevaras.

Vid sådant förhållande gäller det närmast att ta ställning till frågan om och i vad mån sekretessregleringen skall förankras i grundlag enligt den andra av de nämnda metoderna, nämligen den som går ut på att grundlagen ger direktiv till normgivaren om utformningen av sekretessregleringen. Gällande rätt och OSK:s förslag följer denna uppläggning. Enligt förslaget får

endast vissa sekretessgrunder föranleda bestämmelser om hemlighållande av allmän handling. Dessa bestämmelser skall i allmänhet beslutas genom lag och ges ett preciserat innehåll. Under remissbehandlingen har tystnadspliktskommittén fört fram förslag om att genom anvisningar i grundlag ge ytterligare stadga åt sekretesslagstiftningen. Kommittén förordar sålunda att i grundlag skall sägas ut att vissa slag av sekretessbestämmelser såsom förutsättning för hemlighållande skall ange att utlämnande kan befaras leda till skada för ett i bestämmelsen närmare angivet intresse.

Före egen del finner jag det självklart att grundlagen inte får lämna frågan om sekretessregleringens form och innehåll öppen. Såvitt gäller OSK:s förslag vill jag understryka betydelsen av den garanti mot omotiverad sekretessbeläggning som ligger i kravet på riksdagens medverkan vid tillkomsten av nya sekretessbestämmelser. Också uppräkningen i grundlag av vilka sekretessgrunder som är tillåtna har sitt avgjorda värde.

Den utvidgning av den styrande grundlagsregleringen som tystnadspliktskommittén har föreslagit kan jag däremot inte biträda. Visserligen anser jag det riktigt att – som OSK föreslår – i vid omfattning med hjälp av skaderekvisit upprätthålla en presumtion för offentlighet också i enskilda sekretessbestämmelser. Det är emellertid inte alls uteslutet att en sekretessregel även kan utformas så att den av lagstiftaren för hemlighållande förutsatta skadan beskrivs med hjälp av rekvisit som inte innebär att myndighet skall företa någon skadebedömning. Mot en sådan, snävt avgränsad sekretessbestämmelse finns uppenbarligen inget att invända från offentlighetssynpunkt. Ett generellt tvång att förse sekretessbestämmelser av viss typ med skaderekvisit kan även annars bilda hinder mot en ändamålsenlig nyansering av sekretessbestämmelserna i den särskilda lagen.

Som framgår av det sagda fyller ett skaderekvisit sin främsta funktion genom att bilda spärr mot sekretessregler som har större omfattning än som är sakligt påkallat. Enligt min mening skulle strävandena att förebygga sekretessbestämmelser utan tillräcklig precisering av rekvisiten kunna främjas av en annan grundlagsföreskrift än den nyss diskuterade, nämligen genom ett principiellt förbud mot den typ av bestämmelser, som uppställer tillstånd från viss myndighet som villkor för utlämnande av en annars hemlig handling. Sådana bestämmelser förekommer både i sekretesslagen och, om än i mindre omfattning, i den av OSK föreslagna lagen om allmänna handlingar och har fått uttryckligt grundlagsstöd i kommitténs förslag. De är emellertid inte väl förenliga med grundsatsen att förutsättningarna för sekretess skall framgå av lagbestämmelser. Även om den ifrågavarande tekniken i vissa klara fall väl låter sig försvaras, öppnar den uppenbarligen möjlighet att överlåta åt viss myndighet att genom rent skönsmässiga bedömningar bestämma handlingsoffentlighetens omfattning på visst område. Den bör därför i princip inte tillåtas. De materiella föreskrifterna bör i regel kunna avfattas så att de ger utrymme för alla de hänsyn som normalt skall tas vid sekretessprövningen. För vissa särpräglade fall kan emellertid som

nämnts konstruktionen med särskilt tillstånd för utlämnande vara ändamålsenlig. Den bör därför kunna godtas för fall då det skall ankomma endast på riksdagen eller regeringen att lämna tillstånd. Redan praktiska skäl talar emellertid för att en sådan undantagsmöjlighet kommer att utnyttjas sällan i lagstiftningen. Jag vill tillägga att vad jag nu har föreslagit inte innebär att jag avvisar tanken på att prövningen enligt en viss sekretessbestämmelse förbehålls en bestämd myndighet med särskilda förutsättningar att bedöma frågan om utlämnande. Tillåtligheten av en sådan regel är inte förenad med de risker för en uppluckring av sekretessrekvisiten som jag nyss har berört. Jag återkommer till nu berörda frågor i specialmotiveringen till 2 kap. 2 och 14 §§.

Utöver vad jag har angett i det föregående anser jag det inte vara sig behövligt eller lämpligt att genom grundlagsbestämmelser binda lagstiftningen om handlingssekretessen. Sammanfattningsvis ansluter jag mig alltså i det väsentliga till de riktlinjer som OSK har föreslagit för fördelningen mellan grundlag och lag av själva sekretessregleringen.

Vad därefter gäller övrig reglering i grundlagskapitlet av frågor om handlingsoffentligheten har under remissbehandlingen riktats kritik, bl. a. från regeringsrätten och JO, mot att föreskrifterna om instansordningen vid talan mot myndighets beslut att avslå begäran om att utfå handling har utgått ur grundlagen. För egen del har jag viss förståelse för denna kritik. Jag anser det vara av väsentlig betydelse för offentlighetsordningen att medborgarna kan få till stånd domstolsprövning av frågan huruvida viss handling är underkastad offentlighet eller sekretess. En regel som stadfäster denna princip bör därför tas in i grundlagen. I övrigt delar jag OSK:s uppfattning om vilka frågor som bör behandlas i grundlag.

Tidigare har jag konstaterat att de materiella sekretessbestämmelserna enligt föreskrift i grundlag bör ha sin plats i en särskild lag, en lag som ersätter nuvarande sekretesslag. I det följande skall jag diskutera lämpligheten av att modifiera denna huvudregel i tre olika hänseenden, nämligen för det första så att det blir möjligt att i begränsad omfattning föra in sekretessregler i annan lag än den särskilda sekretesslagen, för det andra så att denna lag får innehålla också flertalet föreskrifter om tystnadsplikt i offentlig verksamhet och för det tredje så att vissa kompletterande föreskrifter om handlingssekretess kan beslutas av regeringen i förordning.

Tanken bakom kravet på att sekretessreglerna skall hållas samman i en särskild lag är att lagstiftare, myndigheter och allmänhet utan svårighet skall kunna bilda sig en uppfattning om samtliga de begränsningar som gäller i principen om allmänna handlingars offentlighet och samtidigt få ett begrepp om reglernas inbördes sammanhang och systematik. Som erfarenheten visar kan det emellertid i vissa speciella fall vara ändamålsenligt att åtminstone delvis reglera en sekretessfråga i annan lag. En sådan lagteknik torde främst vara påkallad när reglering skall ske inte bara av allmänhetens utan också av myndigheternas rätt att få del av allmänna handlingar av

visst slag. Den naturligaste lösningen är då att samla alla bestämmelserna i en fristående lag. I gällande rätt erbjuder lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister och lagen (1965:94) om polisregister m. m. exempel på en sådan lagteknisk uppläggning. OSK:s grundlagsförslag ger emellertid knappast rum för detta tillvägagångssätt. Kommitténs förslag till lag om allmänna handlingar är däremot inte främmande för tekniken, utan upptar i 36 § en hänvisning till vad som är föreskrivet i lag (eller förordning) om utlämnande av uppgifter från register över kriminell belastning m. m. Enligt min mening bör möjligheten att i viss fråga reglera sekretessen utanför den särskilda lagen ges uttryckligt grundlagsstöd. Betänkligheterna häremot bör kunna vika, om krav uppställs på att lagen om allmänna handlingar skall innehålla hänvisning till den särskilda regleringen i annan lag. På så sätt kan man alltjämt tillgodose önskemålet om att lagen om allmänna handlingar skall lämna upplysning om samtliga sekretessfall. Jag vill emellertid understryka att möjligheten att bestämma om handlingssekretess i annan lag än den egentliga sekretesslagen bör utnyttjas sparsamt.

Den av OSK föreslagna särskilda lagen upptar endast bestämmelser om handlingssekretess och föreskrifter som nära anknyter härtill. F. n. förbereds en samlad lagstiftning om tystnadsplikter i offentlig verksamhet. Under arbetet härmed har väckts tanken att föra samman bestämmelserna om den muntliga och den skriftliga sekretessen till en enda lag. Tystnadspliktskommittén har visserligen lagt fram förslag till en tystnadspliktslag som är skild från en lag om allmänna handlingar, men kommittén har inte varit främmande för alternativet med en gemensam lag. En sådan lösning har under remissbehandlingen förespråkats av flera instanser, bland dem JO. Förslaget om en gemensam lag för handlingssekretess och tystnadsplikt är också enligt min mening tilltalande. Regelkomplexet torde ha utsikter att bli mera överskådligt och gripbart för dem som skall tillämpa det. Samordningen inom ramen för samma lag tvingar fram enhetliga lösningar såväl i sak som i form. Det rör sig emellertid här om en ny lagteknik vars konsekvenser i skilda hänseenden inte låter sig överblickas utan närmare överväganden. Som jag har nämnt är remissbehandlingen av tystnadspliktskommitténs betänkande inte avslutad. Jag är därför inte för dagen beredd att ta ställning i denna lagtekniska fråga. Alternativet med en gemensam lag bör emellertid prövas inom justitiedepartementet under det fortsatta lagstiftningsarbetet på rättsområdet. Jag vill nu endast tillägga att kravet i grundlag på att begränsningarna i grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet skall anges i en särskild lag inte kan anses hindra att denna lag dessutom innehåller de nära besläktade föreskrifterna om tystnadsplikt för offentliga funktionärer.

Systemet med utfyllande sekretessbestämmelser i tillämpningsförordningar medverkar i och för sig till att sekretessregleringen blir mera krånglig och svåröverskådlig. Strävandena i OSK:s förslag att så långt möjligt avskaffa de nuvarande sekretesskungörelserna har inte heller mött något motstånd

under remissbehandlingen. Å andra sidan kan inte förnekas att denna typ av detaljerad reglering i vissa fall fyller en uppgift. Alternativet kan vara allmänt hållna sekretessbestämmelser i lag som ger upphov till osäkerhet och ojämnhet i tillämpningen och överlåter åt myndigheter och domstolar att träffa avgöranden av skönmässigt slag. Jag anser därför i likhet med OSK att goda skäl talar för att grundlagen bör tillåta riksdagen att när det behövs överlåta åt regeringen att meddela föreskrifter av den typ som nu återfinns i sekretesskungörelserna. Också i vissa andra fall kan det finnas ett fullt legitimt behov av att låta regeringen bestämma om handlingssekretessen i visst begränsat hänseende. OSK:s förslag till lag om allmänna handlingar innehåller flera exempel på att utfyllande bestämmelser i regeringsförordningar är förutsatta, t. ex. 5 § andra stycket, 21, 26 och 36 §§.

Frågan om normgivningskompetensen beträffande handlingssekretessen bör exklusivt regleras av TF och alltså inte omfattas av bestämmelserna i 8 kap. RF om normgivningsmaktens fördelning. En utgångspunkt för regleringen i TF är givetvis att en beslutskompetens för regeringen inte får underminera huvudregeln om att inskränkningar i handlingsoffentligheten beslutas av riksdagen genom lag. Jag vill emellertid erinra om att regeringen enligt de allmänna bestämmelserna i 8 kap. RF har befogenhet att besluta om verkställighetsföreskrifter till lag, även såvitt dessa bestämmelser berör medborgerliga fri- och rättigheter. Fri- och rättighetsutredningens förslag innebär inte någon ändring härvidlag. Den reglering på handlingssekretessens område som det kan komma i fråga att låta regeringen besluta om har stora likheter med verkställighetsföreskrifter. Regeringens beslutskompetens bör emellertid alltid förutsätta ett bemyndigande i lag. Ett sådant bemyndigande bör vidare inte kunna få en mera generell utformning utan vara begränsat till att gälla en viss materiell sekretessbestämmelse. Härav följer också att gränserna för sekretessen i allt väsentligt skall finnas angivna redan i lagbestämmelsen och endast i något hänseende kunna fyllas ut genom förordning. Ett så snävt utstakat utrymme för förordningsreglering kan inte anses rubba principen om riksdagens ensamrätt att besluta begränsningar i offentlighetsprincipen. Till frågan om den tekniska konstruktionen av den bestämmelse i grundlagen som öppnar möjlighet till bemyndigande för regeringen återkommer jag i specialmotiveringen till 2 kap. 2 § TF.

Jag har i det föregående huvudsakligen uppehållit mig vid frågan hur sekretessregleringen bör fördelas mellan grundlag och annan författning. När det gäller de materiella sekretessreglerna innebär det sagda att jag delar OSK:s uppfattning att endast de allmänna sekretessgrunderna bör tas upp i grundlag och att övriga bestämmelser i princip bör tas upp i en särskild lag som ersätter nuvarande sekretesslag. Som jag har nämnt tidigare kommer jag först i ett senare sammanhang att anmäla förslag till en sådan särskild lag. För att ge ytterligare belysning åt den grundlagsreglering jag förordar vill jag emellertid redan nu ta upp vissa frågor angående den avsedda lagens innehåll och utformning. Jag bortser då från konsekvenserna av att tyst-

nadspliktsregleringen i enlighet med vad jag har nämnt förut eventuellt kan komma att föras in i lagen.

Vad först beträffar de materiella sekretessbestämmelserna innebär OSK:s förslag att man till en ny lag har överfört det stora flertalet av reglerna i sekretesslagen. På en del punkter har därvid ändringar skett i syfte att stärka nuvarande sekretesskydd, t. ex. i fråga om den s. k. socialsekretessen. På andra punkter har ändringar föreslagits som innebär att sekretess inte längre kan upprätthållas för vissa typer av handlingar. Vidare har i många bestämmelser införts skaderekvisit som skall vara uppfyllda för att utlämnande skall kunna vägras. Syftet har varit att understryka att offentlighet bör vara huvudregel. I övrigt är den väsentliga ändringen i förhållande till sekretesslagen att bestämmelserna har disponerats på ett nytt sätt. För att främja överblicken har OSK, som jag redan nämnt, grupperat bestämmelserna i avsnitt i anslutning till de sekretessändamål som anges i grundlagsförslaget. Inom varje sådant avsnitt är bestämmelserna uppdelade med hänsyn till berörda myndigheter och ärendetyper.

När det gäller det sakliga innehållet i de föreslagna materiella sekretessbestämmelserna har remissinstanserna framfört kritik i många enskildheter. Enighet har dock rått om att förslaget i denna del är ägnat att läggas till grund för lagstiftning. I fråga om lagens disposition är mottagandet vid remissbehandlingen genomgående positivt. Det framhålls allmänt att regelsystemet har blivit överskådligare och därmed, åtminstone på sikt, lättare att tillämpa.

Också jag anser att förslaget såvitt gäller de föreslagna bestämmelsernas sakliga innehåll i stort sett kan läggas till grund för lagstiftning. Både de förstärkningar av sekretesskyddet och de begränsningar däri som föreslås synes i regel böra godtas. Som jag har nämnt förut anser jag det vidare riktigt att i vid omfattning med hjälp av skaderekvisit i enskilda sekretessbestämmelser upprätthålla en presumtion för offentlighet. Ett värdefullt inslag i förslaget är också strävandena att förkorta sekretesstiderna. Även om jag sålunda i huvudsak anser att förslaget i denna del utgör en god grundval för arbetet med förslag till en ny lag som skall ersätta sekretesslagen har remissbehandlingen visat att ytterligare överväganden är nödvändiga.

I fråga om dispositionen delar jag remissinstansernas uppfattning att den erbjuder övervägande fördelar. Visserligen kan den i ett inledande skede medföra visst merarbete för de tillämpande myndigheterna. Den innebär nämligen att vissa myndigheter i fortsättningen kan komma att i ökad omfattning behöva tillämpa mer än en bestämmelse för att bedöma om en handling får lämnas ut. Det förefaller dock inte sannolikt att detta merarbete blir särskilt kännbart. På sikt torde arbetet i stället underlättas.

OSK:s förslag till lag om allmänna handlingar innehåller förutom materiella sekretessbestämmelser också föreskrifter som har anknytning till denna reglering. I likhet med sekretesslagen innehåller det regler om handlingar hos domstol (53 och 54 §§), om påföljd för utlämnande i strid mot lagen

(55 §), om parts rätt att ta del av allmänna handlingar (61 §) och om dispens (62 §). I dessa delar innebär förslaget endast mindre jämkningar i gällande ordning. Vidare finns i förslaget bestämmelser rörande diarieföring och registrering (2 §), tystnadsplikt (55 §), besvär (57 §), service och information (58 §) samt utlämnande av handlingar myndigheter emellan (59 och 60 §§). Dessa bestämmelser saknar motsvarighet i gällande lag.

De remissinstanser som har uttalat sig särskilt om dessa bestämmelser har i regel tillstyrkt att lagen skall innehålla sådana föreskrifter. Beträffande de sakliga lösningarna har däremot mottagandet varit mera blandat.

För min del delar jag OSK:s uppfattning att den särskilda lagen bör innehålla regler av det slag som har upptagits i förslaget. Jag bortser därvid från bestämmelsen om tystnadsplikt.

I fråga om bestämmelsen om besvär får jag hänvisa till vad jag har anfört tidigare i detta avsnitt om rätt till domstolsprövning. Jag återkommer dessutom till frågan i specialmotiveringen till 15 §.

I övrigt finns det inte anledning att i detta sammanhang gå närmare in på de föreslagna bestämmelserna och den kritik som har riktats mot dem.

7.3 Upptagningar för automatisk databehandling

Allmänhetens fria tillgång till myndigheternas informationsmaterial avsåg ursprungligen bara handlingar i konventionell mening, dvs. vanligen papper med skrift på. Den moderna tekniken för informationsbehandling har här medfört en viktig förändring. I växande utsträckning utnyttjas nämligen annat än vanliga handlingar som bärare av myndigheternas information. I första hand syftar jag på den automatiska databehandlingen, ADB-tekniken.

I ett ADB-system ingår maskinutrustning, framför allt en eller flera datorer med kringutrustning och databärare, datorprogram, instruktion för systemets användning, data som blir föremål för bearbetning, m. m. På maskinläsbara databärare, också kallade datamedier, lagras data och datorprogram genom t. ex. hålkoder och registreringar på magnetiserbart material. Vanliga datamedier är magnetband, skivminnen och trumminnen. Också hålkort och hålremsor är databärare. Endast med hjälp av en särskild teknisk utrustning kan data på ett datamedium överföras i läsbar form. Utrustning såsom radskrivare och bildskärmsterminaler kan via fjärrförbindelser, t. ex. telefonnätet, anslutas till en dator över långa avstånd. Datorer sammankopplas i växande utsträckning genom fjärrförbindelser till mer eller mindre omfattande datornät. Data som har matats in i ett ADB-system kan "återvinnas" i urval med hjälp av söknycklar. De kan bearbetas också på andra sätt i datorn. För bearbetning behövs ett datorprogram. Ett datorprogram utgör en instruktion som anger hur datorn skall lösa en viss typ av uppgifter.

ADB-teknikens framväxt har gjort det nödvändigt att komplettera lagstiftningen om allmänna handlingar. Den väsentligaste orsaken härtill är att den terminologi och den reglering som knyter an till konventionella handlingar bara delvis går att tillämpa på ADB-upptagningar och deras hantering. Jag vill för det första erinra om att upptagningar för ADB inte är visuellt läsbara utan måste överföras till läsbar text genom maskinell behandling. Ett annat problem är att datamediet ofta förvaras och bearbetas tekniskt av annan än den myndighet som svarar för upptagningens innehåll och använder informationsmaterialet. En tredje svårighet har sin upprinnelse i att en ADB-upptagning inte är beständig på samma sätt som en handling i vedertagen mening.

En given utgångspunkt vid översynen av offentlighetslagstiftningen har varit att övergången till den nya informationstekniken inte får urholka offentlighetsprincipen. Datateknikens användning – både inom den offentliga och den privata sektorn – har emellertid också rest krav på ökat skydd mot insyn i den insamlade informationen, främst såvitt gäller uppgifter om enskilda personer. Dessa krav sammanhänger med att datatekniken gör det möjligt att lagra, bearbeta och återvinna mycket stora datamängder snabbt och på ett sätt som inte är möjligt vid manuell databehandling. Datoranvändningen kan härigenom leda till en insyn och en inblandning i enskilda personers privatsfär som uppfattas som stötande eller kränkande.

Det behov av reglering av ADB-frågor som sålunda har gjort sig gällande ledde till lagstiftning åren 1973-1974 (prop. 1973:33, KU 1973:19 och 1974:8). Särskilda föreskrifter om ADB-upptagningar och andra tekniska upptagningar infördes i 2 kap. TF. Vidare beslöts en särskild datalag (1973:289).

Statsmakternas ställningstagande i lagstiftningsfrågorna innebär att behovet av skydd för den personliga integriteten i samband med ADB har tillgodosetts i huvudsak på annat sätt än genom utökad handlingssekretess hos myndigheterna. I stället har man valt en ordning med krav på tillstånd för upprättande av ADB-förda personregister, vare sig registren är privata, statliga eller kommunala. Tillståndsprövningen ankommer på en nyinrättad myndighet, datainspektionen, som också kan meddela förskrifter angående personregister. Sådan föreskrift kan t. ex. gälla vilka uppgifter i registret som får göras tillgängliga. I fråga om statliga register begränsas datainspektionens kompetens genom de beslut beträffande visst register som kan ha fattats av riksdagen eller regeringen.

De nya bestämmelserna i 2 kap. TF syftar alltså till att klargöra rättsläget i offentlighetshänseende för de tekniska upptagningarna. Men också önskemålet att förebygga inträng i den personliga integriteten visar sig i viss mån i regleringens utformning, främst i föreskriften att myndighet inte är skyldig att lämna ut kopia av ett datamedium utan endast en utskrift av upptagningen. I lagtekniskt hänseende bygger de nya reglerna på att

upptagning för ADB jämställs med vanlig handling vid tillämpning av 2 kap. TF. Behovet av särregler tillgodoses i anslutning till de enskilda paragraferna i kapitlet.

En teknisk upptagning är enligt TF i princip allmän, om den faktiskt förvaras hos myndighet, oavsett om myndigheten själv använder upptagningen eller endast har den om hand för teknisk förvaring och bearbetning. Vidare gäller att en teknisk upptagning, som finns hos enskilt subjekt, kan vara allmän, om myndighet "förfogar" över den. Förfoganderätten är också beträffande upptagningar som förvaras hos myndighet bestämmande för vem som prövar framställning om att få ut upptagningen. Begäran att utbekomma upptagning som är allmän hos en datacentral med myndighetsställning skall alltså normalt riktas till annan myndighet, nämligen till den som förfogar över upptagningen. Av övriga bestämmelser i 2 kap. TF om tekniska upptagningar nöjer jag mig tills vidare med att nämna den som föreskriver att upptagning skall tillhandahållas enskild i läsbar eller avlyssningsbar form.

OSK för i sitt förslag i huvudsak över nu gällande reglering om ADB-upptagningar till den nya grundlagen. Sålunda regleras handlingar i vanlig bemärkelse och tekniska upptagningar i princip enhetligt. Utredningen föreslår emellertid en ny regel om när ADB-upptagning skall vara allmän handling. Förslaget, som återknyter till ett liknande förslag av utredningen i dess delbetänkande från år 1972, innebär att en upptagning skall anses förvarad hos myndighet – och därmed i princip vara allmän handling hos myndigheten – om och i den mån myndigheten förfogar över upptagningen. Den faktiska förvaringen av datamediet skall alltså inte längre vara avgörande. Förfoganderätt skall anses föreligga, när myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilda för myndigheten gällande föreskrifter har befogenhet att överföra upptagningen till läsbar form. OSK motiverar sitt förslag främst med en hänvisning till behovet av att skydda den personliga integriteten. Genom att ge ADB-upptagning ställning av allmän handling endast hos myndighet som – rättsligt och faktiskt – förfogar över den skulle man enligt OSK i någon mån kunna begränsa spridningen av personuppgifter. Särskilt tänker sig utredningen att datainspektionen skulle kunna meddela myndighet föreskrifter enligt datalagen som inskränker myndighetens rätt att använda vissa söknycklar vid informationsuttag från en databas, med verkan att inte heller allmänheten hos den myndigheten kan göra anspråk på annat informationsurval än som står myndigheten till buds i dess egen verksamhet.

Flertalet remissinstanser har anslutit sig till OSK:s förslag. Kritiska röster saknas emellertid inte. Å ena sidan hävdas att ADB-upptagningarnas status av allmän handling borde anknyta fastare till den förfogande myndighetens egen användning. Från flera håll påpekas sålunda att OSK:s förslag leder till att upptagningar och utskrifter av upptagningar kan bli allmänna hand-

lingar hos myndighet som endast biträder med teknisk behandling, eftersom myndigheten som led i bearbetningen kan ha befogenhet att överföra denna till läsbar form. Förhållandet betecknas som otillfredsställande. Å andra sidan har två instanser, dataarkiveringskommittén och juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, kritiserat förslaget för att det innebär alltför långtgående begränsningar i ADB-upptagningarnas offentlighet. Dataarkiveringskommittén anser det sålunda inte godtagbart att myndighet som skall ge föreskrifter om befogenhet att överföra upptagningar till läsbar form indirekt avgör vad som skall omfattas av offentlighetsprincipen hos en viss myndighet. Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet förklarar i ett utförligt yttrande att en speciell skyddsregel om upptagningar i personregister enligt datalagen kan godtas men att andra slag av upptagningar bör vara tillgängliga för envar, om en myndighet utan särskild utredning eller liknande insatser kan överföra dem till läsbar form.

Ett par remissinstanser, bland dem datainspektionen, ger uttryck för farhågor att den fortgående datoriseringen i stort har negativa verkningar för handlingsoffentligheten och möjligheterna att utnyttja denna. I en till regeringen den 25 november 1975 lämnad redogörelse för erfarenheterna av datalagens tillämpning för datainspektionen fram tanken att tillgången till ADB-upptagningar borde regleras för sig i ett särskilt kapitel i den nya grundlagen. Genom en sådan reglering skulle man enligt inspektionen få möjlighet att rätta till uppkomna missförhållanden och ge allmänheten samma praktiska möjligheter att ta del av ADB-upptagningar som när det gäller konventionella handlingar. I sammanhanget förespråkar inspektionen också idén att bygga offentlighets- och sekretesslagstiftningen på ett nytt begrepp, allmän uppgift, som skulle innesluta både "handling" och "upptagning".

Enligt min mening bör man vid övervägande av grundlagsregleringen av ADB-upptagningar i första hand ställa frågorna vilka verkningar som den nya informationsteknologin har fått för offentlighetsprincipens tillämpning i praktiken och vilken funktion i stort som de myndighetsanknutna ADB-upptagningarna för framtiden bör fylla för informationsförmedlingen till allmänheten. Frågorna är så mycket mera berättigade som man kan räkna med att datatekniken snabbt gör allt större landvinningar på bekostnad av den konventionella informationsbehandlingen. För egen del hyser jag farhågor för att – om inte frågan ägnas tillräcklig uppmärksamhet – den ökade datoriseringen kan urholka offentlighetsprincipen. Till detta bidrar flera omständigheter, inte minst det helt naturliga främlingskap som flertalet människor ännu så länge hyser inför den nya tekniken. Redan önskemålet om att kunna reellt vidmakthålla offentlighetsprincipen torde alltså påkalla särskilda åtgärder. Mycket talar emellertid för att man bör ta ytterligare steg och undersöka om inte datatekniken kan bli ett redskap att tvärtom öka tillgängligheten hos den information som finns samlad hos samhällsorganen. Datatekniken skulle med andra ord kunna bidra till att förbättra den all-

männa kunskapsnivån på olika områden. Att i så fall partier, intresseorganisationer och massmedier skulle få spela en viktig roll som förmedlare av uppgifter från den datorlagrade informationen är tydligt.

OSK:s förslag lämnar inte något underlag för förslag i den riktning som jag nu har angett. Lagtekniska omkonstruktioner är f. ö. i och för sig otillräckliga. Det är ofrånkomligt att planerna på en aktivare förmedling av information från statliga och kommunala dataminnen är förknippade med problem som måste undersökas i särskild ordning. En sådan undersökning bör enligt min mening bli en av de viktigaste uppgifterna för den parlamentariska kommitté som enligt vad jag har anfört i det föregående (avsnitt 2) bör få till uppgift att utreda vissa datafrågor. Jag får anledning att inom kort närmare utveckla min syn på den nu diskuterade frågan, i samband med att jag föreslår direktiv för kommitténs arbete.

Det faller av sig självt att jag under angivna förhållanden inte är beredd att nu föreslå några radikala förändringar i sak i den rättsliga regleringen av ADB-upptagningarnas offentlighet. Jag finner inte heller skäl att förorda en lagteknisk utbrytning av ADB-upptagningarna till särskild behandling i TF. I stället bör dessa upptagningar och konventionella handlingar tills vidare liksom f. n. regleras enhetligt i TF så långt det låter sig göra.

Vad jag har sagt nu bör emellertid inte hindra att man i det nya grundlagskapitlet i vissa hänseenden väljer andra lagtekniska lösningar än de nuvarande eller att man på några punkter i sak justerar gällande reglering. Jag vill erinra om att jag i 1973 års proposition (1973:33 s. 73) betecknade de då föreslagna reglerna om tekniska upptagningar som ett provisorium i avvaktan på resultatet av OSK:s utredningsarbete.

Enligt min mening är det en naturlig utgångspunkt för grundlagsregleringen av ADB-upptagningarnas offentlighet att så långt som möjligt dra en parallell med den ordning som gäller för konventionella handlingar. Om, ett sådant synsätt, till följd av ADB-upptagningarnas särskilda beskaffenhet, leder till förbättrad informationstillgång för allmänheten, är detta givetvis att hälsa med tillfredsställelse. Endast om tungt vägande skäl kan åberopas, bör man införa särbestämmelser för ADB-upptagningarna som begränsar deras offentlighet.

OSK har som nämnts föreslagit att ADB-upptagningar som en myndighet har teknisk tillgång till skall kunna vara allmänna handlingar endast om myndigheten har rättslig befogenhet att överföra dem till läsbar form. Enligt min uppfattning hänför sig förslaget till två olika situationer, som lämpligen bör behandlas var för sig.

Först bör uppmärksammas det fallet att en myndighet för annans räkning hanterar en ADB-upptagning för enbart teknisk bearbetning eller liknande ändamål. Redan enligt gällande rätt är allmänhetens tillgång till en sådan upptagning i viss mån begränsad. Upptagningen är visserligen allmän handling hos den förvarande myndigheten, men om också användaren är myndig-

het är det enligt 2 kap. 9 § TF denna som prövar fråga om utlämnande av upptagningen. Den situation som här är för handen saknar egentlig motsvarighet för de konventionella handlingarnas del. Enligt min mening kräver inte offentlighetsprincipen att allmänheten skall ha tillgång till en upptagning hos myndighet som endast tar teknisk befattning med den. När upptagningen används av myndighet, är det fullt tillräckligt att den finns tillgänglig hos den handläggande myndigheten. Det kan inte heller vara lämpligt att t. ex. en datacentral, som kanske har ett stort antal upptagningar för skilda myndigheters räkning om hand, skall pröva frågor om upptagningarnas offentlighet. För egen del vill jag därför gå ett steg längre än OSK och förorda att en ADB-upptagning skall vara undantagen från offentlighet hos den myndighet som endast har en teknisk uppgift i sammanhanget, även för det fall att myndigheten såsom ett led i den tekniska bearbetningen för annans räkning har lov att överföra upptagningen i läsbar form. I konsekvens härmed bör inte heller vanlig handling som har omedelbart samband med den tekniska bearbetningen vara allmän hos den bearbetande myndigheten. Möjligen kan det anses mera tveksamt om den ordning som jag har förordat nu skall gälla även när myndighet utför teknisk bearbetning av ADB-upptagningar för enskilds räkning. Jag anser emellertid att så bör vara fallet. Den information som kan hämtas från upptagningarna kan inte rimligen sägas ingå i de allmänna organens informationstillgångar.

Den andra frågan gäller om det skall vara möjligt att begränsa offentligheten för ADB-upptagningar genom att i särskilda föreskrifter förbjuda en handläggande myndighet att för eget bruk ta fram uppgifter av visst slag eller i viss kombination från faktiskt tillgängliga datamedier. Behov av sådana föreskrifter skulle kunna föreligga t. ex. när flera myndigheter var för sig är anslutna till ett databassystem som innehåller data för skilda användningsområden.

Enligt min mening kan goda skäl åberopas till förmån för OSK:s förslag såvitt gäller persondata. Den tekniska utvecklingen har medfört att stora mängder data i ADB-register kan vara mycket lättillgängliga och lättkombinerade. De rika möjligheterna till urval och sammanställning kan, i förening med uppgifternas offentlighet, innebära eller uppfattas som hot mot enskilda registrerades personliga integritet. Avvisar man en lösning enligt OSK:s förslag, kan man räkna med återkommande anspråk på sekretessbeläggning av personuppgifter. Alternativet med nya sekretessbestämmelser torde inte tjäna offentlighetens sak. Till detta kommer att den föreslagna regeln inte inkräktar på den viktiga funktionen hos offentlighetsprincipen att ge insyn i myndigheternas eget beslutsunderlag. I fråga om personregister kan vidare åberopas att informationstillgången redan genom datalagen begränsas så till vida som ADB-fört register inte får upprättas utan särskilt tillstånd. Jag anser alltså att förbud bör kunna meddelas registerhavaren att använda vissa söknycklar eller annars ta ut viss information, med verkan

att inte heller allmänheten hos den myndigheten kan göra anspråk på samma information. Det inses lätt att förbudet utan denna verkan knappast kan upprätthållas gentemot den användande myndigheten.

Emellertid anser jag att OSK har dragit alltför långtgående slutsatser av sina resonemang om skyddet för personuppgifter. Den av utredningen föreslagna bestämmelsen om rättslig befogenhet för myndighet att överföra upptagning till läsbar form såsom villkor för upptagningens offentlighet gäller alla upptagningar, oavsett innehåll. För en bestämmelse med denna räckvidd kan enligt min mening inte förebringas tillräckliga skäl. Lika litet som i fråga om konventionella handlingar bör beträffande ADB-upptagningar myndighetens egen användning generellt sätta en gräns för allmänhetens informationstillgång. Uppgifter som i mera faktisk bemärkelse är tillgängliga för en myndighet bör i princip vara det också för allmänheten, vare sig uppgifterna är fixerade i en vanlig handling eller i ett dataminne. Det vore enligt min mening betänkligt om allehanda föreskrifter om myndigheternas rätt till ADB-uttag skulle få konsekvenser för handlingsoffentligheten.

Vid den avvägning mellan skilda intressen som är ofrånkomlig har jag alltså stannat för att förorda att den allmänna tillgången till ADB-lagrade persondata hos handläggande myndighet begränsas i samma omfattning som myndighetens rättsliga befogenhet att för egen del överföra data till läsbar form. I övrigt bör offentligheten för ADB-upptagningar anknyta till användande myndighets faktiska datatillgång. Den särskilda skyddsregeln för persondata bör gälla personregister i datalagens bemärkelse. Den bör formuleras så att det klart framgår att upptagningar i princip är offentliga, i den mån föreskrift som förbjuder överföring till läsbar form saknas. Om förbudet inte är föreskrivet i lag eller förordning, bör krävas att det grundar sig på bestämmelse i lag. Sådan bestämmelse finns f. n. i datalagen som, enligt vad jag har nämnt förut, medger datainspektionen att förbjuda registerhavare att göra vissa uppgifter tillgängliga (6 § första stycket 6).

Jag har hittills lämnat åt sidan den mera tekniska frågan om vad som bör vara grundkriteriet för att en ADB-upptagning skall vara allmän handling. Som jag har nämnt bygger gällande rätt i princip på att upptagningens fysiska förvaring är avgörande. Vad jag har föreslagit i det föregående pekar emellertid entydigt på att i stället förfogandet – ordet taget i allmän bemärkelse – över en upptagning bör läggas till grund för lagstiftningen. En sådan ordning faller sig enligt min åsikt naturlig. Om information av visst slag har dokumenterats i vanliga handlingar men för framtiden fixeras på datamedium, synes det ligga närmast till hands att se saken så att informationen i fråga alltjämt "befinner sig" hos myndigheten, även om datamediet i tekniskt hänseende hanteras av annan. Med den nya konstruktionen låter sig också lättare förena sådana sekretessbestämmelser som anges gälla handlingar "hos" viss bestämd myndighet eller handlingar "i ärenden" av visst slag.

Enligt vad jag förordar skall alltså en ADB-upptagning – med den förut angivna reservationen för personregister – i princip anses som allmän handling hos en myndighet, om denna faktiskt disponerar över möjligheten att överföra upptagningen i läsbar form och inte enbart fullgör en teknisk behandling. Detta hindrar inte att rättsliga moment indirekt får betydelse. Av särskild vikt blir sålunda ett avtal som bestämmer om rätt för viss myndighet utan egen dator- eller terminalutrustning att lagra uppgifter på datamedium och erhålla databehandling hos annan myndighet eller hos enskilt företag.

Det förhållandet att den fysiska förvaringen av en ADB-upptagning inte blir avgörande för om upptagningen är allmän bör inte hindra att begreppet förvaring i lagtexten används för både vanliga handlingar och ADB-upptagningar. Jag föreslår sålunda att grundregeln i TF om ADB-upptagningar (2 kap. 3 §) får det innehållet att en upptagning skall anses förvarad hos en myndighet – och därmed i princip vara allmän handling – om upptagningen är tillgänglig för myndigheten för överföring till läsbar form. För upptagningar som myndighet har om hand endast för teknisk bearbetning eller teknisk lagring förordar jag en särskild undantagsbestämmelse (10 §).

En upptagning är tillgänglig för en myndighet för överföring till läsbar form först och främst när upptagningen lagras i anslutning till myndighetens egen datorutrustning. Men också upptagning som myndigheten kan ta del av i läsbar form via terminalförbindelse eller annan förbindelse med dator hos annat organ är allmän hos myndigheten. Detsamma gäller, för det tredje, upptagning som enligt avtal med annan lagras hos denne och på begäran överförs till skriftlig handling som sänds till myndigheten. För det fjärde avses regeln också omfatta myndighet, främst arkivmyndighet, som själv har hand om datamediet, oaktat myndigheten inte har vare sig egen dator eller stående avtal om körning på annans datamaskin.

Som framgår av särskilt sistnämnda typfall är det inte någon nödvändig förutsättning för att en ADB-upptagning skall anses som allmän att berörd myndighet genom tillgång till dator har praktisk möjlighet att på rimliga ekonomiska villkor föra över upptagningen till läsbar form. Detta är en faktor som i stället får tas med i bedömningen av om skyldighet föreligger att utan kostnadsersättning tillhandahålla upptagningen på stället (jfr 2 kap. 12 § TF enligt förslaget). I denna fråga får jag hänvisa till mina uttalanden i 1973 års lagstiftningsärende (prop. 1973:33 s. 81).

En omdiskuterad fråga är vilken användning av datorprogram som kan påkallas med stöd av offentlighetsprincipen för ett begärt uttag av information från datamedier. Innan jag går in på denna fråga, skall jag beröra begreppet upptagning.

I 1973 års proposition förklarade jag att med upptagning borde avses själva informationsinnehållet, dvs. den uppgift som har fixerats på det tekniska mediet. Jag utgår även nu från detta begrepp. Jag vill emellertid lägga några

synpunkter på frågan om när det föreligger en eller flera upptagningar. En utgångspunkt för resonemanget är att i fråga om konventionella handlingar den fysiska databäraren – pappersarket, boken – på ett för det mesta självfallet sätt avgränsar vad som är en handling i förhållande till en annan. Beträffande upptagningar för ADB saknas i betydande omfattning motsvarande hållpunkter för en avgränsning. Ett datamedium eller ett dataregister – ordet fattat i teknisk bemärkelse – kan innehålla en överväldigande stor mängd data. Det vore orimligt att endast tillsammans se dessa data som en upptagning. Å andra sidan kan en uppgift för att bli begriplig eller i vart fall för att tillgodose det aktuella informationsintresset behöva hämtas från skilda fysiska databärare eller från skilda dataregister. Att alltid beteckna varje uppgift för sig som en upptagning svarar därför knappast heller mot realiteterna. Jag anser att man i stället bör fästa starkare avseende vid det som från offentlighetssynpunkt är det intressanta, nämligen rätten att ta del av viss information i myndigheternas besittning. Från denna synpunkt spelar det en underordnad roll om önskade data utgör ett urval ur en större datamängd, en sammanställning av data från skilda register eller ett resultat av annan bearbetning. Varje konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter bör enligt min mening ses som en upptagning för sig.

Den redovisade uppfattningen om hur en upptagning och därmed en handling skall avgränsas får betydelse bl. a. vid tillämpningen av sekretessbestämmelserna. Huruvida en sådan bestämmelse är tillämplig bör sålunda bedömas inte enbart med hänsyn tagen till varje enskild datauppgift för sig utan främst med tanke på den sammanhängande datamängd som enligt vad jag nyss har sagt bör ses som en upptagning i grundlagens mening.

Jag återvänder härefter till frågan om vilken tillgång till program som allmänheten kan kräva i samband med informationsuttag från databärare. Denna fråga är enligt min mening beroende av en bedömning av vilka upptagningar som kan sägas vara tillgängliga för myndigheten för överföring till läsbar form och därmed i princip utgör allmänna handlingar. Jag utgår härvid från det upptagningsbegrepp som jag nyss har beskrivit. En analogi med förhållandena i fråga om vanliga handlingar leder mig till följande slutsatser. Ett visst urval eller en viss sammanställning av data får anses utgöra en för myndigheten tillgänglig upptagning, om urvalet eller sammanställningen kan tas fram genom rutinbetonade åtgärder från myndighetens sida, men endast då. Krävs däremot en mera kvalificerad, konstruktiv insats i form av t. ex. nyskrivning av datorprogram, kan den upptagning som skulle bli resultatet av bearbetningen inte anses tillgänglig för myndigheten i grundlagens mening. Huruvida de åtgärder som kan komma i fråga skall betecknas som programmering saknar i och för sig betydelse. Det angivna synsättet torde leda till att en myndighet blir skyldig att tillhandagå med nytt datorprogram endast om sådant kan upprättas inom myndigheten genom en enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller

andra komplikationer. Den valda principen får enligt min uppfattning också till konsekvens att, om den enskilde själv ställer användbart program till förfogande, myndigheten, under samma förutsättningar som nyss angavs, bör vara skyldig att utföra bearbetning med programmet. En annan sak är att beställaren kan nödgas finna sig i ett uppskov med den begärda körningen eller att "betydande hinder" – t. ex. i form av bristande kapacitet – kan föreligga mot att utan ersättning tillhandahålla upptagningen på stället (jfr 2 kap. 12 § andra stycket TF i förslaget). – Vad jag har sagt nu avviker i sak föga från vad jag uttalade i ämnet i 1973 års grundlagsproposition (prop. 1973:33 s. 84). Jag kan också hänvisa till en dom av regeringsrätten från år 1974 (IV:1, 2809–1973).

Sammanfattningsvis vill jag framhålla att den reglering av ADB-upptagningars offentlighet som jag i det föregående har föreslagit bygger på hittillsvarande principer för handlingsoffentligheten, samtidigt som den ger utrymme för ökad insyn i myndigheternas informationsmaterial i takt med den tekniska utvecklingen mot en allt flexiblare informationssökning. Till skydd för den personliga integriteten förordar jag dock för personregistrens del en modifierad ordning.

Jag skall härefter gå över till en redan i 1973 års lagstiftningsärende diskuterad specialfråga, nämligen den om vilka regler som bör gälla för upptagningar som endast utgör mellanled vid bearbetning med ADB.

OSK föreslog i sitt delbetänkande (SOU 1972:47) att upptagningar av nu avsett slag, s. k. mellanprodukter, inte skulle anses som allmänna förrän bearbetningen hade avslutats. Under remissbehandlingen utsattes denna regel för viss kritik som bl. a. tog sikte på svårigheterna att generellt ange när en bearbetning skall anses avslutad och vad som skall utgöra led i bearbetningen. Jag anslöt mig i prop. 1973:33 till dessa synpunkter och framhöll vidare att det finns vissa register som förs med ADB-teknik och som i sin helhet inte blir avslutade så länge de används i tjänsten men som ändå inte bör vara undandragna offentligen. Mot denna bakgrund avvisade jag tanken på en sådan generell regel om mellanprodukter vid ADB-bearbetningar som OSK hade föreslagit. Jag förordade i stället att de allmänna reglerna om upptagningar skulle gälla också för mellanprodukterna. Denna ståndpunkt godtogs sedan av riksdagen. På mitt förslag infördes emellertid de nuvarande undantagsbestämmelserna i 2 kap. 4 § andra stycket TF om upptagningar som har tillkommit endast för måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande hos myndighet. Dessa bestämmelser innebär att i princip samma regler f. n. gäller för alla s. k. minnesanteckningar vare sig dessa återfinns i handlingar i traditionell mening eller förekommer i upptagning som kan läsas eller avlyssnas bara med tekniskt hjälpmedel. Sådana minnesanteckningar blir allmänna endast om de omhändertas för förvaring sedan det mål eller ärende i vilket de tillkommit har slutbehandlats.

I sitt nu framlagda förslag överför OSK i sak de nuvarande bestämmelserna i 2 kap. 4 § andra stycket TF till den nya grundlagens allmänna regel om

minnesanteckningar. Därutöver föreslår OSK en övergripande bestämmelse om mellanprodukterna. Denna har emellertid modifierats i förhållande till det tidigare förslaget på så sätt att förutsättningen för att en mellanprodukt skall bli allmän handling har samordnats med vad som gäller för minnesanteckningar. Enligt förslaget skall upptagning för automatisk databehandling som endast utgör ett led i bearbetning med sådan behandling inte anses som allmän handling, såvida den inte omhändertas för förvaring sedan bearbetningen har avslutats. Med hänsyftning på mitt nyss återgivna uttalande i prop. 1973:33 om ADB-register som inte är avslutade så länge de används i tjänsten anmärker OSK, att många register som kontinuerligt bearbetas genom uppdateringar – dvs. ändringar av införda uppgifter – är att anse som färdiga produkter efter varje sådan åtgärd.

Inte heller i sin nya modifierade form har emellertid den föreslagna regeln om ADB-mellanprodukter undgått kritik. Under remissbehandlingen har bl. a. datainspektionen påpekat att det kan vara svårt att skilja mellanprodukter från andra ADB-upptagningar. En remissinstans, dataarkiveringskommittén, har helt avstyrkt förslaget. Dataarkiveringskommittén finner det visserligen vara en tilltalande tanke att jämställa mellanprodukterna med minnesanteckningar men anser att den föreslagna regeln är överflödig, eftersom de mellanprodukter som avses med denna får anses vara omfattade av den allmänna regel om minnesanteckningar som OSK har föreslagit.

Också jag är av den uppfattningen att det ofta är rimligt att upptagningar som endast utgör osjälvständiga mellanled i en ADB-bearbetning blir allmänna endast om de tas om hand för förvaring av vederbörande myndighet efter det att bearbetningen har resulterat i en slutgiltig produkt. Jag finner det emellertid angeläget att understryka att detta synsätt inte har giltighet bara för ADB-upptagningar. Som har påpekats av dataarkiveringskommittén är det i lika hög grad tillämpligt på exempelvis skriftliga kladdar och koncept som skrivs under arbetet med ett beslut eller yttrande. Enligt min mening bör man därför ha samma regler för alster som är att betrakta som mellanstationer på vägen fram till en slutlig produkt, oavsett om det är fråga om en ADB-bearbetning, ett konventionellt skrivarbete eller en kombination av dessa arbetsmetoder.

Vad jag nu har sagt innebär att jag inte finner anledning att frångå min ståndpunkt från 1973 att man inte bör ställa upp någon särskild regel om upptagningar som utgör mellanled i en datateknisk bearbetning. Enligt min mening bör man i stället bibehålla den lösning som återfinns i gällande rätt och som innebär att de mellanprodukter som har samma funktion som s. k. minnesanteckningar i traditionell mening jämställs med sådana anteckningar. En regel av denna innebörd återfinns också, som jag redan har nämnt, i OSK:s nu aktuella förslag.

I likhet med motsvarande bestämmelse i TF men i motsats till den särskilda bestämmelse om ADB-mellanprodukter som OSK har föreslagit är

den i kommittéförslaget intagna allmänna regeln om minnesanteckningar begränsad till att omfatta upptagningar som har kommit till inom ramen för ett mål eller ärende. Det ärendebegrepp som används i TF och i OSK:s grundlagsförslag är emellertid mera omfattande än motsvarande begrepp i förvaltningslagen och avser myndighets verksamhet i vidsträckt bemärkelse. Det kan parentetiskt anmärkas att OSK:s särskilda regel om ADB-mellanprodukter till följd härav i själva verket i stor utsträckning torde omfattas av den allmänna regeln om minnesanteckningar och därmed ha ganska liten självständig betydelse. Som jag kommer att utveckla närmare i specialmotiveringen under rubriken till 2 kap. TF förordar jag att grundlagens ärendebegrepp bringas i överensstämmelse med vad som gäller i förvaltningslagen. För att regeln om de s. k. minnesanteckningarna inte härigenom skall få sitt tillämpningsområde förminskat måste den ges en lagteknisk utformning som i viss mån skiljer sig både från vad som nu gäller och från vad OSK har föreslagit. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen till 9 §. Jag skall här bara säga några ord om vad mitt förslag i stora drag innebär för mellanprodukternas del.

En ADB-upptagning som har kommit till endast för föredragning eller beredning av ett ärende, varmed alltså förstås ett ärende i förvaltningslagens mening, skall normalt anses som allmän handling endast om den tas om hand för arkivering när ärendet har slutbehandlats. För att en upptagning som är att betrakta som utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse eller som är jämställd med sådan handling skall bli allmän handling krävs i normalfallet likaså att den tas om hand för arkivering; detta skall gälla oavsett om upptagningen har kommit till inom ramen för ett ärende eller ej. De ADB-upptagningar som inte faller in under denna reglering följer vanliga regler om upptagningar.

Den nu beskrivna ordningen får till följd att sådana ADB-mellanprodukter som saknar självständigt intresse i allmänhet inte blir allmänna annat än om vederbörande myndighet bevarar dem även efter det att den slutliga produkten föreligger. Det blir å andra sidan helt klart att uppgifter som har form av uppdateringar av sådana för införing färdigställda ABD-register som förs fortlöpande inte kan undandras offentligheten på den grund att de inte skulle vara allmänna. Grundlagen innebär självfallet inte något hinder att i administrativ ordning, t. ex. genom en arkivförfattning, föreskriva arkivering av handlingar som enligt 9 § blir allmänna handlingar endast om de tas om hand för arkivering.

I det föregående har jag uppehållit mig vid ADB-upptagningar. Jag skall avslutningsvis nämna några ord om andra upptagningar som kan uppfattas endast med hjälp av tekniska hjälpmedel, t. ex. mikrofilm, fonogram och videogram.

F. n. gör TF inte någon skillnad mellan olika tekniska upptagningar, utom i 2 kap. 8 § fjärde stycket, där en särregel ges om utlämnande av kopia

av ADB-upptagning. OSK har däremot, utan närmare kommentar, i ytterligare tre hänseenden föreslagit bestämmelser som avser ADB-upptagningar men inte andra tekniska upptagningar. Bl. a. gäller bestämmelsen i 3 § andra stycket om när upptagning skall anses förvarad hos myndighet endast ADB-upptagning.

För egen del ser jag inte några skäl för att i annan omfattning än f. n. skilja mellan olika slag av tekniska upptagningar. Genom att i princip behandla alla tekniska upptagningar enhetligt undgår man gränsdragningsproblem – problem som kan komma att accentueras genom den tekniska utvecklingen. Min ståndpunkt innebär bl. a. att möjligheten att förfoga över en teknisk upptagning i princip alltid blir avgörande för frågan om när upptagningen är allmän hos en myndighet (2 kap. 3 § andra stycket). Beträffande andra tekniska upptagningar än ADB-upptagningar torde emellertid en tillämpning av denna grundsats sällan leda till annat resultat än om den fysiska förvaringen av informationsbäraren – ljudbandet, mikrofilmen etc. – hade fått bestämma upptagningens egenskap av allmän handling, på samma sätt som i fråga om konventionella handlingar. Jag vill tillägga att den begränsning av handlingsoffentligheten som kan följa av föreskrift eller beslut om förbud för myndighet att i läsbar form överföra viss upptagning, som ingår i personregister, f. n. torde sakna aktualitet för andra upptagningar än ADB-upptagningar.

8 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad som har anförts i det föregående har inom justitiedepartementet upprättats förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

9 Specialmotivering

Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

I den allmänna motiveringen (avsnitt 7.2) har jag angett vilken omfattning som grundlagsregleringen av allmänna handlingars offentlighet bör ha. Jag har också nämnt att grundlagsbestämmelserna liksom f. n. bör bilda 2 kap. i TF.

Det av OSK föreslagna grundlagskapitlet inleds med en paragraf som anger sekretessgrunderna och de former i vilka sekretess får beslutas. I 2 § behandlas myndighetsbegreppet, medan begreppet allmän handling definieras i 3 §. Bestämmelserna i 4 § anger vissa handlingar som, fastän de omfattas av definitionen om allmän handling, likväl inte skall anses som allmänna. Punkt 1 i denna paragraf avser minnesanteckningar och liknande uppteckningar. När en handling skall anses inkommen anges i 5 §, när den skall anses upprättad i 6 §. I 7 och 8 §§ meddelas bestämmelser om den

ordning i vilken en offentlig handling skall göras tillgänglig för allmänheten. Genom 9 § bestäms vilket organ som prövar fråga om utlämnande, och i 10 § ges föreskrifter om besvärsrätt. Den avslutande paragrafen, 11 §, innehåller bestämmelser om hemligstämpling.

Under remissbehandlingen har *Svea hovrätt* uttalat sig angående dispositionen av 3–6 §§ i OSK:s grundlagskapitel. Enligt hovrätten skulle bestämda fördelar kunna vinnas om man i större utsträckning än OSK frigör sig från nuvarande bestämmelser i 2 kap. TF. Hovrätten föreslår för sin del bl. a. att 3 § enligt OSK:s förslag följs av den paragraf som reglerar när en handling skall anses upprättad. Denna 4 § bör enligt hovrätten eventuellt avslutas med en föreskrift om arbetspapper, minnesanteckningar etc. 5 § föreslås gälla inkommen handling. I 6 §, slutligen, bör enligt hovrättens förslag anges de undantag som hos OSK har upptagits i 4 §, dock att punkten 1 eventuellt förs över till den nya 4 §.

För egen del föreslår jag en disposition av grundlagskapitlet som i några hänseenden avviker från OSK:s förslag. Jag har därvid delvis beaktat de synpunkter som har förts fram av Svea hovrätt. I departementsförslaget ges i 1 § en grundläggande föreskrift om offentlighetsprincipen. Sekretessgrunderna och de former i vilka sekretess får beslutas anges i 2 §. I 3 § definieras begreppet allmän handling. Härtill ansluter en bestämmelse i 4 § om brev m. m. som är ställda personligen till befattningshavare vid myndighet. I 5 § kompletteras definitionen av allmän handling med en föreskrift om organ som jämställs med myndighet. Bestämmelserna om när en handling skall anses inkommen och upprättad ges i 6 resp. 7 §. Dessa följs av en föreskrift i 8 § om utväxling av handlingar mellan myndighetsorgan som är nära knutna till varandra. Denna fråga är i OSK:s förslag närmast reglerad genom föreskriften i 2 § om myndighetsbegreppet. I 9–11 §§ i departementsförslaget föreslås härefter undantag från de föregående bestämmelserna om vad som skall anses som allmän handling. Särskilda föreskrifter om minnesanteckningar och utkast m. m. bildar 9 §. I 12 § behandlas rätten att hos myndighet ta del av allmän handling, i 13 § rätten att erhålla avskrift eller kopia av sådan handling. Frågan om vem som prövar begäran att utfå allmän handling har fått sin reglering i 14 §, medan rätten att hos domstol besvära sig över avslagsbeslut slås fast i 15 §. Kapitlet avslutas genom 16 § med föreskrifter om s. k. hemligstämpling.

Innan jag behandlar de olika paragraferna i grundlagskapitlet vill jag ta upp ett par terminologiska frågor av grundläggande betydelse.

Regeringsrätten diskuterar i sitt remissyttrande bl. a. den i OSK:s förslag ofta brukade termen "hemlig handling". Därmed kan enligt regeringsrätten olika ting förstås. Termen kan tolkas såsom avseende 1) alla handlingar, vilkas utlämnande enligt reglerna i lagen om allmänna handlingar under någon där angiven omständighet kan vägras, 2) handlingar omnämnda i lagen om allmänna handlingar som regelmässigt ej utan vidare får utlämnas

till envar eller 3) handlingar rörande vilka föreligger ett formellt beslut om sekretess. Lagförslaget innehåller icke någon definition av begreppet, vilket leder till osäkerhet om den närmare innebörden av regler där begreppet "hemlig handling" brukas. Handlingar, om vilka formligt beslut om hemlighållande fattats, torde, säger regeringsrätten, endast vara de som anges i 53 § lagen om allmänna handlingar, dvs. handlingar rörande vilka domstol förordnat om sekretess. Möjligen kan hit också räknas de handlingar som avses i 9 § tredje stycket i grundlagsförslaget, dvs. handlingar av synnerlig vikt för rikets säkerhet beträffande vilka regeringen lämnat visst förordnande. Alla dylika handlingar är dock icke i sig hemliga, utan utlämnandefrågan avgöres för deras del av den särskilt förordnade myndigheten i varje särskilt utlämnandeärende. Det bör observeras att på varje handling som omfattas av denna regel skall jämlikt 11 § andra stycket i grundlagsförslaget anteckning om förordnandet göras. Genom anteckningen blir denna grupp av handlingar klart avgränsad från andra. Enligt regeringsrätten är däremot regeln i 11 § första stycket i grundlagsförslaget om s. k. hemligstämpling närmast vilseledande. Den utgår från att det finns i sig hemliga handlingar och att myndighet skall kunna på sådan handling göra anteckning om detta förhållande (hemligstämpling). Utgångspunkten är felaktig. Om en handling som omnämnes i någon bestämmelse i lagen om allmänna handlingar får utlämnas eller ej beror i de flesta fall av en rad olika omständigheter, såsom vem som begär utlämnandet, för vilket ändamål utlämnandet söks, om risk för skada på skyddat intresse föreligger, om begäran inkommer i sekretessperiodens början eller slut etc. Anteckningen kan sålunda icke innehålla att handlingen är hemlig utan blott att hinder för dess utlämnande *kan* föreligga. Några beslut om hemlighållande - regeringsrätten hänvisar här till 59 § första stycket in fine lagen om allmänna handlingar - fattas sålunda icke en gång för alla. – Regeringsrätten påpekar att nuvarande sekretesslag genomgående använder uttrycket att handling ej får utlämnas för att ange att utomstående enskild ej får ta del av handlingen. I förslaget till lag om allmänna handlingar alternerar lagstiftaren mellan uttrycket "får ej utlämnas" och "skall hållas hemlig". Det förra uttrycket är enligt regeringsrätten att föredra då det bättre återger verkligheten. Vad lagstiftningen skall avgöra är om en bestämd handling skall lämnas ut till den som begär att få del av den. Däremot avser lagstiftaren icke att reglera hur myndigheten skall behandla handlingen (hålla hemlig). I ordet "hemlighållande" ligger inlagt en föreskrift till myndigheten om hur den skall förfara med handlingen. Regeringsrätten förordar därför att lagstiftningen konsekvent talar om handling som ej får utlämnas, vilket är den nuvarande terminologin. Skäl att frångå denna finns ej.

För egen del vill jag erinra om att uttryck som att "handling skall hållas hemlig" f. n. förekommer i 2 kap. TF (1 § andra stycket, 8 §, 14 §). Jag kan emellertid i det väsentliga ansluta mig till vad regeringsrätten har anfört

om att det är mindre lämpligt att i lagtext tala om "hemlig handling" eller om att "handling skall hållas hemlig". I departementsförslaget till 2 kap. TF har därför sådana uttryck undvikits.

Flera bestämmelser i gällande 2 kap. TF anknyter till begreppet "mål eller ärende" (4, 5, 11 §§). Uttrycket torde ha en mera allmän innebörd och syfta på myndighets verksamhet i vidsträckt mening (SOU 1947:60 s. 221, 1966:60 s. 136).

Den grundläggande författningen i fråga om förvaltningsförfarandet, förvaltningslagen (1971:290), är tillämplig på handläggning av "ärende" hos förvaltningsmyndighet och i visst fall hos domstol. Det ärendebegrepp på vilket förvaltningslagen bygger är snävare än motsvarande begrepp i 2 kap. TF. Det omfattar sålunda inte myndigheternas faktiska handlande, t. ex. hållandet av en lektion i en skola, utförandet av en operation på ett sjukhus eller trafikdirigering (prop. 1971:30 s. 315). Någon skarp skiljelinje mellan handläggning av ärenden och faktiskt handlande torde dock inte kunna dras upp.

OSK använder i sitt grundlagsförslag hittillsvarande uttryck "mål eller ärende". Kommittén behandlar inte närmare ärendebegreppets innebörd men torde inte åsyfta någon ändring i förhållande till vad som nu avses i TF.

En motsvarighet till begreppet "mål eller ärende" kan inte undvaras i de nya bestämmelserna i 2 kap. TF. Det skulle emellertid leda till förvirring i den praktiska tillämpningen om begreppet ärende användes med olika innebörd i två så centrala författningar som TF och förvaltningslagen. I departementsförslaget begagnas därför ordet ärende med samma innebörd som det har i förvaltningslagen. Förskjutningen i terminologin har gjort det nödvändigt att i ett par hänseenden vidta andra lagtekniska justeringar i syfte att uppnå en viss lösning i sak.

Begreppet mål begagnas inte i förslaget vid sidan av begreppet ärende. Ordet ärende får i detta sammanhang inkludera också mål. Jag vill tillägga att det förhållandet att verksamheten inom en myndighet i viss fråga pågår kontinuerligt under en längre tid i och för sig inte utesluter att den är att hänföra till ett ärende. Det arbete som försiggår inom en utredningskommitté får sålunda även med den här förordade terminologin regelmässigt anses gälla ett eller, beroende på uppdragets art eller arbetets uppläggning, flera ärenden.

1 och 2 §§

Gällande rätt

I 2 kap. 1 § TF står den grundläggande regeln om allmänna handlingars offentlighet. Där anges också ramen för riksdagens möjligheter att besluta om inskränkningar i denna regel.

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall, sägs det i paragrafens inledning, varje svensk medborgare äga fri tillgång till allmänna handlingar, i den ordning som sägs i kapitlet. I denna rätt får göras endast sådana inskränkningar som påkallas av hänsyn till vissa i paragrafen uppräknade intressen. Dessa intressen eller s. k. sekretessgrunder är rikets säkerhet och dess förhållande till främmande makt, myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn, brotts förekommande och beivrande, skydd för statens, menigheters och enskildas behöriga ekonomiska intresse, privatlivets helgd, personlig säkerhet, anständighet och sedlighet.

I 1 § andra stycket föreskrivs att i en särskild lag skall noga angivas de fall, då enligt nyssnämnda grunder allmänna handlingar skall hållas hemliga. Denna särskilda lag är f. n. 1937 års sekretesslag (SekrL).

Beträffande utlänningars tillgång till allmänna handlingar finns i 14 kap. 5 § andra stycket TF den bestämmelsen att utlänning är likställd med svensk medborgare, såvitt annat ej följer av TF eller annan lag eller författning.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén

OSK har utgått ifrån att offentlighetsprincipen skall komma till uttryck redan i första kapitlet i den nya grundlagen. Enligt massmedieutredningens förslag till massmediegrundlag skall i 1 kap. 2 § tredje stycket föreskrivas att varje svensk medborgare äger, när ej annat följer av massmediegrundlagen, fri tillgång till allmänna handlingar med rätt att offentliggöra dem i tryckt skrift, radio eller film.

OSK har därför i inledningen till den första paragrafen i det särskilda grundlagskapitlet om allmänna handlingars offentlighet endast hänvisat till den här återgivna regeln i första kapitlet. Härefter har OSK i en numrerad uppräkning angivit sekretessgrunderna.

Inskränkningar i rätten till fri tillgång till allmänna handlingar får enligt OSK:s förslag göras endast av hänsyn till

1. rikets säkerhet och förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation;
2. rikets centrala finans- och räntepolitik eller myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn;
3. intresset att förebygga och beivra brott;
4. det allmännas ekonomiska intresse; samt
5. enskilds ekonomiska intresse, privatlivets helgd och enskilds personliga säkerhet.

Den uppräkning av sekretessgrunder som innefattas i nuvarande 2 kap. 1 § TF har i dagens läge en mycket ringa styreffekt, säger OSK. Sekretesslagens bestämmelser, fortsätter kommittén, skall i princip inte gå utanför den ram som uppräkningen innebär och gör det i allmänhet ej heller, med

nedan nämnt undantag. Men dispositionen av sekretesslagen följer ej uppräkningen. Den fasta disposition som ursprungligen fanns har med tiden luckrats upp. Sekretessgrunderna har av OSK i förevarande paragraf grupperats om, och förslaget till lag om allmänna handlingar (LAH) är disponerat härefter.

De två första punkterna har i sak oförändrade överförts från 2 kap. 1 § TF. Den första punkten har dock formulerats om, varvid rikets förhållande till mellanfolklig organisation uttryckligen har nämnts.

I andra punkten har, förutom vad som har överförts från TF, insatts en ny sekretessgrund, nämligen "rikets centrala finans- och räntepolitik". I nuvarande 31 § sekretesslagen finns regler om sekretess till skydd för riksbankens verksamhet, vilka enligt OSK knappast är helt förenliga med i grundlagen givna begränsningar. Riksbankens behov av sekretess är nämligen, säker OSK, inte enbart grundat på hänsyn till det allmännas ekonomiska intressen. Även intresset att banken skall kunna fullgöra sina åligganden på ränte- och valutapolitikens område spelar här in. Det är nödvändigt att vissa utredningar, beslut och åtgärder hålls hemliga främst i samband med diskontobesluten, köp och försäljning av obligationer, planering av kontrollåtgärder, tillstånd till obligationsemissioner, fastställande av likviditets- och kassakvoter samt upptagande av lån, särskilt på den internationella marknaden. Därför behövs en ny sekretessgrund. Genom det valda uttrycket "rikets centrala finans- och räntepolitik", torde de uppräknade åtgärderna täckas in samtidigt som det framgår, anför OSK, att någon utvidgning av den sekretess som har praktiserats enligt riksbankslagen inte är avsedd. OSK påpekar vidare att den sekretess som här har berörts synes ha aktualitet även för regeringen, finansutskottet och riksgäldskontoret.

Den tredje punkten, "intresset att förebygga och beivra brott", innebär ingen nyhet i sak.

"Statens, menigheters och enskildas behöriga ekonomiska intresse" nämns i TF i ett sammanhang, men har i förslaget delats upp. Punkten 4 tar därför upp bara "det allmännas ekonomiska intresse". Avsikten är att detta begrepp skall täcka även kommunala samarbetsorgan, i den mån de är lagreglerade.

Punkten 5, "enskilds ekonomiska intresse, privatlivets helgd och enskilds personliga säkerhet" har enligt OSK utformats med tanke på att den skall infånga alla personliga aspekter. Enskildas ekonomiska intresse går inte alltid att särskilja från enskildas personliga förhållanden, eller om man så vill, "personliga förhållanden i övrigt", framhåller kommittén. Ofta framstår de som två sidor av samma sak, vilka delvis sammanfaller. I SekrL behandlas trots detta enskildas personliga och ekonomiska intressen separat. I LAH har däremot alla regler som syftar till skydd för enskilda sammanförts under en rubrik. Inom sistnämnda grupp upptas dock renodlat "ekonomiska" och

renodlat "personliga" regler var för sig jämte en mellangrupp, som har inslag av båda dessa grunder.

Inom OSK har diskuterats, om det skulle vara lämpligt att utbyta orden "privatlivets helgd" mot det i datalagen använda uttrycket "personlig integritet". I debatten under senare år har sistnämnda uttryck kommit till flitig användning. Det torde dock enligt OSK alltjämt vara obestämt till sin innebörd, och dess användning på dataområdet leder till att det inte främst för tanken till enstaka ömtåliga uppgifter utan snarare till utnyttjandet av omfattande mängder av i och för sig banal information. OSK har därför inte funnit tillräckliga skäl föreligga för en ändring av terminologin på denna punkt.

Någon motsvarighet till orden "anständighet och sedlighet" i nuvarande lydelse finns inte i förslaget. OSK ifrågasatte redan i delbetänkandet (SOU 1972:47) Data och integritet om något behov av en sådan regel kan anses föreligga utöver det som tillgodoses genom regler, som stöder sig på grunden "privatlivets helgd". Detta uttalande kritiserades av massmedieutrednigen, som ansåg att sekretessgrunderna borde harmoniera med rättegångsbalkens regler om handläggning inom stängda dörrar. I de fall där sådan handläggning äger rum, t. ex. i våldtäktsmål, är grunden emellertid enligt OSK:s mening snarare att domstolen vill ta hänsyn till de inblandade, främst målsäganden, än att domstolen beaktar eventuella vådor för den allmänna sedligheten i samhället. I SekrL finns inte någon bestämmelse, som bygger på denna sekretessgrund. Däremot kan domstol vid tillämpning av 36 § SekrL möjligen låta sig vägledas av ifrågavarande uttryck i TF. Grunden förefaller dock klart sakna självständig betydelse.

I 1 § andra stycket finns OSK:s motsvarighet till 2 kap. 1 § andra stycket TF. Här föreskrivs att i särskild lag skall noga angivas de fall då allmänna handlingar får hållas hemliga. Av den föreslagna bestämmelsen framgår vidare att regeringen får bemyndigas att för viss regel i lagen inskränka tillämpligheten till viss eller vissa statliga myndigheter eller till handlingar i vissa ärenden.

Det är enligt OSK en självklarhet att de materiella sekretessbestämmelser som tas in i den särskilda lagen inte får gå utanför den ram, som anges i grundlagen. Detta behöver inte särskilt utsägas i lagtexten. I själva verket förhåller det sig emellertid i dag så att alla undantagen förvisso inte är *noga* angivna i SekrL. Som redan har framhållits, har inte heller de i 2 kap. 1 § TF givna sekretessgrunderna strikt följts. Följande paragrafer i SekrL är enbart ramparagrafer, nämligen 7, 21, 26, 27, 32 och 34 a §§. Deras materiella innehåll återfinns över huvud taget inte i lag utan i civilförvaltningens sekretesskungörelse. Detsamma gäller 4 § SekrL. Dess närmare innehåll återfinns i försvarets sex (eller sju, om kartsekretessbrevet inräknas) sekretesskungörelser. I dessa återfinns för övrigt ett par bestämmelser, som grundar sig på 7 och 21 §§ SekrL. 31 § SekrL hänvisar enbart till lagen

(1934:437) för Sveriges riksbank. Även mot denna bestämmelse kan sålunda enligt OSK befogade anmärkningar riktas såvitt gäller dess formella grundlagsenlighet.

Vid behandlingen av den paragraf i LAH, vilken är avsedd att ersätta 21 § SekrL (om myndighets utredning, kontroll eller stödverksamhet med avseende på näringslivet) har OSK kommit till den uppfattningen att en förordning som motsvarar 2 § civilförvaltningens sekretesskungörelse inte kan undvaras. I förevarande paragraf har därför en dylik förordning givits stöd i grundlag. Detsamma gäller, uttalar OSK, den förordning som är avsedd att ersätta 19 a § SekrL. Regeringen bemyndigas därför att inskränka sekretessen till att avse viss eller vissa statliga myndigheter eller handlingar i vissa ärenden. Stöd för denna åtgärd finns enligt OSK i 2 kap. 4 § RF.

Remissyttrandena

Första stycket

Några remissinstanser tar upp frågan om alla de föreslagna sekretessreglerna i lagen om allmänna handlingar har täckning i paragrafens uppräkning av sekretessgrunder.

Det är enligt *tystnadspliktskommittén* knappast träffande att motivera sekretessen kring straffregister, polisregister m. m. (36 § LAH) med hänsyn till "privatlivets helgd". Att någon har dömts för brott eller misstänkes för brott är ett förhållande som knappast kan hänföras till privatlivet. Motivet bör i stället sökas i att utlämnande kan befaras leda till att den registrerade utsättes för andras missaktning e. d. – Något liknande kan sägas om sekretessen enligt 38 § LAH. – Det är vidare, fortsätter tystnadspliktskommittén, svårt att se att regeln i 39 § LAH om hemlighållande för det fall att utlämnande kan befaras föranleda att ändamålet med (kriminal-)vården motverkas kan stödjas på regeln om privatlivets helgd. Systematiskt sett har denna bestämmelse närmare samband med 6–10 §§ LAH, och det kan möjligen hävdas att sekretessen är motiverad av hänsyn till intresset att förebygga och beivra brott. Bestämmelsen är emellertid i så fall icke rätt placerad. – Regeln i 41 § LAH om hemlighållande för det fall att utlämnande kan befaras föranleda att någon utsätts för våld faller väl in under orden i grundlagsregeln om "enskilds personliga säkerhet". Detta kan däremot knappast sägas om fortsättningen "annat allvarligt men". Här åsyftas uppenbarligen även sådana repressalier som inte innebär angrepp på någons personliga säkerhet. Självfallet kan denna sekretess inte heller stödjas på hänsyn till privatlivets helgd. – Det sekretesskäl som i 42 § uttryckes så att det finns grundad anledning antaga att utlämnande skulle motverka ändamålet med vården har, i vart fall såvitt sekretessen skall kunna upprätthållas mot den sjuke själv (52 §), ingenting att göra med privatlivets helgd och kan knappast heller motiveras med hänsyn till dennes personliga säkerhet. Kom-

mittén instämmer i OSK:s uttalande att det är fel att se uppräkningen i grundlag av sekretessgrunder som en tom principdeklaration (s. 90). En sådan uppräkning innebär enligt vanliga tolkningsprinciper att sekretessens yttersta gränser utstakas. För att varje tvekan om sekretessbestämmelsernas grundlagsenlighet skall förebyggas är det därför av vikt att uppräkningen utarbetas med stor omsorg. Tystnadspliktskommittén vill för sin del hävda att i varje fall punkt 5 i den nuvarande uppräkningen inte säger vad som måste sägas, om LAH skall få den föreslagna utformningen. Kommittén föreslår att punkten får följande formulering: "enskilds ekonomiska intresse, privatlivets helgd eller behovet att skydda enskild mot övergrepp, andras missaktning eller annat allvarligt men".

Statistiska centralbyrån (SCB) förklarar att den i LAH föreslagna regeln om statistiksekretessen huvudsakligen bygger på två grunder, nämligen hänsynen till enskilds ekonomiska intresse och hänsynen till privatlivets helgd. Inom ramen för dessa grunder kan även, enligt OSK, vederbörlig hänsyn till statistikintresset tas. SCB säger sig emellertid efter ingående överväganden ha kommit till den slutsatsen att ett grundläggande villkor för att framgent kunna bedriva en tillfredsställande statistikproduktion, vilken i sin tur bygger på ett fullständigt sekretesskydd, är att hänsynen till statistikproduktionen, dvs. till dess ostörda gång och till statistikkvaliteten, blir en självständig sekretessgrund i yttrandefrihetsgrundlagen. Införandet av en dylik sekretessgrund skulle genom legala, psykologiska och andra faktorer medverka till en avsevärd förbättring av statistikproduktionens villkor. Enligt SCB:s uppfattning finns det påtaglig anledning hävda att man, utan att ha statistikproduktionen som en självständig sekretessgrund, bygger vissa regler i LAH på en fiktion som kan vara vansklig att upprätthålla i praktiken. Skyddsbehovet av statistikproduktionen har en större bredd och ett större djup än det direkta skyddet åt berörda enskilda, utan att för den skull på något sätt konkurrera med eller förringa det senare skyddsintresset. Det här framförda kravet sägs väsentligen bygga på SCB:s erfarenheter av konkreta fall av prövning av utlämnandeärenden; ofta har det då framstått som uppenbart att riskerna för skada för den berörda personen i ett enskilt fall kunde bedömas som mycket små för att inte säga praktiskt obefintliga, samtidigt som det framstått som lika uppenbart att ett beslut om utlämnande kunde leda till mycket allvarliga skador för den framtida statistikproduktionen. SCB kan inte heller finna något skäl som talar emot att en särskild sekretessgrund införs för hänsynen till statistikproduktionen. Det skäl som skulle ligga närmast till hands mot införande av en dylik grund vore den principiella begränsning av offentlighetsgrundsatsen som denna leder till. Den motivering som OSK ger till offentlighetsprincipen, närmast de kontrollmöjligheter av myndigheternas verksamhet som allmänheten bör ha, har enligt SCB inte avseende på det material som ingår i en statistisk produktionsprocess. Detta återspeglas också i de nu-

varande och föreslagna reglerna för statistiksekretessen.

Också *länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att statistiksekretessen endast med tvekan kan anses ha täckning bland de föreslagna sekretessgrunderna.

Frågan om en ny sekretessgrund avseende naturskyddsintressen diskuteras av några instanser.

Regeringsrätten erinrar om att frågan har överlämnats till OSK men att den inte närmare har berörts i betänkandet. *Naturvårdsverket* framhåller att uppgifter om förekomsten av särskilt skyddsvärda objekt är en förutsättning för att myndigheter som har att ta ställning till frågor som berör olika typer av markutnyttjande skall kunna utföra ett meningsfullt arbete. Verket nämner vidare att det under senare år har förekommit åtskilliga fall av äggplundring, tagande av rovfågelungar och illegal jakt vid vissa rovdjurs lyor. Avslöjandet av dessa förhållanden har aktualiserat risken för missbruk av de uppgifter på förevarande område som finns samlade hos naturvårdsmyndigheterna. Enligt verket kan avsaknaden av sekretessbestämmelser medverka till att det allmännas verksamhet till skydd för djurlivet brister i effektivitet. Detsamma gäller i fråga om intresset av att skydda växtlivet. Verket finner det därför motiverat att frågan om en ny sekretessgrund – intresset att skydda växt- och djurlivet – blir föremål för en närmare utredning. Liknande synpunkter framförs av *Svenska naturskyddsföreningen* och av *naturhistoriska riksmuseet*.

Flera remissinstanser har yttrat sig över kommitténs förslag att utvidga de nu gällande sekretessgrunderna med bestämmelsen att inskränkningar i handlingsoffentligheten får göras av hänsyn till rikets centrala finans- och räntepolitik. *Regeringsrätten*, *Svea hovrätt*, *JO*, *Landstingsförbundet* och *Pressens samarbetsnämnd* tillstyrker förslaget i denna del.

Svenska sparbanksföreningen förklarar att det i och för sig föreligger ett behov av den föreslagna nya sekretessgrunden men anser att det ligger i farans riktning att stadgandets tillämpningsområde – oavsett OSK:s uttalande i specialmotiveringen – kan komma att utsträckas alltför långt.

Ett par remissinstanser kritiserar den närmare utformningen av den föreslagna sekretessgrunden. *Fullmäktige i riksbanken* framhåller att utredningen genom denna avser att ge sekretess åt diskontobesluten, köp och försäljning av obligationer, planering av kontrollåtgärder, tillstånd till obligationsemissioner, fastställande av likviditets- och kassakvoter samt upptagande av lån särskilt på den internationella marknaden. Härtill kan enligt fullmäktige fogas valutahandel och valutaplaceringar som också måste ges sekretesskydd. Det är emellertid, fortsätter fullmäktige, fel att som OSK sammanfatta de angivna aktiviteterna i termen "räntepolitik". En godtagbar benämning härför synes vara "penningpolitik", ett uttryck som även om det kan kritiseras från teoretiska utgångspunkter har vunnit burskap i lagspråket. Fullmäktige hänvisar i detta sammanhang till 1 § valutalagen

(1939:350) i dess lydelse före den 1 juli 1974. Riksbankens valutatransaktioner torde åter kunna sammanfattas under beteckningen "valutapolitik". Stadgandet bör därför enligt fullmäktige i nu aktuell del lyda: "rikets centrala finans-, penning- och valutapolitik eller etc.". Liknande synpunkter framförs av *Svenska bankföreningen.*

Svea hovrätt anser att det skulle vara till fördel om en mera preciserad lydelse kunde avfattas i stället för uttrycket det allmännas ekonomiska intresse.

Sekretessgrunden hänsyn till privatlivets helgd behandlas i några yttranden.

På de skäl OSK anför anser *datainspektionen* det vara riktigt att göra skillnad mellan uttrycken "privatlivets helgd" och "personlig integritet". Det är enligt inspektionen ingalunda ovanligt att föreskrift av innebörd att uppgiftslämnande begränsas med stöd av datalagen kan ges till skydd för personlig integritet medan sekretess för privatlivets helgd i motsvarande situation inte skulle råda.

Kritiska mot förslaget i denna del är däremot *Svea hovrätt, datamaskincentralen för administrativ databehandling* (DAFA), *riksrevisionsverket* och *Svenska bankföreningen. Svea hovrätt, DAFA* och *Svenska bankföreningen* anser att uttrycket personlig integritet är att föredra. Det synes enligt hovrätten realistiskt att anta att just hänsynen till den personliga integriteten kommer att få en allt större betydelse i de framtida diskussionerna på detta område. Enligt DAFA är uttrycket personlig integritet förmodligen mindre svårförståeligt för gemene man än det ålderdomliga uttrycket privatlivets helgd. *Riksrevisionsverket* anser att ordet helgd är föråldrat och därför bör utgå. Enligt verket är vidare uttrycket privatlivet inte helt adekvat, eftersom det i LAH avses omfatta även enskildas förhållanden till myndigheter. De områden som behöver skyddas är inte alltid privata i ordets egentliga mening. Ordet "personlighet" – som i juridisk doktrin även används i sammansättningar som personlighetsrätt, personlighetsskydd m. m. återger bättre vad som här egentligen avses. Verket föreslår därför att punkten 5 får följande lydelse: "enskilds personlighet, säkerhet och ekonomiska intresse".

Svea hovrätt föreslår att grunden personlig säkerhet utgår. Den får anses ingå i den sekretessgrund som tas upp i punkt 3 – intresset att förebygga och beivra brott – och i den av hovrätten föreslagna grunden personlig integritet.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att punkt 5 i uppräkningen av sekretessgrunder knappast är tillfredsställande avfattad men medger att det är svårt att finna en fullt lämplig och uttömmande lydelse av denna punkt. Hovrätten föreslår att den avfattas "det tillbörliga skyddet för enskilds ekonomiska och personliga förhållanden".

Några remissinstanser har tagit upp frågor av närmast redaktionell karaktär.

Hovrätten över Skåne och Blekinge förklarar att den fria tillgången till allmänna handlingar i TF är helt självständig. Den gäller utan att något motiv behöver redovisas. Detta förhållande blir enligt hovrätten inte lika tydligt angivet, om man på föreslaget sätt flyttar bort första meningen ur paragrafen och placerar in denna med ändrad avfattning i 1 kap. 2 § tredje stycket. Att täcka över det sår som därvid uppkommer i paragrafen med en hänvisning till nämnda lagrum är fult. Hovrätten föreslår att första meningen i paragrafens gällande lydelse behålles oförändrad. Hovrätten påpekar vidare att första stycket 1. av språkliga skäl bör lyda "rikets säkerhet och dess förhållande till. . .".

ÖB påpekar att ordet "och" som sammanbindning av de olika sekretessintressena bör bytas ut mot "eller", eftersom man annars får den uppfattningen att t. ex. en inskränkning enligt punkt 1 skall vara grundad på ett gemensamt intresse på grund av hänsyn till såväl rikets säkerhet som förhållande till annan stat.

I vissa yttranden förordas en omkastning av sekretessgrunderna i punkt 5. Enligt *regeringsrätten* borde, i kongruens med ordningsföljden mellan de skyddsvärda allmänna intressena, personlig säkerhet sättas först, därpå privatlivets helgd och sist de ekonomiska intressena. Man skulle därmed också vinna en ordningsföljd som bättre speglar nutida värdering av skyddsintressena. Regeringsrätten framhåller att en sådan ändring innebär att också LAH måste disponeras om. Också *DAFA* framhåller att ordningsföljden inte avspeglar dagens samhällssyn. Enligt DAFA bör punkten lyda: "personlig integritet, enskilds personliga säkerhet och enskilds ekonomiska intresse". Att också *riksrevisionsverket* förordar en omkastning av de olika sekretessintressena framgår av det föregående. Den av verket förordade ordningsföljden sägs avspegla dagens samhällssyn.

Andra stycket

Regeringsrätten nämner att förslaget bibehåller kravet att sekretessfallen skall anges ''i särskild lag'' samt framhåller att detta uttryck har ansetts innebära att alla sekretessbestämmelser skall sammanföras till *en* lag och att de inte får spridas ut i olika lagar. Regeringsrätten anser det värdefullt att detta krav fasthålls för framtiden.

Utformningen av bemyndigandet i styckets sista mening har uppmärksammats av några instanser.

Tystnadspliktskommittén framhåller att meningen har fått en avfattning som inte går väl ihop med 21 § LAH. Denna bestämmelse innebär inte att regeringen bemyndigas att *inskränka* tillämpligheten av den där stadgade sekretessen utan att regeringen bemyndigas att bestämma inom vilka myndigheter eller i vilka ärenden sekretessen skall gälla. Tystnadspliktskommittén föreslår att meningen byts ut mot ett tredje stycke vari sägs att regeringen genom den i andra stycket nämnda lagen får bemyndigas att bestämma

inom vilka myndigheter eller i vilka typer av ärenden bestämmelse i lagen skall vara tillämplig. Också *juridiska fakultéten vid Stockholms universitet* pekar på den av tystnadspliktskommittén nämnda motsättningen mellan grundlagsstadgandet och 21 § LAH. Enligt fakulteten täcks inte heller de bemyndiganden som regeringen ges i 8 § första stycket och i 38 § första stycket LAH av det föreslagna grundlagsstadgandet.

JO uttalar sig utförligt i frågan. Enligt JO bör den föreslagna bestämmelsen läsas mot bakgrund av 8 kap. 7 § tredje stycket regeringsformen som föreskriver att bemyndigande till regeringen i lag att genom förordning meddela föreskrifter inte medför rätt för regeringen att meddela föreskrifter som i annat än vissa särskilt uppräknade hänseenden begränsar någon av de fri- och rättigheter som enligt 2 kap. 1–3 §§ tillkommer svensk medborgare. Beträffande rätten att ta del av allmän handling förklaras i 2 kap. 4 § att vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen skall gälla och att föreskrifter som i övrigt närmare utformar de fri- och rättigheter och det skydd som avses i 1–3 §§ skall beslutas i den ordning som föreskrivs i 8 kap. Det föreslagna andra stycket i 5 kap. 1 § förslaget till yttrandefrihetsgrundlag synes därför enligt JO naturligen inte böra skrivas på annat sätt än som skett. Regeringen bör inte i lag bemyndigas att meddela föreskrifter om sekretess som sträcker sig längre än en bestämmelse i en lag om allmänna handlingar och därigenom ytterligare begränsar medborgares rätt att ta del av allmän handling. Däremot bör regeringen kunna bemyndigas att meddela föreskrifter som delvis, ja t. o. m. helt, sätter en i en lag om allmänna handlingar meddelad sekretessbestämmelse ur spel. JO har därför i och för sig intet att invända mot vad som föreslagits men ifrågasätter om det skall vara nödvändigt att skriva mer än att regeringen får bemyndigas att för viss regel i lagen inskränka tillämpligheten. En förutsättning för att förslaget skall kunna godtas måste emellertid vara att på de ställen i en lag om allmänna handlingar, där sådant bemyndigande som nu sagts för regeringen blir aktuellt, lagtexten utformas strikt i enlighet med de grundlagsgivna förutsättningar som tänks skola gälla. Detta har enligt JO inte i allo iakttagits. I 21 § LAH sägs t. ex. att handling, som rör statlig utredning, kontroll och stödverksamhet med avseende på näringslivet och som inkommit till eller upprättats hos myndighet som regeringen bestämmer skall hållas hemlig under vissa förutsättningar. Det innebär enligt ordalagen att regeringen bemyndigas införa sekretess för handlingar hos vissa myndigheter, något som enligt vad förut sagts regeringen inte bör kunna bemyndigas att göra. Bestämmelsen synes i stället böra utformas som en generell regel om sekretess för handlingar av angivet slag med bemyndigande för regeringen att inskränka tillämpningen till vissa myndigheter eller föreskriva undantag för vissa handlingar. Med det av JO redovisade synsättet fordras då också en grundlig omarbetning av förslaget till förordning med tillämpningsförteckning till 21 §.

Föredraganden

Liksom f. n. bör offentlighetsprincipen slås fast inledningsvis i 2 kap. TF. Jag föreslår därför att i 2 kap. *1 §* TF föreskrivs att till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning varje svensk medborgare skall ha rätt att taga del av allmänna handlingar.

I fråga om innebörden av offentlighetsprincipen får jag hänvisa till den allmänna motiveringen (avsnitt 7.1).

Grundlagsregleringen av utlännings tillgång till allmänna handlingar finns i 14 kap. 5 § andra stycket TF, där utlänning likställs med svensk medborgare, såvitt annat ej följer av TF eller annan lag eller författning. Utlännings tillgång till allmänna handlingar skiljer sig från svensk medborgares endast i fråga om vissa handlingar som anges i kartsekretessförordningen (1975:372). Av dess 12 § följer att vissa allmänna handlingar inte får lämnas ut till utlänning eller utländsk juridisk person.

Enligt min mening är det naturligt att utlänningar har tillgång till allmänna handlingar i samma utsträckning som svenska medborgare. En sådan likställdhet är en naturlig följd av strävandena att ge utlänningar samma rättigheter som svenskar. Den ligger också väl i linje med vad fri- och rättighetsutredningen har föreslagit beträffande fri- och rättigheterna i allmänhet (SOU 1975:75). Enligt min mening bör ett lagkrav gälla för eventuella undantag. Jag avser att återkomma med förslag av denna innebörd i den proposition med förslag till partiella ändringar i TF som jag inom kort kommer att anmäla.

I *2 §* departementsförslaget återfinns bestämmelserna om på vilka grunder statsmakterna får besluta om begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar, de s. k. sekretessgrunderna, och om i vilken ordning sådana begränsande föreskrifter skall beslutas. Den form av begränsning som åsyftas i paragrafen är givetvis att vissa handlingstyper inte får lämnas ut. Men med begränsande föreskrifter avses också sådana regler som innebär att utlämnande får ske med vissa förbehåll.

Första stycket

I enlighet med vad jag har anfört i den allmänna motiveringen under 7.2 upptas i detta stycke de olika sekretessgrunderna. Enligt OSK har den uppräkning av sekretessgrunder som i dag finns i TF dålig styreffekt. OSK föreslår därför bl. a. att LAH skall disponeras efter direkt mönster av de i grundlagen intagna sekretessgrunderna för att sambandet tydligt skall framgå. Även jag finner denna uppläggning naturlig. I det förslag till lag som skall ersätta nuvarande sekretesslag och som jag senare kommer att lägga fram avser jag därför att i görligaste mån ta upp de särskilda sekretessbestämmelserna grupperade efter den sekretessgrund de stöder sig på.

Jag övergår härefter till att behandla de olika sekretessgrunderna.

Enligt *punkt 1* får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Bestämmelsen innebär den ändringen i förhållande till gällande TF att förhållandet till mellanfolklig organisation nämns uttryckligen.

Punkt 2. Enligt OSK är riksbankens behov av sekretess inte enbart grundat på hänsyn till det allmännas ekonomiska intressen. Riksbanken behöver vidare hemlighålla vissa handlingar för att kunna fullgöra sina åligganden på ränte- och valutapolitikens område. OSK föreslår därför en ny sekretessgrund, "rikets centrala finans- och räntepolitik". Enligt kommittén synes den nya sekretessgrunden ha aktualitet – utom för riksbanken – även för regeringen, finansutskottet och riksgäldskontoret. Remissinstanserna har instämt i att en ny sekretessgrund behövs för det angivna ändamålet. Fullmäktige i riksbanken och Svenska bankföreningen har emellertid kritiserat den närmare utformningen av sekretessgrunden och föreslagit lydelsen "rikets centrala finans-, penning- och valutapolitik".

Även enligt min mening är det önskvärt att en särskild sekretessgrund införs på förevarande område. De handlingar det här främst gäller har av OSK angivits vara handlingar som rör diskontobeslut, köp och försäljning av obligationer, planering av kontrollåtgärder, tillstånd till obligationsemissioner, fastställande av likviditets- och kassakvoter samt upptagande av lån, särskilt på den internationella marknaden. Härtill kan enligt fullmäktige i riksbanken fogas handlingar angående valutahandel och valutaplaceringar. Jag ansluter mig till uppfattningen att det skall finnas möjlighet att föreskriva sekretesskydd för handlingar av det slag som jag nu har nämnt. I likhet med fullmäktige i riksbanken och Svenska bankföreningen anser jag att sekretessgrunden lämpligen kan beskrivas med begreppen "finanspolitik", "penningpolitik" och "valutapolitik". Punkt 2 har utformats i enlighet härmed.

Punkt 3, "myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn", innebär inte någon saklig nyhet.

Under *punkt 4* nämns intresset att förebygga eller beivra brott. Bestämmelsen innebär ingen ändring i sak.

I *punkt 5* har som sekretessgrund införts "det allmännas ekonomiska intressen", som motsvarar den nuvarande regeln, såvitt den avser skydd för statens och menigheters behöriga ekonomiska intresse.

Punkt 6. TF upptar f. n. tre olika sekretessgrunder som har avseende på enskilds förhållanden. Det är "skydd för enskildas behöriga ekonomiska intresse", "privatlivets helgd" och "personlig säkerhet". OSK har föreslagit att de nämnda grunderna sammanförs i en punkt, vilken lyder: "enskilds ekonomiska intresse, privatlivets helgd och enskilds personliga säkerhet". Utformningen syftar enligt OSK till att fånga in alla personliga aspekter.

Som har framgått av den tidigare redogörelsen för remissyttrandena har

kritik i flera hänseenden riktats mot utformningen av denna punkt. Tystnadspliktskommittén har sålunda anfört bl. a. att det knappast är träffande att motivera sekretessen kring kriminalregistret m. m. med hänsyn till "privatlivets helgd". Motivet för att inte lämna ut uppgifter om brott m. m. ur ett sådant register är snarare att ett utlämnande kan befaras leda till att den registrerade utsätts för andras missaktning e. d. – Flera remissinstanser anser att uttrycket "privatlivets helgd" är föråldrat.

Enligt min mening skulle det vara betänkligt om det på flera punkter kunde ifrågasättas om föreslagna materiella sekretessregler har stöd i de här föreslagna sekretessgrunderna. För egen del föreslår jag i anslutning till ett förslag som har lämnats av hovrätten över Skåne och Blekinge att de vitt skiftande hänsynen till olika personliga intressen som det här är fråga om sammanfattas i orden "skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden".

Punkt 7 innehåller en helt ny sekretessgrund. Denna är att se mot följande bakgrund.

I skrivelse till regeringen i januari 1974 hemställde Svenska naturskyddsföreningen om snara lagstiftningsåtgärder i syfte att möjliggöra hemlighållande av allmänna handlingar i samband med framställningar om åtgärder till skydd för djur- och växtlivet med stöd av naturvårdslagen eller kungörelsen om lokala bestämmelser till skydd för djurlivet. Framställningen överlämnades till OSK, som dock i sitt betänkande inte har redovisat några överväganden i anledning därav.

Flera remissinstanser har i sina yttranden berört frågan om behovet av sekretess till skydd för djur- och växtliv, förutom Svenska naturskyddsföreningen främst naturvårdsverket och naturhistoriska riksmuseet. Naturskyddsföreningen och riksmuseet har uttalat sig klart för behovet av sekretessbestämmelser, medan naturvårdsverket begränsar sig till att uttala att verket finner det motiverat att frågan om en ny sekretessgrund – intresset att skydda växt- och djurlivet – blir föremål för närmare utredning.

Naturvården har som bekant på senare år ägnats stort intresse, både i den allmänna debatten och i lagstiftningsarbetet. Det har alltmer ansetts vara en angelägen uppgift för statsmakterna att dels söka åstadkomma en rimlig avvägning mellan de olika krav som dagens samhälle ställer på naturen och dels se till att dess tillgångar också bevaras åt kommande generationer (prop. 1963:71 ang. riktlinjer och organisation för naturvårdsverksamheten m. m.). I olika lagar och andra författningar, främst naturvårdslagen (1964:822), har bestämmelser getts som bygger på detta synsätt. Mark som tillhör kronan kan avsättas till nationalpark och område, som bör särskilt skyddas eller vårdas på grund av sin betydelse för kännedomen om landets natur, sin skönhet eller eljest märkliga beskaffenhet eller som är av betydelse för allmänhetens friluftsliv, kan förklaras som naturreservat. För nationalpark och naturreservat skall meddelas sådana föreskrifter, t. ex. till skydd för djur- och växtliv, som erfordras för att ändamålet med parken resp.

reservatet skall tryggas. Sådana föreskrifter kan också i annat fall meddelas för viss växtart eller djurart enligt 14 § naturvårdslagen. Är fara att växtart försvinner eller utsätts för plundring, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela förbud att inom landet eller del därav borttaga eller skada växt av den arten där den växer vilt. Motsvarande bestämmelser om fridlysning av djurart finns i paragrafens andra stycke. Beträffande djur, vars dödande eller fångande är att hänföra till jakt eller fiske, gäller dock i stället jaktstadgan (1938:279), fiskeristadgan (1954:607) m. fl. särskilda författningar. Vilda däggdjur och fåglar är t. ex. fridlysta enligt 1 § jaktstadgan utom när allmän jakttid gäller för arten i fråga. Enligt naturvårdskungörelsen (1974:1028) kan länsstyrelse utöver fridlysning enligt jaktstadgan och skydd enligt naturvårdslagen meddela vissa förbud, t. ex. förbud att inom visst område bortföra eller skada ägg, rom eller bo eller förbud att ofreda djur genom fotografering eller liknande åtgärder.

Av yttrandena från naturvårdsverket och övriga remissinstanser framgår att under senare år har förekommit åtskilliga fall av äggplundring, tagande av rovfågelungar och illegal jakt vid vissa rovdjurs lyor. Ägg av sällsynta fågelarter är speciellt värdefulla för samlare. Upplysningar om ovanliga djurs yngel- eller häckningsplatser har visserligen, såvitt man hittills känner till, hämtats från annat håll än från naturvårdsmyndigheterna. Plundringsverksamheten har emellertid aktualiserat risken för missbruk av uppgifter hos dessa myndigheter. Denna risk har gjort ideella organisationer och enskilda personer obenägna att lämna uppgifter till myndigheterna om särskilt skyddsvärda objekt. Detta kan i sin tur leda till att det allmännas verksamhet till skydd för djurlivet brister i effektivitet. Härtill – och framför allt – kommer naturligtvis faran för att myndigheternas uppgifter framdeles kan komma att utnyttjas som ett direkt hjälpmedel vid äggplundring och liknande verksamhet. Enligt min mening måste man räkna med en sådan fara.

Med hänvisning till det anförda förordar jag att en ny sekretessgrund införs i TF. I praktiken synes olägenheterna med att en sekretessregel inte finns nu främst ha visat sig beträffande djur. Jag anser emellertid att det i förevarande sammanhang saknas anledning att inte i grundlagsregeln möjliggöra skydd också för utrotningshotade växtarter. Som punkt 7 i förevarande paragraf bör därför anges att rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas om det är påkallat med hänsyn till intresset att bevara djur- eller växtart.

Frågan om förslag till en särskild sekretessregel till skydd för hotade djur- och växtarter avser jag att återkomma till i samband med att förslag framläggs till ny lag som skall ersätta sekretesslagen. Jag vill emellertid redan nu förutskicka att en sådan sekretessregel bör avfattas så att den endast träffar fall som jag har berört i det föregående, dvs. den skall motverka plundring och skövling av arter som riskerar att försvinna.

Hänsynen till "anständighet och sedlighet" behöver enligt OSK inte längre

tas upp som en särskild sekretessgrund. Jag delar denna uppfattning.

I remissyttrandet från statistiska centralbyrån (SCB) säger sig SCB ha kommit till den slutsatsen att ett grundläggande villkor för att framgent kunna bedriva en tillfredsställande statistikproduktion är att hänsynen till statistikproduktionen, dvs. till dess ostörda gång och till statistikkvaliteten, blir en självständig sekretessgrund. Enligt SCB:s uppfattning finns det påtaglig anledning att hävda att man, utan att ha statistikproduktionen som en självständig sekretessgrund, bygger vissa regler i LAH på en fiktion som kan vara vansklig att upprätthålla i praktiken. Det framförda kravet sägs väsentligen bygga på SCB:s erfarenheter av prövning av konkreta utlämnandeärenden; ofta har det då framstått som uppenbart att riskerna för skada för den berörda personen i ett enskilt fall kunde bedömas som mycket små för att inte säga praktiskt obefintliga, samtidigt som det har framstått som lika uppenbart att ett beslut om utlämnande kunde leda till mycket allvarliga skador för den framtida statistikproduktionen. SCB säger sig inte heller finna något skäl som talar emot att en särskild sekretessgrund införs för hänsynen till statistikproduktionen. Den motivering som OSK ger till offentighetsprincipen, främst de kontrollmöjligheter av myndigheternas verksamhet som allmänheten bör ha, har enligt SCB inte avseende på det material som ingår i en statistisk produktionsprocess.

OSK har inte föreslagit någon särskild sekretessgrund till skydd för statistikproduktionen. Den särskilda bestämmelsen till skydd för statistiksekretessen i LAH som OSK föreslår bygger, säger kommittén, huvudsakligen på två grunder, nämligen hänsynen till enskilds ekonomiska intresse och hänsynen till privatlivets helgd. Undantagsvis kan även hänsynen till enskilds personliga säkerhet bli aktuell som grund för sekretessen. Inom ramen för dessa grunder kan enligt OSK även vederbörlig hänsyn till statistikintresset tas.

Enligt min mening måste man vara mycket återhållsam när fråga uppkommer på att införa en ny sekretessgrund. Som datainspektionen påpekar finns det från kontrollsynpunkt ett allmänt intresse av att medborgarna i princip har möjlighet att få tillgång till det statistiska primärmaterialet. Jag är därför inte beredd att till skydd för statistikproduktionen föreslå införande av en egen sekretessgrund, vilken skulle möjliggöra att allt statistiskt primärmaterial skulle kunna hemlighållas oavsett om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden genom utlämnande skulle röjas eller inte.

Andra stycket

Enligt gällande TF är det endast riksdagen som får besluta om inskränkningar i rätten till fri tillgång till allmänna handlingar. I 2 kap. 1 § andra stycket TF föreskrivs att de fall, då allmänna handlingar enligt de tidigare i paragrafen angivna sekretessgrunderna skall hållas hemliga, skall noga

angivas i en särskild lag. OSK har i sitt förslag behållit kravet att de särskilda sekretessbestämmelserna skall noga angivas i en särskild lag. Kommittén har dock föreslagit det tillägget att regeringen i den särskilda lagen skall få bemyndigas att för viss regel i lagen inskränka tillämpligheten till viss eller vissa statliga myndigheter eller till handlingar i vissa ärenden. Som skäl härför anför OSK att man inte har funnit det ändamålsenligt att fullt ut avskaffa det nu rådande bruket att ge kompletterande sekretessföreskrifter i regeringsförfattningar, sekretesskungörelser.

Frågan vilken instans som skall besluta om sekretessregler m. m. har jag berört i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.2). Som där närmare har utvecklats anser jag att de materiella sekretessreglerna, vilka även framdeles i princip skall beslutas av riksdagen, skall ha sin plats i en särskild lag, en lag som ersätter nuvarande sekretesslag. I speciella undantagsfall, t. ex. där inte bara allmänhetens utan även andra myndigheters rätt att ta del av allmänna handlingar av visst slag måste regleras ganska utförligt, bör sekretessregler få införas i annan lag än den särskilda lagen, om den senare innehåller en hänvisning till den andra lagen. I enlighet med det sagda har lagtexten i 2 § andra stycket första meningen formulerats så, att begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar skall angivas noga i bestämmelse i en särskild lag eller, om så i visst fall befinnes lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar.

I den allmänna motiveringen har jag vidare förordat att grundlagen tillåter riksdagen att i viss utsträckning överlåta åt regeringen att meddela föreskrifter av den typ som nu återfinns i sekretesskungörelserna. Ett sådant bemyndigande från riksdagen, vilket skall vara intaget i resp. materiella lagbestämmelse om sekretess, bör innebära en befogenhet för regeringen att besluta endast föreskrifter som till sin typ står verkställighetsföreskrifterna nära. Gränserna för sekretessen i ett visst fall bör alltså i allt väsentligt finnas angivna redan i lagbestämmelsen och endast i något hänseende kunna fyllas ut genom förordning. I 2 § andra stycket andra meningen har i enlighet härmed föreskrivits att regeringen efter bemyndigande i bestämmelse, intagen i den särskilda lagen eller i lag vartill denna lag hänvisar, får genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.

Den föreslagna bestämmelsen öppnar möjlighet för regeringen att t. ex. beträffande en regel som den i 21 § LAH, där de huvudsakliga förutsättningarna för sekretess anges i lag, bestämma vid vilka myndigheter den skall tillämpas. På motsvarande sätt kan ibland andra kompletterande föreskrifter lämpligen bestämmas av regeringen. Den föreslagna regeln möjliggör också att riksdagen, om detta är mera ändamålsenligt, bemyndigar regeringen att inskränka tillämpningsområdet för en i övrigt närmare beskriven regel i sekretesslagen.

Den föreslagna delegationsregeln ger sålunda möjlighet för riksdagen att bemyndiga regeringen att besluta kompletterande föreskrifter till bestämmelser i lag om sekretess, oavsett om föreskrifterna formellt kan sägas utlösa

sekretess eller inskränka en redan rådande. I båda fallen gäller att det är riksdagen som, i den materiella sekretessbestämmelsen i lag vari bemyndigandet ges, lägger fast de viktigaste villkoren för sekretess. Regeringen får i bemyndigandet bara tilläggas befogenhet att komplettera lagregeln i något avseende, t. ex. bestämma inom vilken myndighet regeln skall vara tillämplig, vilka ärenden den skall gälla eller hur lång sekretesstiden skall vara.

Tredje stycket

I gällande sekretesslag uppställs i flera bestämmelser som villkor för utlämnande av en annars hemlig handling att en viss myndighet ger sitt tillstånd till utlämnandet. Enligt t. ex. 35 § SekrL gäller f. n. att vissa handlingar som har tillkommit för att begagnas vid kollektivavtalsförhandling, där myndighet är part, får utlämnas innan fem år har gått från handlingens datum, endast om statens avtalsverk ger tillstånd till utlämnande. Motsvarande reglering, dvs. att myndighets tillstånd krävs för att få ta del av en viss handling, finns bl. a. även i 5 § första stycket, 6 och 33 §§ SekrL.

Enligt OSK är de angivna reglerna i SekrL egentligen grundlagsstridiga, eftersom förutsättningarna för sekretess inte är *noga* angivna i lagen. OSK har i förslaget till LAH, låt vara i mindre omfattning än i sekretesslagen, behållit motsvarigheter till de angivna reglerna och har därför i grundlagskapitlet (9 § andra stycket) infört en regel, enligt vilken det är tillåtet för lagstiftaren att i den särskilda sekretesslagen uppställa såsom villkor för utlämnande av hemlig handling att tillstånd ges av en viss myndighet.

För egen del har jag som framgår av avsnittet 7.2 i den allmänna motiveringen funnit att tekniken att uppställa tillstånd från viss myndighet som villkor för utlämnande av en annars hemlig handling i princip är betänklig, eftersom den öppnar möjlighet att överlåta åt viss myndighet att genom rent skönsmässiga bedömningar bestämma handlingsoffentlighetens omfattning på visst område. I departementsförslaget har därför någon motsvarighet till OSK:s förslag inte tagits upp. För vissa särpräglade fall kan emellertid, som jag också har nämnt tidigare, konstruktionen med särskilt tillstånd för utlämnande vara ändamålsenlig. I dessa fall bör dock endast riksdagen eller regeringen kunna vara tillståndsgivande myndighet.

I enlighet härmed ges i tredje stycket möjlighet att utforma en sekretessbestämmelse i den särskilda lagen eller i annan lag som denna hänvisar till på det sättet att utlämnandet av en viss handling görs beroende av att riksdagen eller regeringen ger sitt tillstånd. Redan praktiska skäl talar, som jag har nämnt i den allmänna motiveringen, för att denna undantagsmöjlighet kommer att utnyttjas sällan i lagstiftningen.

I tredje stycket medges sålunda att en sekretessbestämmelse utformas på ett visst sätt. Det ger däremot inte befogenhet för t. ex. regeringen att ge dispens vid tillämpningen av sekretessregler i allmänhet. En sådan be-

fogenhet tillkommer enligt sekretesslagen f. n. – förutom regeringen – i vissa ärenden även riksdagen och andra beslutande församlingar och denna befogenhet har inte ansetts kräva uttryckligt stöd i TF. Jag anser sålunda att en liknande dispensregel bör kunna tas upp i den lag som skall ersätta sekretesslagen utan att detta särskilt anges i TF.

3 §

I denna paragraf definieras begreppet allmän handling. Därvid ges särskilda bestämmelser i fråga om tekniska upptagningar. Beträffande dessa bestämmelser hänvisas i första hand till den allmänna motiveringen, avsnitten 6 och 7.3.

Gällande rätt

Offentlighetsprincipen enligt TF är knuten till begreppet "allmän handling".

Begreppet *handling* definieras inte i TF. Det torde åsyfta dokument av alla slag. Enligt 2 kap. 2 § andra stycket TF skall vad som i kapitlet sägs om handling avse även karta, ritning eller bild. Enligt en föreskrift som lades till andra stycket genom beslut åren 1973–1974 skall kapitlets bestämmelser om handling tillämpas också på upptagning för automatisk databehandling eller annan upptagning som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel.

En handling är enligt 2 § första stycket TF *allmän* om den förvaras hos stats- eller kommunalmyndighet, vare sig den har inkommit till myndigheten eller blivit upprättad där. Avgörande för en handlings karaktär av allmän är alltså inte om dess innehåll rör allmänna angelägenheter. I 2 § tredje stycket ges en kompletterande bestämmelse om tekniska upptagningar. I stycket sägs att sådan upptagning skall anses förvarad hos myndighet även i fall då den har kommit in till eller upprättats hos annan än myndighet, förutsatt att det är myndighet som förfogar över upptagningen.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén

Enligt 3 § första stycket i OSK:s förslag till grundlagskapitel skall med allmän handling förstås hos myndighet förvarad framställning i skrift eller bild samt upptagning, som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel, sedan handlingen har inkommit till eller upprättats hos myndigheten. I andra stycket upptas den tidigare behandlade bestämmelsen om när ADB-upptagning skall anses förvarad hos myndighet. Bestämmelsen anknyter till myndighetens rätt att förfoga över upptagningen.

I sin kommentar till 3 § uttalar OSK att begreppet handling inte definieras i lagtexten. En naturlig definition är dock enligt utredningen att handling

är en fysisk företeelse, som är bärare av i viss form fixerad information. OSK påpekar att karta och ritning, som f. n. nämns särskilt i lagtexten, innefattas i orden "framställning i skrift eller bild", likaså mikrofiche (en form av mikrofilm).

Remissyttrandena

Första stycket

Regeringsrätten tar upp frågan om vilka slag av information som bör omfattas av offentlighets- och sekretesslagstiftningen och nämner därvid att tankar i olika sammanhang har framförts om att all information såväl muntlig som skriftlig skulle omfattas av denna lagstiftning. Med en sådan utvidgning skulle, fortsätter regeringsrätten, t. ex. tystnadspliktsproblemen kunna lösas på ett naturligt sätt. Skillnaden mellan muntlig och skriftlig information är emellertid i praktiken stor. Lagstiftningen bör därför enligt regeringsrätten även framgent begränsas till handlingar.

Begreppet handling diskuteras av några remissinstanser.

Regeringsrätten erinrar om att begreppet handling i den föreslagna lagstiftningen brukas i en alldeles särskild betydelse som avviker från den som det har i vanligt språkbruk där det betyder "dokument". Som framgår av definitionen i 3 § tänkes "handling" vara dels varje föremål med en framställning i skrift eller bild som har främst informativt ändamål, oavsett arten av det material varpå framställningen är anbragt, dels upptagning som för att läsas eller avlyssnas kräver särskilt tekniskt hjälpmedel. Framställningen kan sålunda, fortsätter regeringsrätten, förekomma på papper, vilket torde vara det vanliga, men kan också finnas på t. ex. väv, trä eller metall, allt förutsatt att framställningen är det huvudsakliga och icke det använda materialet. Från rena konstverk avgränsas handlingarna genom att deras huvudsyfte är att förmedla information eller meningsintryck och ej rent estetiska intryck. Samma distinktion torde få göras beträffande upptagningar. Tonband och grammofonskivor, vilkas huvudsakliga ändamål är att förmedla ett konstnärligt budskap och icke information eller liknande blir ej att anse som handling och faller utanför förevarande lagstiftning. Enligt regeringsrätten bör de gränsdragningsproblem som föreligger härvidlag inte vara mera svårlösta än andra sådana problem.

JO erinrar om att begreppet handling inte är definierat i gällande lagstiftning, dock att i 2 kap. 2 § TF förklaras att vad som sägs om handling även skall avse karta, ritning eller bild. JO återger härefter OSK:s ståndpunkt att en naturlig definition av begreppet är att det är en fysisk företeelse som är bärare av i viss form fixerad information. JO förklarar att han själv brukar åberopa den internationella definition av dokument som går ut på att dokument är varje fysiskt medium som är bärare av information. OSK

föreslår nu en definition som vänder upp och ner på det hittills tillämpade betraktelsesättet. Med handling skall enligt OSK:s förslag i första rummet förstås en framställning i skrift eller bild. Själva informationen har alltså ställts i fokus och det fysiska mediet som bär densamma nämns över huvud taget inte. Budskapet blir mediet. Det ligger enligt JO mycket häri. Rent etymologiskt är en handling en företeelse som handlar om något. Ett blankt pappersark är ingen handling. Det blir det först genom att något skrivs eller tecknas därpå. Emellertid blir det, fortsätter JO, för tanken svårsmält och rent praktiskt främmande att se själva informationen som sådan som en handling. Det finns inga fritt svävande skrifter eller bilder utan de fysiska medier som bär dem utgör trots allt också konstitutiva delar i föreställningen om en handling. Ordet framställning synes ej heller JO särskilt väl valt med tanke på dess dubbelbetydelse (= ansökan, begäran etc.). Information är visserligen ett främmande ord men det finns inte något bra svenskt ord som kan ersätta detta. JO vill därför förorda att ordet information kommer till användning i stället för framställning. Vidare märks att information kan anbringas inte bara medelst skrivtecken eller bild utan också genom hålkortsstansning e. d. Sammanfattningsvis föreslår JO att handling definieras som "fysiskt föremål med genom skrift, andra tecken eller bild anbragt information". – JO framhåller vidare att med handling enligt OSK:s förslag också skall förstås upptagning, som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel. Härunder kommer tydligen att falla såväl på grammofonskriva, ljudband e. d. inspelad information som information på datamedium. Ordet upptagning är enligt JO inte något helt lyckat uttryck. Hellre borde väljas "på elektroniskt medium lagrad information, som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel".

Också *DAFA* tar upp det i handlingsbegreppet ingående begreppet upptagning. DAFA påpekar att OSK definierar begreppet upptagning för ADB som "uppgift som är lagrad å tekniskt medium eller som måste sammanställas från flera sådana media, om det fordras för att den skall kunna uppfattas av människan". OSK har, fortsätter DAFA, i och med denna definition föredragit det abstrakta begreppet "uppgift" framför det konkreta "handling". Medan "handling" i de flesta fall torde vara klart och tydligt avgränsat är dock fråga om inte avgränsningen av vad som skall anses som en "uppgift" (= "handling") kan vålla bekymmer. Att en uppgift om vem som bor på viss angiven adress är en "uppgift" i grundlagens mening är väl klart, men är uppgift om vilken som bor i ett kvarter eller kanske rent av i en stad att anse som en sådan "uppgift"? Vidare torde enligt DAFA gränsen mellan flera "uppgifter", som ingår i en och samma databas, i vissa fall vara mycket svår att dra. Eller annorlunda uttryckt, hur stark skall samhörigheten mellan olika uppgifter, lagrade på ett eller flera media, vara för att anses som "uppgift" i grundlagens mening? Denna oklarhet kan, enligt DAFA:s mening, medföra svårigheter för en myndighet att avgöra omfattningen av vad som begärts utlämnat och som också skall utlämnas.

Länsstyrelsen i Västerbottens län tar upp frågan om begreppet handling avser varje exemplar av en handling. Enligt länsstyrelsen råder här en besvärande otydlighet som av OSK har övertagits från gällande rätt.

Regeringsrätten påpekar att bestämmelserna i paragrafen innebär att de allmänna handlingarna urskiljs inom kategorin handlingar. Huvudkriteriet är att handlingen skall förvaras hos myndighet. Därmed uteslutes alla handlingar i enskild besittning. Men icke alla hos myndighet befintliga handlingar är allmänna. De skall ha uppnått en viss färdighetsgrad för att bli allmänna. Lagstiftningen har icke behov av någon term för sådana "handlingar" hos myndighet som icke är allmänna. Regeringsrätten förklarar att den icke har någon erinran mot denna terminologi i och för sig, som överensstämmer med den nuvarande, men påpekar att den förorsakar vissa praktiska svårigheter. Ordet handling användes sålunda av praktiska skäl ofta i texten när man uppenbarligen avser "allmän handling". Om man t. ex. i den föreslagna grundlagstexten jämför 5–8 §§, i vilka ordet handling utgör första eller andra (i 8 §) ordet i paragrafen, är det tydligt att ordet i 5 och 6 §§ betyder "handling" i dess vida bemärkelse medan ordet i 7 och 8 §§ betyder "allmän handling". När termen handling förekommer i 9 § första stycket i uttrycket "begäran att få taga del av handling" måste avses "handling" i vidare betydelse. Även frågan om den handling som begäres är allmän handling eller ej skall nämligen avgöras i detta förfarande.

Enligt *Svea hovrätt* innebär den grundläggande regeln i första stycket om begreppet allmän handling en förbättring i förhållande till gällande regel. Helt undgår emellertid OSK enligt hovrätten inte själv den kritik som med rätta riktas mot den nuvarande bestämmelsen. En handling kan givetvis inte anses förvarad innan den vare sig inkommit till eller upprättats hos myndigheten. Svårigheten att finna en språkligt och logiskt helt tillfredsställande avfattning sammanhänger med att OSK sökt ansluta så nära som möjligt till det nuvarande regelsystemet. Enligt hovrätten är en möjlig lösning att inleda stadgandet med orden "Med allmän handling förstås, med de begränsningar som anges i 4–6 §§, varje hos myndighet förvarad" samt utesluta den avslutande bisatsen "sedan ... myndigheten".

Också *hovrätten över Skåne och Blekinge* berör den språkliga utformningen av bestämmelsen. Enligt hovrätten innebär omskrivningen i förhållande till gällande lydelse inte någon förbättring. Ordet "alla" som kommittén hänger upp sig på i den nuvarande texten får enligt hovrätten sin förklaring av tidigare diskussion om offentlighetsprincipens utsträckning. Läsningen av detta ord befriar naturligtvis inte någon från att ta del av övriga paragrafer i kapitlet. Den föreslagna texten gör, säger hovrätten vidare, med tanke på att handling icke kan förvaras hos myndighet innan den antingen har kommit in dit eller upprättats där, ett kryptiskt intryck. Hovrätten förklarar att den avstyrker ändringen utan att dock göra någon invändning mot att begreppet förfogande definieras.

Länsstyrelsen i Västerbottens län påpekar att det för den tillämpande myn-

digheten alltid är svårt att för allmänheten och berörd personal klargöra skillnaden mellan handling, allmän och enskild handling, offentlig handling och hemlig handling, arbetspapper och upprättad handling. Länsstyrelsen anser det emellertid lämpligast att den nuvarande begreppsapparaten bibehålls trots att den är svårhanterlig och ibland känns onaturlig. Men de begrepp som används måste användas konsekvent. Länsstyrelsen påpekar – i överensstämmelse med vad som sägs i regeringsrättens ovan återgivna uttalande – att distinktionen mellan begreppen handling och allmän handling inte är genomförd i grundlagsförslaget.

Också *ÖB* tar upp frågan om de svårigheter som sammanhänger med den använda terminologin. ÖB föreslår att första stycket skall kompletteras med en mening av följande innehåll: "Allmän handling är offentlig eller kan av myndighet hållas hemlig." Som grund för förslaget anför ÖB att det erfarenhetsmässigt råder en utbredd begreppsförvirring i dessa frågor bland de tjänstemän som skall tillämpa den aktuella lagstiftningen.

Andra stycket

Som redan har nämnts under 6.5 ifrågasätter *Svea hovrätt* om inte stadgandet i andra stycket kan förenklas. Hovrätten föreslår följande lydelse: "Upptagning ... myndighet, om myndigheten har befogenhet att överföra upptagningen till läsbar form". Härigenom skulle begreppet förfoga utgå, liksom begreppen inkommen och upprättad skulle utgå ur första stycket enligt hovrättens förut framförda förslag. Det ligger enligt hovrätten en fördel i att så långt som möjligt undvika att införa begrepp av denna typ i den grundläggande bestämmelsen. Avgörande för om hovrättens förslag på förevarande punkt är antagbart sägs främst vara hur man skall ställa sig till befogenhetsinskränkningar genom avtal. Enligt hovrättens under 6.5 återgivna mening är det föga tillfredsställande, att myndigheterna träffar avtal som tas över av grundlagsstadgandet. Det borde vara möjligt att i annan ordning reglera myndigheternas befogenheter härvidlag. I så fall torde också den av hovrätten föreslagna, förenklade lydelsen av förevarande paragrafs andra stycke kunna godtas.

Datainspektionen påpekar att det enligt paragrafens första stycke, för att en handling – varmed förstås även ADB-upptagning – skall vara allmän, krävs att den är förvarad hos myndighet men också att den inkommit till eller upprättats hos myndigheten. Emellertid kan enligt andra stycket en upptagning anses förvarad hos myndigheten utan att någonsin ha inkommit dit eller upprättats där.

Myndigheten kan exempelvis ha uppdragit åt enskilt subjekt, t. ex. en privat servicebyrå, att göra och förvara upptagningen. Även om i detta fall upptagningen enligt andra stycket anses förvarad hos myndigheten till följd av förfoganderätten, är likväl inte det senare ledet i första stycket uppfyllt: upptagningen är ju inte inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

För den språkliga logikens skull borde därför enligt inspektionen i andra stycket efter orden "anses förvarad hos" tillfogas "och inkommen till". Att detta problem uppmärksammats också av *juridiska fakulteten vid Stockholms universitet* framgår av avsnitt 6.5.

Riksrevisionsverket uttalar att det inte av formuleringen i andra stycket klart framgår vad som avses gälla i fråga om upptagnings offentlighet när några bestämmelser inte har meddelats och upptagningen faktiskt finns hos enskilt företag. Enligt verkets mening bör presumtion för offentlighet i detta fall föreligga såvida inte annat är avtalat. *Arbetsmarknadsstyrelsen* återger uttalandet i OSK:s motivtext (s. 96 och 97) att myndighet, om särskilda föreskrifter om befogenhet att överföra ADB-upptagning till läsbar form saknas, skall anses förfoga över sådan upptagning om den faktiskt finns hos myndigheten, såvida denna inte på grund av avtal är förhindrad att överföra den till läsbar form. Enligt arbetsmarknadsstyrelsen bör lagtexten kompletteras med en föreskrift av detta innehåll.

I denna del hänvisas i övrigt till remissammanställningen i avsnitt 6.5.

Föredraganden

Som framgår av föregående paragrafer bör offentlighetsprincipen i TF liksom hittills gälla "allmänna handlingar". I 3 § anges vad som skall förstås med allmänna handlingar. Paragrafen kommer därigenom att beskriva ramen för offentlighetsprincipens tillämpning.

Enligt min mening främjas klarheten, om man i lagrummet först definierar vad som skall förstås med handling och därefter anger när en handling skall anses allmän.

Enligt OSK:s förslag förstås med *handling* en framställning i skrift eller bild eller en teknisk upptagning. Förslaget innebär att de tekniska upptagningarna, som f. n. inte uttryckligen betecknas som handlingar i TF, inordnas under handlingsbegreppet. Som framgår av vad jag har yttrat i den allmänna motiveringen om den lagtekniska regleringen av ADB-upptagningar (avsnitt 7.3), ser jag detta som en fördel. Tekniken leder till att de tekniska upptagningarna faller under begreppet handling också i andra kapitel i TF än i 2 kap.

Den föreslagna definitionen av handling kritiseras i remissyttrandet från JO. JO framhåller i fråga om första ledet i beskrivningen att en legaldefinition bör utgå från att en handling är ett fysiskt medium som är bärare av information. Till detta vill jag göra den kommentaren att det är riktigt att offentlighetsregleringen i TF inte skall omfatta all slags information utan endast sådan som är bunden till föremål av något slag. Å andra sidan är det väsentliga i offentlighetsgrundsatsen allmänhetens tillgång till själva informationen i myndigheternas besittning. Informationsbärarna som sådana är av underordnat intresse. Jag har i den allmänna motiveringen förordat en definition av begreppet upptagning som tar sikte på informationsinne-

hållet. Jag anser att i konsekvens härmed beskrivningen i TF av objektet för offentlighetsregleringen också i övrigt bör skjuta informationen i förgrunden. Detta objekt skulle jag i allmänna ordalag vilja beskriva som information som är fixerad på något medium. Med hänsyn till det anförda ansluter jag mig i allt väsentligt till OSK:s förslag om hur begreppet handling bör anges i TF.

Definitionen av handling är som nämnts uppdelad i två led: framställning i skrift eller bild och teknisk upptagning. Det första ledet omfattar traditionella handlingar. Som regeringsrätten framhåller kan framställningen emellertid förekomma på annat än papper, t. ex. på väv, trä eller metall, förutsatt att framställningen och inte materialet är det huvudsakliga. Till framställning i skrift eller bild är att räkna framställning som kan uppfattas med ögat utan tekniska hjälpmedel. Krävs normalt tekniskt hjälpmedel för att informationen skall kunna förstås, har man däremot att göra med en teknisk upptagning. Enligt denna definition är alltså mikrofiche en form av teknisk upptagning.

De tekniska upptagningarna definieras både i OSK:s förslag och i gällande rätt som upptagningar som kan "läsas eller avlyssnas" endast med tekniskt hjälpmedel. Med en snäv tolkning utesluts härigenom en bildupptagning utan text på t. ex. videogram. För att någon tvekan inte skall behöva råda om att också sådana upptagningar innefattas under begreppet handling i 2 kap. TF föreslår jag den jämkningen att en teknisk upptagning anges som en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. – Frågan om hur en upptagning skall avgränsas i förhållande till en annan har jag diskuterat i den allmänna motiveringen.

Regeringsrätten har i sitt remissyttrande uttalat att handlingar enligt 2 kap. TF avgränsas från rena konstverk genom att deras huvudsyfte är att förmedla information och meningsintryck och inte rent estetiska intryck. Även om jag i princip kan ansluta mig till detta uttalande, vill jag framhålla att det kan vara vanskligt att dra en gräns av angivet slag. Endast i uppenbara fall bör man med utgångspunkt i en sådan distinktion frånkänna en framställning eller en upptagning egenskapen av handling i TF:s bemärkelse. Även framställningar och upptagningar som syftar till att förmedla ett konstnärligt budskap blir sålunda att räkna till "handlingar", om de har samband med myndighets uppgifter, t. ex. en tavla som åberopas som bevisning inför domstol. Behovet av distinktionen mellan handlingar av rent konstnärligt slag och sådana som förmedlar information blir f. ö. mindre, om man i enlighet med vad jag föreslår i 11 §, från offentlighetsregleringen uttryckligen undantar bl. a. handlingar som ingår i bibliotek samt ljud- och bildupptagningar som har inköpts för arkiveringsändamål.

En remissinstans har ställt frågan huruvida ett datorprogram är att anse som en upptagning enligt grundlagen och därmed som handling. OSK har inte uttryckligen berört problemet i sitt betänkande. Kommittén föreslår

emellertid i lagen om allmänna handlingar en sekretessbestämmelse (9 §) för datorprogram som gäller hemlig ADB-upptagning. Det finns ingenting som tyder på att kommittén har räknat med annat än att bestämmelsen skulle omfatta också datorprogram som är maskinellt lagrat. Enligt min mening kan någon tvekan inte råda om att sådant program är en upptagning och därmed en handling enligt förevarande paragraf.

Det grundläggande kriteriet för att en handling skall vara *allmän* bör i enlighet med vad som gäller nu vara det förhållandet att handlingen förvaras hos myndighet. Det är inte någon nödvändig förutsättning att handlingen berör allmänna angelägenheter. Inte heller spelar det primärt någon roll vem som kan anses vara ägare till handlingen.

Enligt gällande TF är det emellertid inte ett tillräckligt villkor för att en handling skall anses allmän att den förvaras hos en myndighet. Det krävs dessutom att handlingen antingen är inkommen till myndigheten eller upprättad där. Detta tillägg får sin betydelse därigenom att ordet upprätta har en speciell, från vanligt språkbruk avvikande innebörd i TF. En handling kan enligt bestämmelser i TF mycket väl vara upprättad vid en senare tidpunkt än den, då handlingen faktiskt har blivit utskriven eller på annat sätt framställd. I sak måste en liknande ordning behållas också i fortsättningen. Jag föreslår sålunda i 6 och 7 §§ bestämmelser som anger den tidpunkt då en handling hos en myndighet skall bli allmänt tillgänglig. Den grundläggande regeln i 3 § måste ta hänsyn till dessa bestämmelser. Jag anser att begreppen "inkommen" och "upprättad" i fråga om handling är så vedertagna att de alltjämt bör användas för att utmärka den precisering och begränsning av offentlighetsprincipens tillämpning som följer av nämnda bestämmelser. Regeln i 3 § bör emellertid utformas så att det framgår att – främst – uttrycket upprättad har en mera speciell innebörd än enligt vanligt språkbruk.

Jag föreslår med hänvisning till det sagda att i 3 § andra meningen anges att handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

I den mån en handling trots att den faller under den nu angivna beskrivningen bör vara undantagen från offentlighet, bör den i allmänhet tas upp i en sekretessbestämmelse i lag. TF innehåller emellertid redan nu vissa föreskrifter som ställer en handling vid sidan om 2 kap. TF genom att förklara att handlingen inte skall anses allmän. Dit hör t. ex. bestämmelserna i 2 kap. 4 § om minnesanteckningar. Som OSK:s förslag visar, finns alltjämt ett behov av sådana undantag för vissa särskilda kategorier av handlingar. Jag har redan i den allmänna motiveringen berört upptagningar som en myndighet har om hand endast för teknisk bearbetning eller teknisk lagring. I 9–11 §§ föreslår jag föreskrifter om vissa speciella slag av handlingar som inte skall anses vara allmänna. Jag har inte ansett det nödvändigt att i 3 § uppta en hänvisning till dessa föreskrifter. Jag vill tillägga att en handling, som förvaras hos en myndighet men som – kanske bara

tills vidare - inte är allmän handling, inte utan vidare kan jämställas med en allmän handling som skall hållas hemlig enligt en sekretessbestämmelse. Någon skyldighet för myndighet att lämna ut en icke allmän handling föreligger visserligen inte. Å andra sidan följer inte av handlingens status att myndigheten är förhindrad att lämna ut den. Ett förbud mot utlämnande kan emellertid i vissa fall vara innefattat i en tystnadsplikt som åligger en tjänsteman eller följa av att förfoganderätt till handlingen föreligger för någon utomstående.

Av grundläggande betydelse för innebörden av begreppet allmän handling är givetvis hos vilka organ en handling förvärvar egenskap av allmän. Enligt 3 § är det endast handlingar hos *myndighet* som är allmänna. Frågan om en utsträckning av offentlighetsprincipen har berörts i den allmänna motiveringen, avsnitt 7.1. Till myndighetsbegreppet återkommer jag i specialmotiveringen till 5 §.

En handling skall enligt definitionen vara knuten till en myndighet genom *förvaring* för att kunna bli allmän. Uttrycket tar i första hand sikte på konventionella handlingar och ställer upp krav på en lokal anknytning till myndigheten. Det får emellertid inte uppfattas så snävt att handlingen alltid måste befinna sig i myndighetens egna lokaler för att anses förvarad hos denna.

I fråga om handlingar som är tekniska upptagningar har förvaringsbegreppet en speciell innebörd, som anges i paragrafens andra stycke. Bestämmelserna i detta stycke har kommenterats i den allmänna motiveringen, varför jag här nöjer mig med ett par påpekanden. Som jag har framhållit förut är i allmänhet en myndighets faktiska tillgång till en ADB-upptagning avgörande för om upptagningen skall anses som "förvarad" och därmed allmän hos myndigheten. Av andra styckets särskilda bestämmelse om personregister framgår motsättningsvis att föreskrifter som inskränker myndighets rätt att överföra viss upptagning saknar betydelse såvitt gäller allmänhetens tillgång till andra slag av dataregister. Inte heller kan myndighet genom avtal indirekt begränsa offentligheten för en upptagning som den har faktisk tillgång till. Spärrar mot att upptagningar som inte omfattas av sekretessregler betraktas som allmänna kan, bortsett från personregister, åstadkommas endast genom att den faktiska tillgången begränsas, t. ex. genom s. k. accesskontroll. Jag vill emellertid i sammanhanget erinra om att jag föreslår att en upptagning som förvaras hos myndighet endast för teknisk bearbetning eller lagring, t. ex. hos en datacentral, inte skall anses som allmän handling hos den myndigheten (10 §).

Särregleringen i andra stycket i fråga om de tekniska upptagningarna avser endast begreppet förvara. I 6 § förordar jag för de tekniska upptagningarnas del en specialregel om när en handling skall anses inkommen till en myndighet. Någon motsvarande föreskrift finner jag inte behövlig som komplettering till bestämmelserna om när en handling skall anses upprättad hos en myndighet. Skälen härför redovisas under 7 §.

4 §

Gällande rätt

Någon bestämmelse som drar en gräns mellan allmänna handlingar och privata meddelanden till befattningshavare vid myndighet finns inte i TF.

I förslaget från 1944 års tryckfrihetssakkunniga upptogs en regel, enligt vilken brev och andra sådana personliga meddelanden som inkommit till myndighet skulle, fastän de inte var ställda till myndigheten, anses som allmänna handlingar, om de inte uppenbart var utan betydelse för mål eller ärende, som myndigheten hade att handlägga.

Någon motsvarighet till de sakkunnigas förslag fanns inte i propositionen. Departementschefen uttalade (prop. 1948:230 s. 130) att det var förenat med stora svårigheter att i lagtexten precisera en lämplig gränsdragning mellan allmänna handlingar och privata meddelanden eller brev. Å ena sidan måste det anses i princip stridande mot offentlighetsgrundsatsen, om meddelanden, som hade tillkommit i syfte att påverka måls eller ärendes avgörande, genom att betraktas som enskilda undandrogs offentligheten. Å andra sidan, menade departementschefen, borde det finnas ett visst utrymme för skriftliga meddelanden i tjänsten, vilka inte kunde anses vara allmänna handlingar. Departementschefen stannade därför för att låta denna gränsdragning liksom dittills ankomma på rättspraxis. Propositionen föranledde i denna del inte någon erinran från riksdagens sida.

Den rättspraxis, som har utvecklat sig efter år 1948, innebär i korthet huvudsakligen följande. Om mottagaren av ett personligt meddelande överlämnar detta till myndigheten eller låter diarieföra eller förvara det hos myndighet, blir handlingen allmän. En skrivelse som är avsedd att inverka på utgången av ett i tjänsten handlagt ärende måste anses som allmän handling. Ett meddelande som lämnas en tjänsteman personligen anses som allmän handling, om meddelandet påvisbart inverkat på ett beslut i tjänsten. Ett visst utrymme finns emellertid för privata meddelanden, och utslagsgivande blir därför omständigheterna i det särskilda fallet och vikten av de intressen som talar i den ena eller andra riktningen. Mycket starka skäl anses böra finnas för att offentlighetsprincipen skall få sättas åsido.

Till ytterligare belysning av gällande praxis kan återges de riktlinjer för diarieföring i regeringsärenden som har lämnats i en inom statsrådsberedningen år 1969 upprättad promemoria. I denna uppmärksammas gränsdragningen mellan allmänna handlingar och privata meddelanden. Att en handling är ställd till ett statsråd eller en tjänsteman personligen medför enligt promemorian inte i och för sig att handlingen skall anses som ett privat meddelande. Har handlingen getts in i syfte att föranleda tjänsteåtgärd eller att påverka handläggningen eller avgörandet av ett ärende, är handlingen att anse som allmän oavsett om den ställts till exempelvis chefen för visst departement eller till en viss namngiven person. Över huvud taget bör gälla att en personligen ställd handling som ställts till mottagaren i hans egenskap

av statsråd eller tjänsteman skall betraktas som allmän. Av det sagda följer å andra sidan att handling som avser mottagarens rent personliga angelägenheter eller som ställts till honom i hans egenskap av medlem av politiskt parti, enskild organisation eller motsvarande inte är att hänföra till allmän handling och alltså inte skall diarieföras. Personligen ställd handling som enligt det föregående är att anse som allmän handling skall omgående överlämnas för registrering till registrator eller den som annars svarar för diarieföringen.

Vad som anförs i promemorian har inte föranlett några invändningar från JO:s sida (JO 1971 s. 346).

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén

I förslaget från OSK anges i 5 kap. 4 § fall där handling inte skall anses som allmän. Under punkt 4 tas upp brev eller annat personligt meddelande till befattningshavare vid myndighet, om det uppenbarligen icke avser mål eller ärende som myndigheten har att befatta sig med.

OSK konstaterar (s. 145) att det i praxis är fastslaget hur personliga meddelanden, s. k. handbrev, skall behandlas och att förvaltningslagens bestämmelser (t. ex. 15 §) är vägledande på denna punkt. Någon anledning att inte lagfästa denna praxis föreligger inte. Enligt OK:s förslag skulle regeln utformas så att personliga meddelanden till befattningshavare hos myndighet skulle anses som allmänna handlingar om de hänförde sig till något som denne hade att ta befattning med. OSK erinrar om att förslaget mottogs med välvilja på det hela taget men anser att det framstår som väl snävt mot bakgrund av vad som nu – egentligen utan skrivna regler – anses gälla på området. OSK föreslår därför en regel av innebörd att endast sådant personligt meddelande, som uppenbarligen inte angår något som *myndigheten* har att ta befattning med, skall få undanhållas offentligheten genom att ej betraktas som allmän handling.

Remissyttrandena

Regeringsrätten finner att OSK vad gäller regler om de s. k. handbreven har nått fram till en ändamålsenlig avvägning. Den föreslagna omvända bevisbördan, dvs. att det skall vara uppenbart att handbrevet inte avser mål eller ärende som myndigheten har att behandla, kan antas få till följd att handbreven efter hand kommer att försvinna. Liknande uttalanden görs av *riksrevisionsverket, stadsarkivet i Stockholms kommun* och *Svenska sparbanksföreningen*.

Svea hovrätt anser det vara en betydande förtjänst att förslaget upptar en regel om de s. k. handbreven men ifrågasätter om inte den föreslagna bestämmelsen har fått en alltför stor räckvidd. Det är enligt hovrätten närmast ordet "avser" som inger tvekan. En mera restriktiv avfattning bör

övervägas, t. ex. med utgångspunkt i uttrycket "om det ej uppenbarligen saknar betydelse för mål" etc.

Datainspektionen påpekar att uttrycket "icke avser mål eller ärende som myndigheten har att befatta sig med" inte alldeles klart ger vid handen att ett handbrev kan ge upphov till ett ärende som myndigheten skall befatta sig med. Enligt inspektionen är det i motiveringen använda uttrycket "inte angår något som" bättre från denna synpunkt.

Länsstyrelsen i Jönköpings län finner det föreslagna stadgandet väl strikt och ifrågasätter om inte handbrevsregeln kan ges en utformning som mera ansluter sig till praxis och förvaltningslagens bestämmelser.

Fastighetsnämnden i Malmö kommun anser att det inte klart framgår vad som avses med "personligt meddelande". OSK använder i motiveringen ordet "handbrev", möjligen i den tron att man därmed gjort ett förtydligande. Detta ord torde emellertid enligt fastighetsnämnden ej utgöra tillräckligt bidrag till tolkningen. Det kan väl antas, att brev och meddelanden som – utan att avse något konkret ärende – utväxlas mellan tjänstemän för diskussion i kollegiala former går in under begreppet "personliga meddelanden". Vad åter angår enskild persons förtroliga skriftliga kontakter synes läget synnerligen oklart. Nämnden påpekar att OSK säger sig ej ha funnit det möjligt att generellt använda enskilds förtroliga förbindelse med myndighet som ett kriterium för sekretessen. Att OSK som ett särskilt krav på att handlingen ej skall anses allmän uppställer, att den inte får avse mål eller ärende, som myndigheten har att befatta sig med, löser knappast problemet. Här uppkommer i stället enligt fastighetsnämnden en frågeställning som gäller om myndighetsbefattandet skall tolkas i vidsträckt bemärkelse eller om dit skall hänföras endast myndigheten i dess direkt beslutande funktion. Nämnden framhåller i sammanhanget att delar av skriftväxlingen i ett ärende ofta inte behöver underställas myndigheten för att denna skall kunna fatta beslut. Detta sägs särskilt gälla ärenden som har beretts under lång tid. Även om myndighetsbegreppet här skulle tolkas som myndighet i beslutsfunktion blir enligt förslaget sådana för beslutets fattande ej nödvändiga handlingar allmänna hur förtroliga och ömtåliga för den enskilde ingivaren de än är. Detta följer enligt nämnden av att de över huvud taget avser det ärende, som skall handläggas av myndigheten.

Hovrätten över Skåne och Blekinge finner det tillfredsställande att OSK har tagit med en bestämmelse om handbrev. Den föreslagna avfattningen är dock enligt hovrätten inte så lyckad. Den säger endast något självklart som följer redan av huvudbestämmelsen i 5 § första stycket. Hovrätten säger att två möjligheter synes föreligga. Antingen kan som i OK:s förslag bestämmelsen ges en självständig definierande innebörd som närmare förklarar begreppet allmän handling i det angivna hänseendet. Eller också kan man ta upp bestämmelsen som ett undantag från vad som eljest skulle vara en allmän handling. Det avgörande torde då böra vara att meddelandet uppenbart är utan betydelse för mål eller ärende som myndigheten har att

handlägga. *Kammarrätten i Göteborg* ger uttryck för liknande synpunkter. Kammarrätten förklarar att bestämmelsen är formulerad så att den uttrycker en självklarhet och att den därför bör utgå ur 4 §. I stället kan lämpligen i 3 § sättas in en bestämmelse av ungefär följande innehåll: Brev eller annat meddelande som tillställts befattningshavare vid myndighet personligen skall anses som allmän handling, om det gäller fråga som myndigheten har att befatta sig med.

Frågan hur man skall se på kommunalråds och andra heltidsanställda förtroendemäns korrespondens behandlas i några yttranden. Enligt *stadskansliet i Göteborgs kommun* förekommer det inom den kommunala förvaltningen att sådana förtroendemän får och avsänder brev i frågor, som först senare anhängiggöres som ärenden hos myndigheten. En sådan skriftväxling torde vara ett oundvikligt led i den politiska verksamhet som bedrivs av dessa befattningshavare. Enligt stadskansliets mening vore det olyckligt om den nu föreslagna formuleringen skulle medföra att sådana personliga meddelanden bleve att anse som allmänna handlingar. Enligt stadskansliet framstår ett klarläggande uttalande i denna fråga som önskvärt. Liknande synpunkter framförs av *kommunstyrelsens i Kungälv arbetsutskott* och av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*. Enligt länsstyrelsen synes förhållandena i nu avsett hänseende jämförbara med vad som gäller i fråga om statsråds korrespondens.

Föredraganden

Med tanke på offentlighetsprincipens stora vikt är det naturligt att bestämmelserna om allmänna handlingar innehåller en regel som förhindrar att principen sätts ur spel genom att handlingar som rör myndigheternas verksamhet behandlas som brev växlade mellan privatpersoner. Anledningen till att någon sådan regel inte togs upp i TF från början, trots att tryckfrihetssakkunniga lade fram ett förslag härom, var svårigheten att i lagtext precisera en lämplig avgränsning mellan allmänna handlingar och privata meddelanden. Även om denna svårighet fortfarande består, har den praxis som sedan dess har utvecklat sig på området gjort att det nu finns bättre underlag för en författningsreglering. I likhet med OK och OSK vill jag därför föreslå att i 2 kap. TF tas in en bestämmelse om när s. k. handbrev skall betraktas som allmän handling.

Som två remissinstanser har påpekat hör en sådan bestämmelse ihop snarare med den grundläggande regeln om vad som är allmänna handlingar än med de undantag från denna huvudregel som i övrigt tas upp i 4 § i OSK:s förslag. Jag förordar alltså att bestämmelsen om handbrev skall utgöra 4 § i 2 kap. TF.

När det gäller den närmare utformningen av en bestämmelse om gränsdragningen mellan allmänna handlingar och privata meddelanden gör sig olika intressen gällande. Ett är givetvis att största möjliga offentlighet bör

råda i myndigheternas verksamhet. Å andra sidan finns risk för att en alltför långtgående regel om offentlighet leder till att muntliga meddelanden används i stället för skriftliga. En sådan utveckling är inte önskvärd. Enligt min mening måste därför en bestämmelse om handbrev utformas så att det alltjämt finns ett visst utrymme för privata meddelanden som har beröring med myndigheternas verksamhet. Jag vill dock understryka att offentlighetsprincipen skall gälla om inte mycket starka skäl talar emot det. Den praxis som gäller på området får anses innebära en ändamålsenlig avvägning mellan de olika intressen som här står mot varandra. En grundlagsregel om handbrev bör alltså utformas med utgångspunkt i denna praxis.

Den grundläggande principen bör vara att ett brev eller annat meddelande som är adresserat till någon som innehar en befattning vid en myndighet skall anses som allmän handling, om handlingen gäller något som myndigheten har att befatta sig med. Jag har förut angett att begreppet ärende i TF bör ha samma innebörd som i förvaltningslagen. Utanför begreppet faller alltså myndigheternas s. k. faktiska handlande. På grund härav kan uttrycket ärende inte ensamt användas för att beskriva en handlings anknytning till en myndighets arbetsuppgifter. Jag föreslår därför att uttrycket "annan fråga" nämns vid sidan av "ärende" i lagtexten.

Som jag nämnde nyss bör emellertid ett visst ytrymme finnas för privata meddelanden som har beröring med myndigheternas verksamhet. Den angivna huvudregeln kan därför inte göras undantagslös. En person som innehar en befattning vid en myndighet skall kunna ta emot ett brev som är avsett för honom enbart i hans egenskap som politiker, facklig förtroendeman eller annat och som rör den verksamhet som bedrivs av myndigheten. Finns inget sådant undantag, blir följden att t. ex. brev till en facklig representant i en statlig företagsnämnd från hans fackförening, vilket angår hans agerande i nämnden, skulle vara allmän handling. En sådan ordning framstår som olämplig inte minst med tanke på vidgningen av arbetstagarnas medbestämmanderätt inom den offentliga verksamheten. På motsvarande sätt bör t. ex. ett statsråd eller en kommunal förtroendeman som partifunktionär kunna motta ett brev som är avsett att påverka hans politiska handlande utan att det är tillgängligt för någon annan, även om brevet rör ett ämne som han har att befatta sig med som befattningshavare vid myndighet.

Jag föreslår sålunda att 4 § formuleras så, att brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndighet skall anses som allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.

5 §

Gällande rätt

Enligt 2 kap. 2 § TF är allmänna handlingar alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar. För att en handling skall vara allmän krävs alltså att den förvaras hos ett organ som är en myndighet. Handlingar som finns hos andra organ än myndigheter är däremot inte allmänna. Begreppet myndighet är härigenom av grundläggande betydelse för frågan, om en handling är allmän eller inte. Myndighetsbegreppet har också en annan uppgift i TF. Det anger vad som är *en* myndighet och inte två eller flera myndigheter, något som är av betydelse vid tillämpningen av 2 kap. 5 § TF. Jag återkommer till denna fråga under 8 §.

Vad som i 2 kap. TF förstås med myndighet anges i dess 3 §. I första stycket räknas upp de organ som är statliga myndigheter, nämligen statsdepartementen, försvarets kommandoexpedition, riksdagen och allmänna kyrkomötet, deras avdelningar, utskott, nämnder, fullmäktige, deputerade och revisorer, domstolar och ämbetsverk samt övriga till statens förvaltning hörande myndigheter och inrättningar, kommissioner och kommittéer. Motsvarande uppräkning av kommunala myndigheter i andra stycket upptar alla till kommunal styrelse eller förvaltning hörande stämmor och representationer, myndigheter, styrelser, kollegier, nämnder, råd, kommissioner, revisorer, utskott och kommittéer jämte underlydande verk och inrättningar.

Den i 2 kap. 3 § TF gjorda uppräkningen av stats- och kommunalmyndigheter klargör inte alltid om ett organ är att anse som stats- eller kommunalmyndighet. Det bör därför nämnas att som sådan myndighet har i olika sammanhang ansetts notarius publicus (26 § SekrL), skogsvårdsstyrelse (4 § 9 civilförvaltningens sekretesskungörelse), allmän försäkringskassa (RÅ 1968:42) och AB Svensk Bilprovning i fråga om inspektionsverksamheten (prop. 1964:132 s. 36 och 63).

Offentlighetskommittén

OK tog i sitt förslag till 2 kap. TF upp en ny definition på begreppet myndighet. Därmed förstods varje statligt eller kommunalt organ som har att fatta beslut självständigt (2 kap. 3 § första stycket). Vad som stadgades om myndighet skulle enligt förslaget äga motsvarande tillämpning på bolag, förening, stiftelse eller annat enskilt organ i vad dess åtgärder genom klagan kunde dras under myndighets prövning (2 kap. 3 § andra stycket).

Som myndigheter och därför hänförliga till 2 kap. 3 § första stycket i förslaget angav OK i motiveringen skogsvårdsstyrelse, AB Svensk Bilprovning i fråga om inspektionsverksamheten, de allmänna försäkringskassorna och notarius publicus.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén

OSK föreslår en regel som sägs i mycket påminna om OK:s förslag. Med myndighet skall enligt OSK i grundlagen förstås riksdagen och kommunala beslutande församlingar samt varje annat statligt och kommunalt organ, som har att fatta beslut självständigt (5 kap. 2 §). Däremot innehåller OSK:s förslag ingen motsvarighet till de av OK föreslagna bestämmelserna i 2 kap. 3 § andra stycket.

OSK framhåller därvid att allmänna försäkringskassor och skogsvårdsstyrelser otvivelaktigt är myndigheter. Genom ett par förtydligande tillägg till OK:s förslag anser OSK vidare att varje eventuellt tvivel om riksdagens och kommunala beslutande församlingars ställning som myndigheter skall bli undanröjt.

Förslaget från OK, att även vissa enskilda organ skulle betraktas som myndigheter i den mån deras åtgärder kunde dras under myndighets prövning, mottogs inte med någon större välvilja under remissbehandlingen, konstaterar OSK. Vad som främst vållade protester var att regeln skulle få effekt även på advokatsamfundet. Även om det ur vissa synvinklar för OSK kunde te sig önskvärt att enskilda organ, vilkas verksamhet i viss omfattning är offentligrättsligt reglerad, kunde underställas offentlighetsprincipen i motsvarande mån, finner kommittén likväl en sådan regel vansklig. Det är helt enkelt omöjligt för kommittén att överblicka dess konsekvenser. OSK framhåller i detta sammanhang särskilt att Kommunförbundet och Landstingsförbundet inte är myndigheter. Någon ändring i detta förhållande vill OSK inte heller föreslå.

Remissyttrandena

Den del av yttrandena över OSK:s förslag som berör frågan hur man skall skilja en myndighet från en annan redovisas under 8 §.

Förslaget till definition av myndighetsbegreppet tillstyrks av *Svea hovrätt, statistiska centralbyrån, skolöverstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, byggnadsnämnden i Malmö kommun, fastighetsnämnden i samma kommun, Landstingsförbundet* och *Sveriges domareförbund.*

De *juridiska fakulteterna vid universiteten i Uppsala, Lund* och *Stockholm* förklarar samtliga att de inte har någon invändning mot den föreslagna lagtexten. De är däremot i viss mån kritiska mot kommitténs motivuttalanden.

Svenska sparbanksföreningen anser att förslaget från lagteknisk synpunkt innebär sådana fördelar att föreningen är beredd att tillstyrka det. Å andra sidan föreligger enligt föreningen viss risk för att man härmed begränsat betydelsen av begreppet, så till vida som myndigheter som tidigare omfattats därav kanske inte längre kommer att göra det. Handlingar som inkommer till eller upprättas hos sådana myndigheter skulle med OSK:s förslag följ-

aktligen inte längre bli att betrakta som allmänna. Genom den föreslagna definitionen av begreppet myndighet torde också antalet gränsdragningsproblem snarare öka än minska i omfattning.

Flera remissinstanser hävdar, utan att direkt avstyrka förslaget i denna del, att det kommer att ge upphov till tolkningssvårigheter.

DAFA ifrågasätter om inte – med hänsyn tagen till den stora skillnad som i dag råder mellan förvaltningsmyndigheter och affärsdrivande myndigheter – OSK:s definition av myndighetsbegreppet kan komma att föranleda vissa tolkningssvårigheter.

Enligt *riksrevisionsverket* kan den föreslagna myndighetsdefinitionen medföra att offentlighetsprincipens giltighet begränsas. Enligt verket bör därför i det fortsatta lagstiftningsarbetet klargöras om och i så fall vilka kompletteringar som behövs för att organ som tidigare har omfattats härav inte skall uteslutas från tillämpningen.

Konsumentverket anser att begreppet myndighet i förslaget har gjorts så vittomfattande att det är svårt att tolka dess innebörd. Verket erinrar om att det till verket knutna samarbetsorganet Allmänna reklamationsnämnden hittills inte har ansetts vara myndighet.

Förenade fabriksverken ifrågasätter om formuleringen av myndighetsbegreppet på ett tillfredsställande sätt tillgodoser kravet på entydighet. Inslagen av myndighetsuppgifter hos de statliga affärsverken i allmänhet och fabriksverken i synnerhet är nämligen mycket ringa.

Några instanser förordar ändringar i den föreslagna lagtexten.

RÅ förklarar att den föreslagna definitionen inte är välfunnen med avseende på åklagarväsendet. RÅ erinrar om att OK utgick från att en befattningshavare som beslutade i denna sin egenskap och på eget ansvar också skulle ges ställning av myndighet och påpekar att OSK anför, att de beslut som fattas av en enskild tjänsteman oftast inte är hans personliga utan myndighetens. Åklagarmyndigheter och länsåklagarmyndigheter är, fortsätter RÅ, organisatoriska enheter, och beslut i ärenden om utlämnande av allmän handling kan i administrativa ärenden fattas av befattningshavare i sådan myndighets namn. De lagrum i rättegångsbalken som reglerar åklagares handlande i olika skeden av förundersökning och rättegång bygger däremot på ett "personligt" åklagarbegrepp. Motsvarande är fallet när det gäller beslut av RÅ. Åklagares beslut att utlämna eller inte utlämna en handling, exempelvis under pågående förundersökning, bör givetvis anses vara ett beslut av myndighet och kunna överklagas som sådant beslut. Vad som då överklagas är inte åklagarmyndighetens i ett visst distrikt beslut utan exempelvis kammaråklagaren NN:s beslut. Det kunde enligt RÅ därför böra närmare övervägas att förtydliga lagtexten så att myndighetsbegreppet också omfattar åklagare. – RÅ framhåller i sammanhanget att paralleller till åklagarväsendets organisation torde finnas på flera håll inom statsförvaltningen, bl. a. inom försvaret och delvis inom polisen.

Länsstyrelsen i Malmöhus län förordar att i författningstexten uttryckligen

anges att beslut är självständigt fattat även i fall då organet genom beslutet slutligt skilt ärendet från sig. Genom ett sådant förtydligande skulle framgå att det heller inte krävs att beslutet skall ha konstitutiv verkan.

Stadskansliet i Lunds kommun påpekar att det föreslagna myndighetsbegreppet bygger på OK:s förslag samt erinrar om den kritik mot detta som under remissbehandlingen framfördes bl. a. av kammarrätten i Stockholm. Dess kritik gick ut på att definitionen var alltför generell och därigenom svårbegriplig, såvitt avsåg räckvidden. Detta intryck sades förstärkas av resonemanget om självständigt arbetsresultat, i eget namn och på eget ansvar, vilket skulle kunna innebära att praktiskt taget alla som förordnats att på egen hand förrätta ett offentligt uppdrag kom att omfattas av bestämmelsen. Andra remissinstanser pekade, fortsätter stadskansliet, på att definitionen skapade osäkerhet huruvida kommunal tjänsteman eller kommunalt organ, som fattar beslut på grund av delegation eller som enbart avger yttrande till beslutande organ, skall anses som myndighet. Stadskansliet påpekar vidare att OSK försöker precisera myndighetsbegreppets innehåll genom ett utförligt resonemang i specialmotiveringen, som utmynnar i konklusionen att ett självständigt beslut innebär att vederbörande för sitt vidkommande definitivt avgör en fråga. Det avgörande är således inte om beslutet kan överklagas eller om det på något sätt medför ett förändrat rättsläge. Det fordras bara att organet i fråga genom ett beslut definitivt skiljer ett ärende från sig. Enligt stadskansliets mening borde detta resonemang komma till uttryck i lagtexten. Kansliet anser att den kritik som kammarrätten framförde mot OK:s förslag alltjämt är relevant.

Länsstyrelsen i Västerbottens län, som finner att den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 3 § TF klarare än förslaget upplyser om vad som menas med myndighet, anser att paragrafens text bör förtydligas.

Enligt *Föreningen Sveriges statsåklagare* bör den verkliga innebörden av kriteriet "fattar beslut självständigt" klart framgå av lagtexten, t. ex. genom formuleringen "Fattar beslut eller vidtager annan åtgärd självständigt".

Från några håll avstyrkes närmast att man inför den föreslagna myndighetsdefinitionen.

Regeringsrätten ställer sig tveksam till den nya definitionen. En inte ringa del av de handlingar, om vilkas utbekommande regeringsrätten efter besvär haft att besluta, har varit handlingar som inte har haft samband med beslutsfattande utan gällt faktiskt handlande såsom vård, undersökning och undervisning. I många fall är beslutsfunktionen ett utmärkt kriterium för att avgränsa vad som är myndighet men långtifrån i alla. Det skulle enligt regeringsrätten vara ytterst betänkligt om handlingar, som finns hos offentliga organ vilka ej ägnar sig åt beslutsfattande och som hittills varit allmänna, genom den planerade grundlagsreformen skulle förlora sin karaktär av allmänna handlingar. Av uttalanden i motiveringen (se t. ex. s. 140–141 beträffande arbetsförmedlings avdelningskontor) synes tankegången i förslaget vara att "allmän handling" blott kan finnas i samband

med ett självständigt beslutsfattande. Myndighet, som ibland fattar självständiga beslut men i en annan del av verksamheten ej gör det, skulle då bli myndighet endast i ärenden, som avslutas med ett självständigt beslut, men eljest inte. De praktiska svårigheterna vid handlingarnas hanterande hos myndigheten skulle bli stora om vissa handlingar hos sådan myndighet vore allmänna, andra inte, beroende på vilken del av myndighetens verksamhet de tillhör. Problem uppkommer exempelvis vid registrering och diarieföring, om vissa handlingar hos ett organ är allmänna och andra icke beroende på om de hänför sig till något ärende som har samband med självständigt beslutsfattande eller ej. Regeringsrätten ifrågasätter därför om man inte bör avstå från all legaldefinition och i stället hänvisa till den praxis som hittills efterhand utvecklat sig och som i stort sett torde täcka föreliggande praktiska behov. Man skulle, om en legaldefinition ej kan avvaras, kunna nöja sig med att säga att myndighet är varje självständigt statligt eller kommunalt organ. Praxis fick därefter, liksom hittills, avgöra gränsfallen.

JO ställer frågan om den föreslagna legaldefinitionen innebär någon vinning från tolknings- och tillämpningssynpunkt och om det ändå inte är bättre med en uppräkning och exemplifiering med moderniserat innehåll. Termen statligt och kommunalt organ synes alltför oprecis för att kunna ge tillräcklig vägledning vid den viktiga gränsdragningen mellan stats och kommuns privaträttsliga organ och deras offentligrättsliga organ. JO ställer frågan om inte Sveriges Radios styrelse kan sägas vara ett statligt organ och en kommunal bostadsstiftelses styrelse ett kommunalt organ. Vad som enligt JO under alla förhållanden saknas i legaldefinitionen är ett kriterium som upplyser om att det skall vara fråga om organ som är inordnade i den statliga eller kommunala förvaltningsorganisationen som sådan. Att i individualiserande syfte ange att organet skall ha att fatta beslut självständigt torde inte vara till större hjälp för tolkningen och tillämpningen. Vad som komplicerar tillämpningen och förståelsen är att ett visst organ än kan vara att betrakta som egen myndighet, än som del av en annan myndighet. JO påpekar att OSK själv har nämnt arbetsförmedlingens avdelningskontor som exempel härpå. JO ifrågasätter om det är välbetänkt att formulera en legaldefinition på sådant sätt att den ger sken av att göra det möjligt att organ för organ bestämma om det är en myndighet eller ej. Definitionen skulle visserligen kunna förbättras genom att "som har att fatta beslut självständigt" utbyttes mot "då det har att fatta beslut självständigt, på egna vägnar e. d." men frågan är om bilden skulle bli så mycket klarare och om det inte är att föredra att denna sida av saken liksom nu överlåts åt praxis och vad som skall förstås med myndighet beskrivs genom uppräkning och exemplifiering.

Pressens samarbetsnämnd finner inte att förslaget till legaldefinition av begreppet myndighet är tillfredsställande. Nämnden uttalar att det av motiven framgår att det bara är handlingar hos myndigheter som tillhör sådan

verksamhet, där självständiga beslut fattas, som kommer att omfattas av lagstiftningen och därmed av offentlighetsprincipen. En mycket betydande del av offentlig verksamhet i statlig och kommunal regi försiggår emellertid hos organ, som inte karaktäriseras av att de fattar självständiga beslut. En stor del av den offentliga verksamheten består nämligen i faktiskt handlande, t. ex. i form av vård, undervisning, byggande osv. Även i denna verksamhet förekommer handlingar. Det kan därför ifrågasättas om beslutsfattandet är ett lämpligt kriterium då det gäller att avgränsa myndighetsbegreppet. Enligt samarbetsnämndens mening bör övervägas att bibehålla nuvarande ordning för definition av myndighetsbegreppet. I praxis har vid det här laget ganska tydligt utkristalliserats vad som är myndighet vid tillämpning av offentlighetsprincipen. Nämnden anser att det enklaste är att i grundlagen bygga vidare på denna praxis och inte införa helt nya avgränsningar.

Föredraganden

Begreppet myndighet har två uppgifter i TF. Dels anger det vilken krets av organ som offentlighetsprincipen över huvud taget är tillämplig på. Dels skiljer det en myndighet från en annan vid tillämpningen av reglerna om när en handling är upprättad och har kommit in. Även om det mellan dessa två uppgifter finns ett samband, anser jag att det ligger i klarhetens intresse att reglera dem i skilda bestämmelser. Förevarande paragraf gäller frågan om offentlighetsprincipens yttre räckvidd. Frågan om när man skall betrakta en viss statlig eller kommunal förvaltningsorganisation som en enhet eller när man i stället i förevarande sammanhang skall betrakta olika organ inom denna som självständiga i förhållande till varandra behandlas i 8 §.

En given utgångspunkt för bedömningen av nu aktuell fråga är enligt min uppfattning att offentlighetsprincipens nuvarande omfattning inte får begränsas av hur man bestämmer den krets av organ som principen skall vara tillämplig på. Principen är f. n. främst tillämplig på enheter inom den offentligrättsliga statliga och kommunala organisationen men också på vissa samhälleliga organ utanför denna. Det kan som tidigare nämnts i och för sig åberopas goda skäl för att utvidga offentlighetsprincipens tillämpning till nya områden. Denna fråga bör emellertid, som jag i det sammanhanget har anfört, bli föremål för en särskild utredning, och jag är därför inte beredd att nu föreslå någon sådan utvidgning. I stället bör liksom hittills offentlighetsprincipen vara tillämplig inom det traditionella myndighetsområdet.

Den av OSK föreslagna definitionen av begreppet myndighet som statligt eller kommunalt organ, som har att fatta beslut självständigt, kan – som vissa remissinstanser har anmärkt – föranleda den tolkningen att offentlighetsprincipens tillämpning skulle begränsas i förhållande till vad som gäller i dag. Efter ordalagen innebär bestämmelsen nämligen att handlingar hos organ, som inte har att fatta beslut självständigt, skulle undandras of-

fentlighetsprincipen. Det föreslagna beslutskriteriet anser jag därför inte vara användbart i detta sammanhang.

Jag är emellertid samtidigt medveten om att det av OSK begagnade uttrycket "statligt eller kommunalt organ" å sin sida skulle kunna föra alltför långt. JO har pekar på ett par sådana fall. Offentlighetsprincipen bör nämligen – på några undantag när – inte vara tillämplig på alla sådana privaträttsliga subjekt som kan sägas vara organ för det allmänna. Inte heller ur denna synvinkel är OSK:s myndighetsbegrepp lämpligt.

Enligt min mening är vidare det både naturligt och nödvändigt att ha ett enhetligt myndighetsbegrepp i grundlagarna. I 1 kap. 7 § RF används detta begrepp för den offentligrättsliga statliga och kommunala organisationen med undantag för riksdagen och de beslutande kommunala församlingarna. I 1 kap. 1 och 2 §§ TF förbjuds hindrande åtgärder från "myndighet eller annat allmänt organ". Ordet myndighet torde här ha samma betydelse som i RF (se prop. 1948:230 s. 86).

Den innebörd begreppet myndighet har i RF ansluter sig i sak nära till det som OSK har avsett med sin definition. Tekniskt består skillnaden i förutom det förut behandlade beslutskriteriet att OSK som myndighet anger också riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna. Jag föreslår därför att man i förevarande sammanhang, i stället för att räkna in dessa organ bland myndigheterna, tar upp en bestämmelse som likställer dem med myndigheter vid tillämpningen av 2 kap. TF. Liksom hittills bör också allmänt kyrkomöte nämnas i detta sammanhang. Beteckningen riksdagen innefattar sådana organisationsformer som utskotten, valberedningen, krigs- och lönedelegationerna och talmanskonferensen (jfr prop. 1973:90 s. 266, 491 och 585). Motsvarande gäller beträffande allmänt kyrkomöte. Att offentlighetsprincipen omfattar kyrkokommunala beslutande församlingar torde framgå utan uttrycklig föreskrift (jfr punkt 9 övergångsbestämmelserna till RF).

Att genom en uppräkning i grundlag närmare ange vilka statliga och kommunala organ som är myndigheter finner jag således knappast ändamålsenligt. En sådan uppräkning kan av lättförståeliga skäl inte göras fullständig. Den skulle inte kunna omfatta alla sådana myndigheter som kommittéer, nämnder, skolor, sjukhus osv. som i allmänhetens ögon inte är myndigheter, och den kan därför verka förvillande snarare än klargörande. Den skulle inte heller lämna någon ledning vid en omdaning av den offentliga verksamheten i nya organisatoriska former. Jag kan här hänvisa till de tillämpningssvårigheter som nuvarande uppräkning i 2 kap. 3 § TF har gett upphov till. Enligt min mening talar sålunda övervägande skäl för att man inte bör göra något försök att närmare definiera myndighetsbegreppet i 2 kap. TF, när det gäller frågan vilken krets av organ offentlighetsprincipen över huvud taget är tillämplig på.

Jag har tidigare framhållit att en utgångspunkt i detta lagstiftningsärende måste vara att offentlighetsprincipens nuvarande tillämpningsområde inte

får begränsas. Principen anses emellertid f. n. tillämplig på även andra samhälleliga organ än myndigheter i RF:s mening, riksdagen, kommunala beslutande församlingar och allmänt kyrkomöte. Som exempel kan nämnas notarius publicus samt AB Svensk bilprovning såvitt angår den obligatoriska kontrollbesiktningen. Dessa organ är inte myndigheter i RF:s mening. Däremot får numera skogsvårdsstyrelse och allmän försäkringskassa anses utgöra myndigheter.

Det är alltså tydligt att en bestämning av offentlighetsprincipens tillämpning utifrån begreppet myndighet jämte därmed likställda församlingar inte skulle komma att omfatta enstaka organ på vilka principen nu äger tillämpning. För att komma till rätta härmed skulle då två vägar stå öppna. Den ena skulle innebära att det i 2 kap. TF anges vilka organ för det allmänna som utöver de nämnda församlingarna skall likställas med myndigheter. Att hitta någon lämplig generell formel härför låter sig dock inte göra, eftersom det saknas kriterier som skiljer dessa organ från dem som ägnar sig åt myndighetsutövning men inte bör likställas med myndighet. Inte heller är det lämpligt att i TF räkna upp vilka organ det gäller.

Den andra utvägen är att reglera frågan i annan författning än TF, t. ex. i en ny sekretesslag. Vid en sådan reglering kan man räkna upp de organ det gäller. Uppräkningen kan göras fullständig och går att utan större omgång anpassa till ändrade förhållanden inom den offentliga förvaltningen. Det är här fråga om enstaka undantagsfall i vilka offentlighetsprincipen inte har sådan tyngd att principiella betänkligheter talar mot en sådan lösning. Jag förordar därför denna lösning (jfr SOU 1966:60 s. 133, se också prop. 1936:140 s. 20). Att 2 kap. TF uttrycklingen erinrar om denna möjlighet anser jag emellertid onödigt. Jag avser att ta upp denna fråga på nytt i samband med att förslag till lag som ersätter SekrL läggs fram.

Sammanfattningsvis föreslår jag alltså att i 2 kap. TF föreskrivs att offentlighetsprincipen skall vara tillämplig på myndigheter samt att med myndighet likställs riksdagen, allmänt kyrkomöte och kommunala beslutande församlingar. Vidare skall i lag eller annan författning kunna föreskrivas att med myndighet likställs även annat allmänt organ. Någon bestämmelse härom tas dock inte upp i förslaget.

6 §

I denna paragraf anges när en handling skall anses inkommen till myndighet.

Nuvarande regler i ämnet återfinns i 2 kap. 5 § första stycket och 6 § första stycket TF. I 5 § första stycket föreskrivs att handling skall anses inkommen till myndighet, då den har avlämnats till myndigheten eller till befattningshavare, som har att mottaga handlingen eller eljest taga befattning med mål eller ärende, till vilket handlingen hänför sig. 6 § första stycket

innehåller ett undantag från denna regel i fråga om tävlingsskrift, anbud eller annan sådan handling som enligt tillkännagivande skall avlämnas i förseglat omslag. Sådan handling skall inte anses inkommen före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet. Någon särskilt regel som uttryckligen anger när en ADB-upptagning skall anses inkommen finns inte.

OSK:s förslag innebär att de nuvarande reglerna i sak bibehålls men förs samman i en paragraf (5 § i grundlagskapitlet). Enligt huvudregeln, som återfinns i första stycket, skall handling anses inkommen till myndighet när handlingen har anlänt till myndigheten eller kommit behörig tjänsteman till handa. Att någon ändring i förhållande till gällande rätt inte åsyftas framgår av motivuttalandet att med "behörig tjänsteman" avses sådan befattningshavare som har att ta emot handlingen till följd av intern arbetsordning eller som eljest har att ta befattning med mål eller ärende till vilket handlingen hör. I paragrafens andra stycke finner man regeln från 6 § första stycket TF i praktiskt taget oförändrat skick.

OSK erinrar i motiveringen till paragrafen om bestämmelserna i 7 § förvaltningslagen om när handling skall anses inkommen, vilka innebär att en handling i vissa fall kan betraktas som inkommen till en myndighet trots att den inte finns hos denna i rent fysisk bemärkelse. OSK förklarar att innebörden i förevarande sammanhang måste vara en annan, nämligen att handlingen faktiskt har kommit in till och alltså finns hos myndigheten; först då kan den lämnas ut, och det fyller enligt OSK inte någon rimlig funktion att betrakta den som allmän dessförinnan.

Inte heller i OSK:s förslag finns någon särskild regel om när en ADB-upptagning skall anses inkommen till myndighet. OSK erinrar emellertid om att en ADB-upptagning enligt dess förslag är förvarad hos myndighet först när denna förfogar över den samt påpekar att upptagningen då inte heller kan vara inkommen till myndigheten före samma tidpunkt.

OSK:s förslag i denna del har i allmänhet lämnats utan erinran under remissbehandlingen. Också jag anser att den föreslagna regleringen i huvudsak är lämplig. I fråga om upptagningar för automatisk databehandling och andra upptagningar som kan uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel vill jag förorda en särskild bestämmelse som på ett mer adekvat sätt anger förutsättningarna för att en sådan upptagning skall anses inkommen till myndighet. Jag föreslår dessutom en kompletterande bestämmelse som avser utväxling av handling i samband med rent teknisk hantering.

Vad gäller traditionella handlingar avgörs både frågan huruvida en handling har kommit in till myndighet och frågan om den förvaras hos myndighet utifrån en iakttagelse av var handlingen fysiskt befinner sig. Som framgår av vad jag har sagt i avsnitt 7.3 i den allmänna motiveringen och i specialmotiveringen till 3 § förordar jag däremot i fråga om upptagningar som kan uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel en reglering som innebär att en sådan upptagning skall anses vara förvarad hos myndighet om den är tillgänglig för myndigheten på visst sätt. Den omständigheten att t. ex.

ett datamedium faktiskt befinner sig på det ena eller andra stället saknar i detta sammanhang självständig betydelse.

Mot bakgrund av vad jag nu har sagt förordar jag att den önskvärda samordningen mellan begreppen "förvarad" och "inkommen" för de nu aktuella upptagningarnas del åstadkommes genom en regel som direkt hänvisar till den särskilda bestämmelsen i 3 § andra stycket om när upptagning skall anses vara förvarad hos myndighet. Den föreslagna regeln, som bildar en andra mening i första stycket, innebär att en upptagning som görs tillgänglig för en myndighet på det sätt som anges i nyssnämnda lagrum i princip skall anses inkommen till myndigheten.

Det är självklart att den åtgärd varigenom upptagningen görs tillgänglig för myndigheten måste vidtas av någon annan än denna för att upptagningen skall anses inkommen till myndigheten. Detta framgår av den föreslagna bestämmelsen. Beteckningen "annan" åsyftar i och för sig även den datacentral som enligt avtal utför ADB-bearbetningar för en myndighets räkning. Om en sådan datacentral överför en handling, som har erhållits från tredje man, till maskinläsbart medium och gör upptagningen tillgänglig för den uppdragsgivande myndigheten, får upptagningen därigenom anses ha kommit in till denna myndighet. I kanske flertalet fall då en datacentral utför ADB-bearbetningar för den uppdragsgivande myndigheten, är emellertid situationen en annan. Om myndigheten t. ex. sänder över ett maskinskrivet manuskript till datacentralen för överföring av texten till magnetband, får uppenbarligen den omständigheten att den av datacentralen framställda magnetbandsupptagningen blir tillgänglig för den uppdragsgivande myndigheten inte medföra att upptagningen anses inkommen dit. I fall av nu angivet slag är det naturliga att se saken så att upptagningen aldrig har befunnit sig utanför myndigheten. För att hålla undan sådana situationer krävs enligt min mening en särskild undantagsbestämmelse.

Den situation som jag nyss beskrev har emellertid sin motsvarighet även i fråga om andra tekniska bearbetningar än sådana som utförs med hjälp av ADB. Om en myndighet överlämnar ett manuskript till annan – myndighet eller enskilt företag – för tryckning eller kopiering, bör självfallet inte den av uppdragstagaren färdigställda produkten bli allmän handling i och med att den tillställs den uppdragsgivande myndigheten. Detsamma gäller när annan för myndighet utför sådana tekniska procedurer som redigering av myndighetens ljudupptagningar på magnetband, överföringar av sådana upptagningar till grammofonskiva samt framkallning av fotografiskt material. Liknande situationer som vid teknisk bearbetning kan uppkomma vid teknisk lagring för myndighets räkning. Härmed förstår jag sådana former av lagring som kräver särskilda tekniska anordningar, t. ex. lagring av information i skivminne eller på magnetband.

Med hänvisning till det anförda föreslår jag att i paragrafens tredje stycke införs en för alla typer av handlingar gemensam bestämmelse som utsäger att åtgärd som någon vidtar endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk

lagring av handling, som myndighet har tillhandahållit för ändamålet, inte skall anses leda till att handling är inkommen till den myndigheten. Jag vill tillägga att bestämmelsen inte torde innebära någon avvikelse från vad som redan får anses gälla.

Någon särskild bestämmelse om att handling som myndighet ställer till förfogande för annan myndighet endast för teknisk lagring eller teknisk bearbetning inte skall anses inkommen till den senare myndigheten föreslår jag inte. Som jag har nämnt i den allmänna motiveringen anser jag att upptagning eller annan handling som myndighet har tillgång till endast som led i bearbetning med ADB eller lagring av ADB-medium över huvud taget inte skall anses som allmän handling hos den myndigheten. Under 10 § föreslår jag att denna regel vidgas till att generellt gälla handlingar som förvaras av myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring. Med hänsyn härtill krävs ingen särskild bestämmelse i 6 §.

7 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om när handling skall anses upprättad hos myndighet.

Gällande rätt

Reglerna om när handlingar skall anses upprättade hos myndighet återfinns f. n. i 2 kap. 5 § andra stycket och 6 § andra och tredje styckena TF.

I 5 § andra stycket fastslås inledningsvis att diarier, journaler, register eller andra sådana förteckningar skall anses upprättade, då de har färdigställts för anteckning eller införing. I fråga om protokoll och därmed jämförliga handlingar gäller att dessa skall anses upprättade då de har justerats av myndigheten eller eljest blivit färdigställda. Slutligen sägs att andra handlingar som hänför sig till visst mål eller ärende skall anses upprättade då de har expedierats eller, om expedition inte äger rum, då målet eller ärendet har slutbehandlats av myndigheten.

6 § andra stycket innehåller en särregel om dom och annat myndighets beslut, som enligt vad därom är stadgat skall avkunnas eller expedieras, samt om protokoll och därmed jämförliga anteckningar som hänför sig till sådant beslut. Handlingar av detta slag skall anses upprättade först då beslutet avkunnas eller expedieras.

I 6 § tredje stycket föreskrivs att protokoll hållna hos riksdagens eller allmänt kyrkomötes utskott, riksdagens revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunalmyndighet i ärende som myndigheten handhar allenast för beredning skall anses upprättade först då det ärende protokollen avser har slutförts hos myndigheten och, såvitt avser protokoll hos riksdagens revisorer, berättelse däröver har offentliggjorts.

Utan stöd i särskild föreskrift anses slutligen gälla att en handling som så allmänt angår en myndighets verksamhet att den inte kan anses hänförlig till mål eller ärende får anses upprättad när den har färdigställts.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén

OSK:s förslag innebär i huvudsak endast en omredigering av de nuvarande reglerna. OSK föreslår att alla bestämmelser om när handling skall anses upprättad hos myndighet samlas i en paragraf (6 § i grundlagsförslaget) och att de där inordnas under sex särskilda punkter.

I punkt 1 anges att diarier, journaler, register eller andra sådana förteckningar skall anses upprättade hos myndigheter när de har färdigställts för anteckning eller införing. OSK påpekar att ett diarium är upprättat och i princip offentligt i det ögonblick "bläcket torkat". Huruvida någon anteckning faktiskt har skett eller ej är likgiltigt. Det kan, sägs det, vara en intressant sakuppgift redan att diariet är blankt.

Enligt punkt 2 skall domar och beslut med därtill hörande protokoll och andra handlingar anses upprättade när avkunnande eller expedition har skett. OSK förklarar att "därtill hörande protokoll" syftar bl. a. på domstols huvudförhandlingsprotokoll. Dessa är formellt att anse som klara och justerade, när huvudförhandlingen är slut, men kan med stöd av den föreslagna regeln innehållas tills domen avkunnas eller utan avkunnande expedieras. "Andra handlingar" är enligt OSK t. ex. domsbevis som enligt föreskrifter därom skall expedieras för bl. a. verkställighet av påföljd för brott. OSK framhåller emellertid att den föreslagna regeln inte syftar enbart på domstolarnas verksamhet. Även annan myndighet omfattas därav, under förutsättning att dess beslut skall avkunnas eller expedieras. OSK påpekar i sammanhanget att det i domstols huvudförhandlingsprotokoll kan ha intagits ett beslut under rättegången, avkunnat under förhandling, t. ex. angående avvisande av ombud. Detta beslut kan, sägs det, självfallet ej "innehållas" till dess domen i målet avkunnas eller expedieras utan frågan får såsom nu i praktiken lösas genom att sådant beslut uppsätts särskilt.

Av punkt 3 framgår att protokoll hos riksdagens eller allmänt kyrkomötes utskott, riksdagens eller kommuns revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunal myndighet i ärende, som myndigheten endast bereder till avgörande, skall anses upprättat när ärendet har slutbehandlats hos myndigheten eller, såvitt avser riksdagens eller kommuns revisorer, när berättelse över ärendet har offentliggjorts. OSK förklarar att förslaget i denna del innebär att de nuvarande bestämmelserna i 2 kap. 6 § tredje stycket TF oförändrade har förts över till det nya grundlagskapitlet med det tillägget, att vad som sägs om riksdagens revisorer också skall gälla kommuns revisorer. De sistnämndas ställning har enligt OSK i detta avseende varit oreglerad. I den mån dessa revisorer tar del av social centralnämnds handlingar lär de dock, sägs det, omfattas av de tystnadsplikter,

som finns i 91 § barnavårdslagen (1960:97), 64 § lagen (1956:2) om socialhjälp eller 64 § lagen (1954:579) om nykterhetsvård, eftersom revisorerna måste anses ta del av de uppgifter, som finns i handlingarna, i tjänsten.

Enligt punkt 4 anses övriga protokoll och andra sådana anteckningar vara upprättade när de har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. Som exempel på handlingar som omfattas av denna bestämmelse nämner OSK sådant protokoll från förberedelse i tvistemål som inte innehåller något överklagbart beslut.

I fråga om andra handlingar som hänför sig till visst mål eller ärende hos myndighet än de handlingar som har nämnts i föregående punkter gäller enligt punkt 5 att de skall anses upprättade när de har expedierats, dock senast när målet eller ärendet har slutbehandlats hos myndigheten. OSK förklarar att med expedition förstås att en utskrift har färdigställts, som är avsedd för någon utomstående och som har avsänts till denne eller hålls tillgänglig för honom. Den nuvarande lydelsen av den motsvarande bestämmelsen i 2 kap. 5 § sista meningen TF synes enligt OSK innebära att expeditionen kan äga rum efter det att målet eller ärendet, vartill handlingen hör, har blivit avgjort, vilket kan innebära att handlingen ej anses upprättad förrän vid en senare tidpunkt. Under åberopande av ett uttalande i SOU 1947:60 s. 221 uttalar OSK emellertid att detta säkerligen ej är avsett utan att regeln bör läsas så att om expedition ej skett, när målet eller ärendet avgörs, den ifrågavarande handlingen ändå skall anses upprättad vid denna tidpunkt. Den föreslagna lydelsen av bestämmelsen sägs innebära att detta uttryckligen skall gälla.

I punkt 6 föreskrivs att andra handlingar än de som har nämnts i de föregående punkterna skall anses upprättade när de har expedierats eller genom justering eller annat myndighetens beslut har fått slutlig form. Denna bestämmelse är den enda som saknar motsvarighet i TF i dess nuvarande lydelse. OSK framhåller emellertid att bestämmelsen endast ger uttryck för vad som hittills har ansett gälla utan uttryckligt författningsstöd. Enligt OSK blir bestämmelsen tillämplig exempelvis på en intern, av myndighet utarbetad arbetsordning, som alltså blir allmän handling när den har färdigställts och – om så behövs – fastställts. Som ett annat exempel nämner OSK att en domare i tjänsten författar en promemoria med synpunkter på ny lagstiftning. När denna har expedierats t. ex. till advokater, som är verksamma inom domkretsen, måste promemorian bli en allmän handling.

Remissyttrandena

Svea hovrätt förklarar sig inte ha någon invändning i sak mot OSK:s förslag men ifrågasätter om inte stadgandet kan förkortas och förenklas. Enligt hovrättens mening har själva grundprincipen uttryckts i den sista, sjätte punkten. De föregående fem punkterna utgör närmast speciella pre-

ciseringar och avvikelser i förhållande till huvudregeln och deras erforderlighet kan i viss utsträckning ifrågasättas om man höjer upp punkten 6 till ett inledande principstadgande. Hovrätten påpekar att en sådan omdisposition givetvis förutsätter, att lydelsen av punkten 6 utvecklas något ytterligare, med precisering av expediering, avkunnande, justering och slutgiltig form som alternativa omständigheter som medför att en handling får egenskap av "allmän". Det enda som syns klart behövligt utöver ett sådant principstadgande är egentligen en föreskrift om att offentligheten inte får fördröjas genom en oriktig tillämpning av huvudregeln; hovrätten hänvisar i detta sammanhang till punkten 3 "när ärendet har slutbehandlats", punkten 4 "eller på annat sätt färdigställts" och punkten 5 "eller ärendet har slutbehandlats". Andra frågor, som t. ex. behandlingen av huvudförhandlingsprotokoll, torde enligt hovrätten kunna regleras i annan ordning än genom grundlag.

Hovrätten över Skåne och Blekinge förklarar att den föreslagna bestämmelsen innehåller detsamma som den nuvarande uttryckt med många fler ord. Ändringen är enligt hovrätten omotiverad och avstyrks.

Innehåller i de särskilda punkterna i den föreslagna paragrafen tas upp i några yttranden.

Punkt 2

Sveriges domareförbund finner åtskillnaden mellan olika domstolsprotokoll beroende på om däri har intagits beslut eller inte vara omotiverad, särskilt i betraktande av bestämmelserna i rättegångsbalken och protokollskungörelsen om när protokoll skall slutföras och erhålla slutlig avfattning. En ordning innebärande att olika förhandlingsprotokoll skall behandlas olika försvårar enligt förbundet onödigtvis tillämpningen av de redan komplicerade sekretessreglerna för domstolsverksamheten. Förbundet föreslår därför en omarbetning så, att domstolsprotokoll – oavsett om de innehåller beslut – anses upprättade hos myndigheten när de justerats eller på annat sätt färdigställts.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att ordalydelsen i slutet av bestämmelsen för bibehållande av nuvarande tydlighet bör vara "när domen eller beslutet har avkunnats eller expedierats".

Punkt 3

Svenska kommunförbundet konstaterar med tillfredsställelse att vad som sägs om riksdagens revisorer också skall gälla kommuns revisorer. Att frågan om när protokoll hos kommuns revisorer skall anses upprättade hittills har varit oreglerad har enligt förbundet föranlett betydande olägenheter och medfört otillfredsställande sekretesskydd.

Punkt 4

JO påpekar att det inte är ovanligt att en myndighet tillsätter en arbets- eller projektgrupp för beredning av ett ärende. Gruppens arbete kan redovisas protokollsvis eller på därmed jämförligt sätt. Beträffande sådant arbetsmaterial bör naturligen gälla detsamma som beträffande övrigt arbetsmaterial. JO hänvisar i sammanhanget till vad han anfört vid behandlingen av 4 § punkt 1 (9 § i departementsförslaget). Ett förtydligande bör övervägas som klargör detta, t. ex. att det endast är myndighetens egna protokoll och motsvarande som åsyftas.

Punkterna 5 och 6

Enligt *JO* framgår inte med önskvärd tydlighet av de föreslagna bestämmelserna hur man skall se på handlingar som tillkommer hos en myndighet under ett ärendes beredning till avgörande men som varken expedieras eller genom justering eller annat myndighetens beslut får slutgiltig form. JO hänvisar i sammanhanget till vad han anfört om arbetsmaterial i anslutning till 4 § punkt 1 (9 § i departementsförslaget).

Föredraganden

I likhet med OSK och de remissinstanser som har uttalat sig i frågan anser jag att de nuvarande reglerna om när en handling skall anses upprättad hos myndighet i stort sett är ändamålsenliga. Som framgår av det följande föreslår jag endast en mindre ändring i sak i förhållande till gällande rätt och OSK:s förslag. Som OSK har funnit kan regleringen emellertid göras enklare och klarare genom att de nu gällande bestämmelserna redigeras om. Jag delar Svea hovrätts uppfattning att det i detta hänseende är möjligt att gå något längre än vad OSK har gjort. Som hovrätten påpekar får man en klarare bild av stadgandets principiella uppbyggnad om detta inleds med en bestämmelse med karaktär av huvudregel, som anger vad som skall gälla för handlingar i allmänhet. Därefter kan som undantag härifrån följa specialregler om vissa särskilda kategorier av handlingar.

I motsats till vad som var fallet beträffande reglerna om när handling skall anses inkommen till myndighet anser jag det inte i detta sammanhang vara nödvändigt med en särskild regel om tekniska upptagningar. En handlings egenskap av upprättad har i förevarande paragraf inte i något fall gjorts beroende av om handlingen faktiskt befinner sig hos den myndighet där den skall anses ha upprättats. Avgörande är i stället om handlingen hör till ett ärende som handläggs av myndigheten, om den hänför sig till ett beslut av myndigheten, om den utgör protokoll hos den etc. Den anknytning mellan handlingen och en myndighet som krävs för att handlingen skall anses upprättad där är således närmast av rättslig natur. Vid avgörandet av om t. ex. en viss ADB-upptagning har sådan anknytning till en myndighet

att den skall anses vara upprättad hos denna kan ledning hämtas bl. a. från bestämmelserna i 3 § andra stycket.

En grundläggande princip i det aktuella regelsystemet är att en myndighets åtgärd att expediera en dittills icke upprättad handling alltid skall medföra att denna anses vara upprättad. I fråga om icke expedierade handlingar gäller som huvudregel att en sådan handling anses upprättad när det ärende till vilken den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. Mitt förslag innebär att dessa huvudprinciper kommer till uttryck i paragrafens första stycke.

Jag vill i sammanhanget påpeka att det självfallet inte skall krävas något särskilt formellt förfarande från en myndighets sida för att en handling utan ärendeanknytning skall kunna anses färdigställd och därmed också upprättad. Jag anser av denna anledning att man inte i lagtexten bör använda den av OSK förordade formuleringen att en handling av nu avsett slag skall anses upprättad om den genom myndighetens beslut har fått slutgiltig form.

Undantagen från de grundläggande bestämmelserna i första stycket har i departementsförslaget samlats i tre särskilda punkter i andra stycket.

Andra stycket inleds med en bestämmelse (punkt 1) som i sak överensstämmer med den nuvarande föreskriften i 2 kap. 5 § andra stycket första mening TF och innebär att diarier, journaler och sådana register och andra förteckningar som förs fortlöpande skall anses upprättade så snart de har färdigställts för anteckning eller införing. Av denna regel följer att en anteckning som görs i en sådan handling omedelbart blir allmän.

Såvitt gäller diarier och journaler bör påpekas att bestämmelsen är tillämplig både på handlingar som är hänförliga till en myndighets verksamhet i stort – t. ex. ett centralt diarium över alla inkomna och expedierade handlingar – och på handlingar inom ramen för ett visst ärende – t. ex. ett dagboksblad i en domstolsakt.

I övrigt omfattar bestämmelsen i punkt 1 sådana register och andra förteckningar som *förs fortlöpande*. Denna avgränsning får bl. a. till följd av vissa av de ADB-upptagningar som enligt teknisk terminologi brukar kallas register faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Detsamma gäller i fråga om en del av de personregister som avses i datalagen. Såvitt gäller ADB-upptagningar omfattar bestämmelsen i punkt 1 sådana register som är föremål för kontinuerlig uppdatering och har obestämd livslängd. ADB-register som upprättas endast för att användas vid lösandet av en till tiden klart avgränsad uppgift och har relativt kort livstid omfattas däremot normalt inte av den nu aktuella bestämmelsen. I fråga om sådana register gäller i stället i första hand de allmänna reglerna i första stycket. Om ett register av detta slag har tillkommit inom ramen för ett ärende blir det således i regel att anse som upprättat när ärendet har slutbehandlats; i annat fall blir registret i allmänhet upprättat i och med att det har färdigställts. Om

ett ADB-register i något fall skulle ha funktion enbart av hjälpmedel vid ett ärendes föredragning eller beredning följer av reglerna i 9 § första stycket, att det anses som allmän handling först om det tas om hand för arkivering.

Bestämmelsen i punkt 2 vilken motsvarar den nuvarande regeln i 2 kap. 6 § andra stycket TF, innebär att dom eller annat myndighets beslut och därtill hörande handlingar skall anses upprättade först när beslutet har avkunnats eller expedierats. I motsats till OSK anser jag att det liksom hittills bör uttryckligen anges i lagtexten att bestämmelsens tillämplighet är begränsad till sådana beslut som enligt särskild föreskrift skall avkunnas eller expedieras. Härigenom utesluts den tolkningen att handlingarna i ett ärende som avgörs genom ett formligt beslut som är avsett att stanna inom myndigheten aldrig skulle bli allmänna om beslutet inte expedieras.

En remissinstans har förordat att man i förevarande sammanhang inte skall göra skillnad mellan olika domstolsprotokoll beroende på om dessa innehåller beslut eller inte. Enligt denna instans bör domstolsprotokoll alltid anses upprättade när de har justerats eller på annat sätt färdigställts. Jag anser emellertid att det bör vara möjligt att innehålla t. ex. protokollet från en huvudförhandling i vad detta hänför sig till den blivande domen i målet till dess domen meddelas. Resultatet skulle annars kunna bli att i protokollet redovisade skiljaktiga meningar angående domens innehåll blev allmänt tillgängliga före själva domen.

I punkt 3, som i första hand svarar mot 2 kap. 5 § andra stycket andra mening TF i dess nuvarande lydelse, föreskrivs som huvudregel för protokoll och därmed jämförliga anteckningar, att dessa skall anses upprättade när de har justerats eller på annat sätt färdigställts. Bestämmelsen gäller endast för myndighets protokoll etc. Detta innebär att anteckningar som görs t. ex. vid sammanträden med en myndighetsintern arbetsgrupp normalt kommer att falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Jag vill vidare påpeka att med "därmed jämförliga anteckningar" inte förstås anteckningar till stöd för en föredragning, utkast till myndighets beslut eller skrivelse och andra sådana handlingar. Jag återkommer till handlingar av detta slag under 9 §.

Att huvudregeln i punkt 3 inte är undantagslös framgår redan av bestämmelserna i punkt 2. I omedelbar anslutning till denna huvudregel finner man vidare en undantagsbestämmelse som i viss utsträckning kan härledas till 2 kap. 6 § tredje stycket i TF i dess nuvarande lydelse och till punkt 3 i OSK:s förslag. Genom denna undantas från huvudregelns tillämpningsområde protokoll hos riksdagens och allmänt kyrkomötes utskott, riksdagens och kommuns revisorer och statliga kommittéer och hos kommunal myndighet i ärende som myndigheten endast bereder till avgörande. I fråga om sådana protokoll gäller i stället bestämmelserna i paragrafens första stycke. Eftersom de protokoll som omfattas av andra ledet i punkt 3 alla kan hänföras till särskilda ärenden hos myndighet, innebär detta att ett sådant protokoll kommer att anses upprättat när det ärende

till vilket det hör har slutbehandlats hos vederbörande myndighet eller när protokollet dessförinnan har expedierats. Departementsförslaget innehåller inte någon motsvarighet till den särskilda regel som OSK har föreslagit i fråga om protokoll hos riksdagens eller kommuns revisorer – och som för riksdagens revisorers del återfinns också i gällande rätt – enligt vilken det som ett särskilt moment för att ett sådant protokoll skall anses upprättat tillkommer att berättelse över ärendet skall ha offentliggjorts. En bestämmelse av detta slag tillgodoser som jag ser det inte något angeläget intresse men kan å andra sidan tänkas leda till att revisionsprotokoll kommer att undandras från offentlighet under oacceptabelt lång tid.

8 §

I denna paragraf regleras frågan om i vilka fall handlingar, som utväxlas endast mellan olika organ i samma myndighetsorganisation eller som framställs endast för att sändas mellan sådana organ, skall anses upprättade redan hos det avsändande organet respektive inkomna till det mottagande.

Gällande rätt

Som har nämnts under 5 § fyller den nuvarande regeln i 2 kap. 3 § TF om vad som vid tillämpningen av reglerna om allmänna handlingar skall förstås med myndighet två skilda uppgifter. Den skall dels dra en gräns mellan vad som är myndighet och vad som inte är myndighet, dels ange när man har att göra med *en* myndighet och när det i stället är fråga om två eller flera. Såvitt gäller den närmare innebörden av 2 kap. 3 § TF kan här hänvisas till framställningen under 5 §.

Offentlighetskommittén

Som framgår av motsvarande avsnitt under 5 § föreslog OK att med myndighet skulle förstås varje statligt eller kommunalt organ som har att fatta beslut självständigt.

OK framhöll att TF vad gäller handlingar som upprättas hos myndighet innebär att en myndighets interna överväganden skall kunna skyddas mot insyn till dess att myndigheten har tagit ståndpunkt. En grundtanke i sammanhanget är att en befattningshavare eller ett organ som beslutar i denna sin egenskap och på eget ansvar eller eljest kan sägas inta en självständig ställning också är en myndighet. Enligt OK kommer denna tanke dock knappast till uttryck i den nuvarande lydelsen av 2 kap. 3 § TF. OK förklarade att den föreslagna bestämmelsen bättre gav uttryck för TF:s myndighetsbegrepp.

Enligt OK borde inte det förhållandet att någon på grund av författning eller delegation fattar beslut på myndighets vägnar leda till att han betraktas

som särskild myndighet. I fall, där verksamheten inte går ut på att fatta egentliga beslut i förvaltningsrättslig mening, kunde det avgörande enligt OK vara, om organet åstadkommer sitt arbetsresultat självständigt, i eget namn och på eget ansvar. Som ett exempel på självständighet av detta slag anförde OK att en chefstjänsteman inom en kommunal förvaltning i enlighet med instruktion avger yttrande i de ärenden i vilka den förvaltande nämnden skall fatta beslut. Som ett annat exempel nämndes sjukvården på en sjukhusklinik för vilken klinikchefen bär ansvar.

OK förklarade att den föreslagna utformningen av myndighetsbegreppet tydligare än den gällande regeln klargjorde att en befattningshavare i ett hänseende kan vara en myndighet, i andra ingå i en annan myndighet.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén

Som redan har nämnts föreslår OSK att med myndighet skall förstås riksdagen och kommunala församlingar samt varje annat statligt och kommunalt organ, som har att fatta beslut självständigt (2 § i grundlagskapitlet).

I motiveringen till bestämmelsen behandlar OSK inledningsvis frågan om departementens ställning. En handling, som under beredningen av ett regeringsärende har utarbetats inom ett departement och för samråd överlämnats till annat departement, anses inte vara expedierad från det förra eller inkommen till det senare. Handlingen är följaktligen inte allmän, och konsekvensen härav måste enligt OSK bli att departementen i sådana fall är att uppfatta som *en* myndighet. OSK förklarar att departement emellertid otvivelaktigt måste anses som en självständig myndighet i sådana ärenden där beslutanderätten utövas av departementschef (om fråga inte är om regeringsärende) eller, efter delegation, av expeditionschefen eller annan tjänsteman. Typexempel är enligt OSK ärenden om anställning av personal upp till viss lönegrad.

OSK diskuterar härefter frågan om vilken ställning som en kommunal chefstjänsteman har när han fungerar som förberedande instans till en beslutande förtroendemannanämnd. OSK nämner att frågan i rättspraxis har lösts på så sätt att tjänstemannen i denna situation inte skall anses som självständig myndighet (RÅ 1969 ref. 9). OSK framhåller i anslutning härtill att tjänstemannens utlåtande till nämnden inte är något självständigt beslut i den bemärkelsen att en viss fråga därigenom definitivt avgörs och att det ter sig naturligt att uppfatta utlåtandet som en handling i ett ännu icke avslutat ärende. Varken tjänstemannen eller nämnden är bunden av yttrandet, som alltså inte har någon som helst konstitutiv betydelse.

Onekligen finns det, fortsätter OSK, institutioner som utan tvekan är myndigheter, fastän deras beslut, även om dessa fattas på eget ansvar och i eget namn, inte har konstitutiv betydelse. Inget rättsförhållande fastställs genom besluten och ingen enskild person eller någon annan myndighet binds därav. Verksamheten kan gå ut på att göra undersökningar – oftast

på beställning – och avge just yttranden. Ett typexempel härpå är enligt OSK Sveriges geologiska undersökning. Skillnaden i förhållande till den kommunale chefstjänstemannen är att när Sveriges geologiska undersökning avger ett utlåtande skiljer myndigheten definitivt ärendet från sig. Här föreligger enligt OSK ett slutligt beslut.

OSK påpekar att det senast anförda exemplet visar att "ett självständigt beslut" inte kan definieras på så sätt att därmed förstås ett beslut som kan överklagas. Man kan inte heller säga att ett självständigt beslut måste ha konstitutiv betydelse. Uttrycket måste enligt OSK innebära ett beslut, varigenom vederbörande för sitt vidkommande definitivt avgör en fråga. En kommunal nämnd som avger yttrande till kommunfullmäktige intar sådan ställning. Yttrandet är definitivt. Det spelar härvid ingen roll om exempelvis byggnadsnämnd har uppdragit åt stadsarkitekt att på nämndens vägnar avge ett sådant yttrande.

De nu nämnda fallen måste enligt OSK noga skiljas från fall av vad OSK kallar oäkta delegation. Som exempel härpå nämns en domares ämbetsutövning och en klinikschefs beslut i sjukvårdsärende. Beslut fattas av båda på eget ansvar men på domstolens resp. klinikens vägnar. Varken domaren eller klinikchefen är en självständig myndighet.

OSK tar härefter upp fallen av äkta delegation, där delegaten agerar i eget namn och på eget ansvar inom ramen för ett beslutsbemyndigande. OSK påpekar att delegatens beslut i sådana fall i allmänhet kan överklagas i vanlig ordning utan att först underställas det delegerande organets prövning. OSK nämner i sammahanget att arbetsförmedlingens avdelningskontor, som har ställning av underordnade organ till länsarbetsnämnderna, på grund av delegation får avgöra vissa frågor på egen hand. Det är enligt OSK svårt att förstå varför de inte skulle anses vara myndigheter i sistnämnda hänseenden.

OSK förklarar att den föreslagna myndighetsdefinitionen väl i vissa fall kan leda till gränsdragningssvårigheter men att dessa fall torde bli mindre till antalet än vad som blir följden av nuvarande reglering. Enligt OSK bör beslutsfattaren i tveksamma fall anses ingå i en större enhet.

Remissyttrandena

De *juridiska fakulteterna vid universiteten i Lund* och *Stockholm* är kritiska mot OSK:s uttalande att uttrycket "fatta beslut självständigt" åsyftar beslut, varigenom vederbörande för sitt vidkommande definitivt avgör en fråga. Detta innebär enligt *juridiska fakulteten vid Lunds universitet* att det blir avgörande om ett beslut (inklusive yttrande eller förslag) inte längre kan ändras eller återkallas. Ofta är det emellertid i praktiken mycket svårt att avgöra, om ett beslut har denna definitiva karaktär, och det föreslagna kriteriet kan därför enligt fakulteten vålla stor osäkerhet i tillämpningen. Fakulteten erinrar i sammanhanget om att enligt OK:s förslag liksom enligt rättspraxis

avgörande vikt har fästs vid vederbörande organs befogenhet att göra självständiga bedömningar vid fattande av beslut eller avgivande av yttranden eller förslag. *Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet* ger uttryck för liknande synpunkter. Det nyss återgivna motivuttalandet betyder enligt fakulteten att man för fastställande av myndighetskaraktären skulle nödgas ta ställning till huruvida beslutet är av karaktär att kunna ändras eller återkallas av den som meddelat det. Att vid tillämpningen av den nya lagstiftningen kräva lösning av denna svårbedömda fråga – inom förvaltningsrätten uppfattad som avseende besluts rättskraft – innebär enligt fakultetens mening tillskapande av en orimlig komplikation. Det kan även ifrågasättas, om icke åtskilliga organ, som tveklöst måste karakteriseras som självständiga myndigheter, nästan uteslutande har att fatta beslut, som icke är definitiva i denna mening, utan som kan av organet i efterhand korrigeras eller återkallas. Fakulteten förutsätter därför en tydlig markering i motiven av att OSK:s uttalanden om innebörden av uttrycket "som har att fatta beslut självständigt" icke skall vara vägledande, utan att det avgörande i stället är organets befogenhet att göra självständiga bedömningar vid beslutsfattandet.

Televerket framhåller att det i fråga om en myndighet som televerket, vilken bedriver en landsomfattande verksamhet och har såväl en central organisation som regionala och lokala organ, stundom kan vara svårt att klarlägga myndighetsbegreppet och i anslutning härtill fastställa, när en handling vid verket skall anses vara upprättad. Som exempel på de tolkningssvårigheter som åsyftas nämner verket förfarandet vid tillsättning av tjänster vid verkets teleområden. Enligt en pågående försöksverksamhet med beslutsfattande företagsnämnder och nämndutskott skall ett utskott till företagsnämnden vid teleområde – personaladministrativa utskottet – avge förord till tjänster inom organisationsenheten med undantag av tjänst som teledirektör. Tillsättningen av ifrågavarande tjänster sker på regional nivå vid verkets fyra regionkontor. Enligt televerkets mening utgör teleområdet en myndighet vid tillämpningen av såväl gällande som föreslagen lagstiftning om allmänna handlingar. Fråga uppstår då, om personaladministrativa utskottets förord är en upprättad allmän handling i och med att protokollet över sammanträde i nämnden blivit justerat, eller om förordet blir offentligt först då beslut fattats om tjänstens tillsättning. Enligt föreskrifterna om försöksverksamheten med detta slag av nämnder och utskott åligger det personaladministrativa utskottet att avge förord. Detta innebär således ett ställningstagande som för utskottets vidkommande är definitivt. Med hänsyn härtill ligger det nära till hands att låta justeringen av utskottsprotokollet vara avgörande för, när förordet blir offentligt. Förordet är emellertid endast en del i den beslutsprocess som tjänstetillsättning innebär och från denna synpunkt är det enligt televerkets mening minst lika naturligt att betrakta förordet som en åtgärd i beredande syfte i ett ännu icke avslutat ärende. Förordet blir då närmast att jämföra med ett yttrande

som en teledirektör på anmodan av chefen för televerket avger i ett ärende, där den sistnämnde eller högre instans skall fatta beslut. Sådant yttrande borde icke bli allmän handling i och med att det expedieras från teledirektören. Det vore enligt verket önskvärt att i det fortsatta lagstiftningsarbetet på området få närmare belyst när handlingar skall anses vara upprättade i ärenden som blir föremål för beslut i flera led innan de avslutas.

Enligt *riksrevisionsverket* kan det föreslagna myndighetsbegreppet med hänsyn till bl. a. utvecklingen i statsförvaltningen på det ekonomiadministrativa området föranleda vissa tolkningssvårigheter. Verket erinrar i sammanhanget om de organisatoriska reformer som under det senaste decenniet har genomförts inom det statliga revisionsområdet och nämner därvid att särskilda revisionskontor har bildats som organ för intern revision. Ett revisionskontor betjänar därvid i regel de myndigheter som enligt regeringens beslut tillsammans bildar en redovisningsgrupp. Kontoret är administrativt knutet till en viss myndighet inom redovisningsgruppen, värdmyndigheten, men utgör samtidigt organ för intern revision vid varje myndighet inom gruppen. Revisionskontoret är härvid direkt underställt respektive myndighets chef, som ansvarar för intern revision inom myndigheten och fastställer revisionsplan. Revisionskontoret har emellertid också, vid viss ämbetsutövning, en oberoende ställning. Detta gäller dels när inom kontoret beslutas om avgivande av årsberättelse, dels då fråga är om framställning och delgivning av anmärkning enligt förordningen (1961:313) om förfarandet i anmärkningsmål. Årsberättelsen avlämnas till myndigheten, som i sin tur skall upptaga den till prövning. Framställd revisionsanmärkning prövas och avgörs av riksrevisionsverket. – Verket erinrar om att OSK i specialmotiveringen till 2 § (s. 138–140) framhåller att vissa organ (departement, arbetsförmedlingens lokalkontor) i särskilt angivna hänseenden kan betraktas som självständiga myndigheter. Det föreslagna myndighetsbegreppet blir alltså flexibelt. Ett motsvarande synsätt torde enligt verket i och för sig kunna tillämpas beträffande revisionskontor, men kan i det praktiska arbetet föranleda tolkningssvårigheter som komplicerar offentlighetsprincipens praktiska genomförande.

Landsarkivet i Härnösand framhåller att myndighetsbegreppet i den kommande yttrandefrihetsgrundlagen får betydelse för tolkningen av arkivförfattningarna. Ett entydigt myndighetsbegrepp är bl. a. av stor vikt för tillämpningen av föreskrifterna i allmänna gallringskungörelsen. Med föreslagen utformning av myndighetsbegreppet kan tveksamhet uppstå om det i ett konkret fall rör sig om en eller flera myndigheter. Detta blir t. ex. fallet i fråga om länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingarnas avdelningskontor och även beträffande ett universitets centrala förvaltning och de skilda institutionerna. Om varje avdelningskontor eller institution betraktas som myndighet försvåras eller omöjliggöres gallring av kopior enligt allmänna gallringskungörelsen.

Förenade fabriksverken förklarar att de i koncernen ingående olika en-

heterna inte kan betraktas som självständiga myndigheter.

Vice stadsjuristen i Stockholms kommun förklarar att all tveksamhet inte torde undanröjas genom rekvisitet "som har att fatta beslut självständigt" men att prövningen av frågan huruvida visst organ är myndighet i flertalet fall kan bli enklare. Emellertid bör noteras att i fall av delegation av beslutanderätt, delegaten enligt den föreslagna ordningen blir att anse som myndighet i de fall som omfattas av beslutsbemyndigandet men inte i andra. Denna dualism synes med den föreslagna lösningen oundviklig men kan antagas medföra vissa problem. Ytterligare omständigheter ägnade att försvåra lagrummets tolkning och tillämpning är att den för myndighet utmärkande självständiga beslutanderätten enligt kommittén inte med nödvändighet måste vara av sådan beskaffenhet att besluten är av konstitutiv betydelse eller överklagbara. Det fordras bara att organet i fråga genom ett beslut som mycket väl kan vara formlöst skiljer ett ärende från sig.

Stadskansliet i Göteborgs kommun känner sig inte övertygat om att myndighetsbegreppet genom OSK:s resonemang erhållit en definition som på ett godtagbart sätt undanröjer oklarheter vid tillämpningen. Det framstår t. ex. som oklart huruvida av olika nämnder gemensamt tillsatta utredningskommittér utgör myndigheter. Stadskansliet vill också framhålla att vikten av att kunna avgöra huruvida ett organ är en myndighet eller inte – med den föreslagna lydelsen av 2 § LAH – gör sig gällande, icke först då fråga blir om utbekommande av någon organets handling, utan redan så att säga från början eftersom myndighet enligt huvudregeln i 2 § LAH skall hålla allmänna handlingar registrerade eller eljest på visst sätt ordnade. Det föreslagna myndighetsbegreppet är visserligen överlägset motsvarande definition i nu gällande rätt men torde vara så obestämt att svåra gränsdragningsproblem kommer att uppstå. Stadskansliet är därför inte berett att tillstyrka att lagförslaget i denna del genomförs utan ytterligare mer klarläggande motivuttalanden.

Också *kommunstyrelsens i Kungälv arbetsutskott* pekar på frågan om det föreslagna myndighetsbegreppets tillämpning på vissa former av kommunal utredningsverksamhet. Det kan exempelvis förekomma att flera kommunala nämnder beslutar att gemensamt utreda en viss fråga. De olika nämnderna utser då en eller flera ledamöter att ingå i en gemensam utredningskommitté. I andra fall kan de kommunala förvaltningskontoren komma överens om att bilda en arbetsgrupp för att bereda ett visst ärende. Fråga är emellertid om dessa grupper är att betrakta som myndighet i OSK:s mening. I vissa fall kan därtill komma att utomstående konsult, representanter för de anställda m. fl. ingår i arbetsgrupper och kommittéer. I ytterligare andra fall ingår kanske också i kommittéerna representanter för näringsliv och fackliga organisationer. Enligt kommunkansliets mening erfordras ytterligare bestämning av myndighetsbegreppet för att undvika oklarheter vid tillämpningen. Måhända undanröjes vissa oklarheter om sista satsen i 2 § tillförs ordet författningsenligt. Här kan vidare hänvisas till de uttalanden angående

myndighetsbegreppet av *stadskansliet i Lunds kommun, regeringsrätten* och *JO* som återges under 5 §.

Föredraganden

Av de två funktioner som är knutna till TF:s nuvarande myndighetsbegrepp har jag behandlat den ena – uppgiften att dra gränsen mellan myndighet och icke-myndighet – under 5 § och därvid förordat att TF:s myndighetsbegrepp i detta hänseende bringas i överensstämmelse med motsvarande begrepp i RF.

Myndighetsbegreppets andra uppgift enligt TF är att ange i vilka fall handlingar som utväxlas mellan olika organ inom den offentliga förvaltningen därigenom blir att anse som upprättade respektive inkomna. I detta sammanhang har TF:s myndighetsbegrepp ibland ett annat innehåll än det närmast förvaltningsrättsliga myndighetsbegrepp man möter i RF. Det är sålunda inte ovanligt att ett organ som framstår som en del av en större enhet i hithörande hänseende skall betraktas som en självständig myndighet i TF:s mening, och det förekommer vidare att TF:s myndighetsbegrepp låter ett och samma organ framstå än som självständig myndighet, än som del av en annan myndighet beroende på arten av de handlingar som vid olika tillfällen utgår från eller inkommer till det. Det är uppenbart att detta myndighetsbegrepp, som ibland ger upphov till "myndigheter" av klart fiktiv karaktär, är ägnat att skapa förvirring.

Mot denna bakgrund och eftersom det, som jag har framhållit under 5 §, är naturligt att ha ett enhetligt myndighetsbegrepp i grundlagarna, förordar jag att TF:s myndighetsbegrepp helt samordnas med vad som gäller i allmänhet och att de särskilda problem, som sammanhänger med att det kan finnas mer eller mindre självständiga enheter inom en myndighetsorganisation blir föremål för en särskild reglering.

Redan det gängse myndighetsbegreppet ger självfallet i allmänhet otvetydigt besked om när en handling blir allmän genom att sändas över från ett offentligt organ till ett annat. Det möter uppenbarligen inte några svårigheter att konstatera att t. ex. en länsstyrelse och en kommunal byggnadsnämnd är två skilda myndigheter. Det problem som kräver särskild reglering avser därför endast de situationer där två organ visserligen får anses tillhöra samma myndighetsorganisation men offentlighetsintresset kräver att handlingar som sänds dem emellan blir allmänna redan i samband med utväxlandet. En regel som behandlar denna fråga har enligt min mening sin naturliga plats omedelbart efter de allmänna bestämmelserna om när handling skall anses inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Huvudregeln angående handlingar som sänds mellan olika enheter inom en myndighet under dennas interna överväganden i en fråga bör självfallet vara att sådana handlingar skall kunna skyddas mot insyn till dess myndigheten har tagit slutlig ställning. Ju mer självständig någon av de berörda

enheterna kan sägas vara i förhållande till myndigheten i övrigt, desto starkare kräver emellertid offentlighetsintresset att handlingar som passerar till och från denna enhet betraktas på samma sätt som handlingar som sänds mellan åtskilda myndigheter.

Om ett organ i eget namn har fattat ett överklagbart beslut av konstitutiv betydelse skall den handling som innefattar beslutet självfallet anses upprättad respektive inkommen även om handlingen bara sänds till ett annat organ i samma myndighetsorganisation. Jag delar OSK:s uppfattning att detsamma normalt skall gälla i fråga om ett yttrande som avges självständigt och innebär att ifrågavarande organ definitivt skiljer sig från frågan. Förhållandena kan dock ibland vara sådana att en annan ståndpunkt framstår som motiverad. Härtill återkommer jag i det följande. Även i vissa andra fall bör ett organ som ingår i en större enhet anses som så självständigt i förhållande till andra organ inom samma enhet att handlingar som utväxlas dem emellan därigenom anses upprättade resp. inkomna. Omständigheter av betydelse i detta sammanhang kan vara att ett organ självständigt förvaltar viss egendom, har viss handlingsfrihet inom en angiven ekonomisk ram eller i övrigt kan vidta vissa faktiska åtgärder självständigt och på eget ansvar. Jag vill i sammanhanget framhålla att det givetvis kan förhålla sig så att ett visst organ endast i vissa särskilda hänseenden intar en så självständig ställning i förhållande till modermyndigheten att utväxlade handlingar omedelbart bör anses som allmänna.

Mot bakgrund av det nu sagda förordar jag en föreskrift som tar sikte på sådana handlingar som har framställts av ett organ ingående i eller organisatoriskt knutet till ett verk eller liknande myndighetsorganisation och som av detta organ har överlämnats endast till ett annat inom samma myndighetsorganisation eller som har framställts endast för sådant överlämnande. Föreskriften bör ha den innebörden att handlingar av detta slag vid tillämpningen av 6 och 7 §§ anses som inkomna eller upprättade till följd av det först nämnda organets åtgärd i de fall då detta och det mottagande organet uppträder som självständiga i förhållande till varandra.

Förhållandet mellan den syn på myndighetsbegreppets funktion som avspeglas i 5 §, å den ena, och den föreslagna bestämmelsens innehåll, å den andra sidan, kan belysas med hjälp av ett exempel hämtat från ett par av kommunala organ avgivna remissyttranden över OSK:s förslag. I dessa pekas på svårigheten att avgöra om en arbetsgrupp som har tillkommit för att utreda en viss fråga och som består av företrädare för flera skilda myndigheter är myndighet i TF:s och OSK:s mening eller ej. Det kan enligt min mening inte råda någon tvekan om att sådana arbetsgrupper normalt skall anses ha myndighetskaraktär i den mening som avses i 5 §. En handling som kommer in till arbetsgruppen från någon utanför de i gruppen företrädda myndigheterna eller som av arbetsgruppen sänds över till en sådan adressat skall med andra ord anses inkommen till respektive upprättad hos myndighet enligt reglerna i 6 och 7 §§. Det blir sedan en särskild fråga att med ut-

gångspunkt i förevarande bestämmelse avgöra om arbetsgruppen är så självständig i förhållande till de myndigheter som är representerade i den att handlingar som utväxlas mellan gruppen och modermyndigheterna därigenom blir allmänna eller om den får anses stå så nära någon av dessa att utväxlade handlingar i denna relation skall anses som myndighetsinterna.

Allmänt kan om den här föreslagna bestämmelsen sägas att den inte avser att åstadkomma någon ändring i rådande rättsläge i fråga om bedömningen av handlingar som växlas mellan olika organ inom den offentliga sektorn. Den får fastmera anses ge uttryck för de tankegångar som kan urskiljas i rättspraxis på området. Jag finner det därför inte nödvändigt att mera utförligt belysa verkningarna av bestämmelsen utan begränsar mig till att i det följande behandla dess betydelse på vissa särskilda områden.

En fråga som har behandlats i olika sammanhang är hur man skall se på handlingar som utväxlas mellan skilda departement. Av 7 kap. 1 § RF framgår att departementen ingår i en större enhet, regeringskansliet. Inte heller detta är emellertid något självständigt organ utan får ses som en kansliorganisation till myndigheten regeringen. Även när handlingar korsar departementsgränserna under beredningen av regeringsärenden måste de därför anses som myndighetsinterna. Varje enskilt departement fungerar emellertid också som kansliorganisation åt sin departementschef i de frågor där denne beslutar självständigt och i eget namn. Som exempel på sådana frågor kan nämnas tillsättning av viss personal inom departementet, förordnande av ledamöter, experter och sekreterare i kommittéer samt handelsministerns uppgifter enligt vissa särskilda författningar. En handling i en fråga av detta slag som passerar mellan det beslutande statsrådets departement och regeringskansliet i övrigt blir därvid allmän på grund av bestämmelserna i förevarande paragraf. – Jag vill i sammanhanget påpeka att de statliga kommittéerna i sin utredande verksamhet intar en så självständig ställning i förhållande till regeringskansliet att handlingar som utväxlas mellan kommitté och departement i princip blir att anse som allmänna.

Det problem som behandlas i den föreslagna bestämmelsen torde ha särskild aktualitet för sådana myndighetsorganisationer som postverket och televerket, vilka förutom en omfattande centralförvaltning innefattar organ på såväl regional som lokal nivå. Det är enligt min uppfattning naturligt att i betydande utsträckning se de särskilda organen i en sådan förvaltningsorganisation som självständiga i förhållande till varandra i den mening som avses i förevarande paragraf. Närmare ledning för hur man i det särskilda fallet skall se på denna fråga får hämtas i de bestämmelser som gäller för de olika organens organisation, beslutsbefogenheter etc.

Motsvarande betraktelsesätt bör enligt min mening anläggas i fråga om förhållandet mellan länsarbetsnämnderna och de till dessa knutna avdelningskontoren. I de hänseenden i vilka ett sådant kontor kan anses agera självständigt bör handlingar som utväxlas mellan detta och vederbörande

länsarbetsnämnd alltså därmed anses upprättade respektive inkomna.

Det kan vara lämpligt att här också säga några ord om en ganska ny typ av organ som förekommer i vissa myndigheter. Inom ramen för pågående försöksverksamhet med förvaltningsdemokrati har inom ett antal statsmyndigheter inrättats partssammansatta organ som är exklusivt behöriga i vissa frågor som rör myndigheten. Det är f. n. i huvudsak fråga om beslut och yttranden i tjänstetillsättningsärenden, uppgifter som tidigare har legat på myndighetens ledning eller på vissa befattningshavare eller grupper av befattningshavare inom myndigheten. Även om dessa organ är självständiga såtillvida att ingen annan inom myndigheten kan utöva de funktioner som har lagts på dem eller binda dem genom direktiv i det särskilda fallet, anser jag att bl. a. uppgifternas art leder till att de normalt inte kan anses som självständiga i den bemärkelse som avses i den här föreslagna bestämmelsen. Att det emellertid kan finnas anledning att se annorlunda på frågan för det fall att ett organ av nu avsett slag, som befinner sig på regional eller lokal nivå, avger yttrande till den centrala verksförvaltningen framgår av vad jag har sagt i det föregående angående myndighetsorganisationer av ifrågavarande typ.

9–11 §§

Dessa paragrafer innehåller vissa undantag från huvudregeln i 3 § första stycket andra meningen att handlingar som förvaras hos myndighet och är att anse som inkomna eller upprättade hos myndighet är allmänna. De här intagna bestämmelserna omfattar i huvudsak samma kategorier av handlingar som avses i 4 § 1–3, 5 och 6 i OSK:s grundlagskapitel.

Under remissbehandlingen har framförts vissa önskemål att ytterligare kategorier av handlingar skall undantas från de allmänna handlingarna.

ÖB anser att signalskyddsnyckel inte skall vara allmän handling. Med den utveckling som har ägt rum inom forceringsteknikens område finns det enligt ÖB små möjligheter att åstadkomma signalskyddssystem som utan ändring av nyckeln – koden – för en längre tid kan garantera att meddelandens klartext ej blir känd av obehörig. Signalskyddsnycklar måste därför ofta bytas inom statsförvaltningen. Varje enskild signalskyddsnyckel fyller enligt ÖB i regel ej de krav som ställs på allmän handling och får aldrig bli offentlig.

Frågan om sjukjournaler bör anses som allmänna handlingar eller inte behandlas av några remissinstanser som har anknytning till sjukvården.

Socialstyrelsen förklarar att sjukjournalernas primära syfte enligt mångas åsikt är att vara minnesanteckningar till hjälp för patienternas fortsatta behandling. Enligt socialstyrelsen torde endast ett fåtal läkare betrakta författande av sjukjournaler som "myndighetsutövning". Socialstyrelsen säger emellertid att sjukjournalerna vid sidan av sin betydelse som "medicinskt

dokument" också har karaktär av "juridiskt dokument" som å ena sidan kan utgöra ett stöd åt medicinalpersonalen när denna har att bemöta påståenden om fel eller försummelse i yrkesutövningen eller framförda skadeståndskrav, å andra sidan kan styrka talan av en patient som anser att han inte behandlats i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Antingen en journal i visst fall i första hand värderas som ett medicinskt eller juridiskt dokument är det av största vikt att uppgifterna kan tillmätas vitsord. Detta torde enligt socialstyrelsen endast vara möjligt om sjukjournalerna har status som allmänna handlingar. Härför talar också det förhållandet att sjukvård i vissa fall meddelas tvångsvis. Sådan vård innefattar ett visst mått av myndighetsutövning. Detta gäller t. ex. vård med stöd av lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall. I likhet med OSK anser därför socialstyrelsen att en patientjournal skall vara allmän handling och att det är bättre att bygga ut sekretesskyddet än att undanta den från begreppet allmänna handlingar.

Medicinska fakulteten vid universitetet i Uppsala beklagar att möjligheter inte synes ha förelegat att undantaga sjukhusjournaler från begreppet allmän handling för att därmed ge ett fullt tillfredsställande integritetsskydd på detta känsliga område. När detta inte ansetts möjligt kan fakulteten i princip acceptera vidgningen och klarläggandet av sekretesskyddet åstadkommet genom en intim samordning av handlingssekretess och tystnadspliktsbestämmelser. Fakulteten framhåller att tystnadspliktens regler bör göras bestämda och klara.

De övriga remissinstanser som har yttrat sig i frågan hävdar alla att sjukjournaler inte bör anses vara allmänna handlingar.

Sveriges läkarförbund understryker att sjukvårdsjournalen inte är en handling som kan jämföras med inom myndigheters verksamheter förekommande dokumentation. Journalen är i första hand att betrakta som arbetsanteckningar till hjälp för undersökning och behandling av patient. Dess syfte är att ge underlag för god och adekvat vård och att möjliggöra kontinuitet i vården i all synnerhet när denna anförtros flera läkare. Läkares sjukvårdande verksamhet kan rimligen inte karakteriseras såsom en myndighetsutövning och det ter sig enligt förbundet främmande att jämställa förvaltningsärenden och läkarvård. Mycket starka skäl sägs därför tala för att handlingar rörande sjukvård inte skall betraktas som allmänna handlingar. Det är enligt förbundet å andra sidan klart att läkare i vissa situationer utövar myndighetsfunktioner. Detta är exempelvis fallet när en klinikchef utfärdar instruktioner för verksamheten på kliniken, vidare vid åtgärder eller beslut enligt smittskyddslagen (1968:231) och enligt lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall samt enligt lagen (1967:940) angående omsorger om viss psykiskt utvecklingsstörda (omsorgslagen). Man bör enligt förbundets uppfattning söka åstadkomma en klar gränsdragning mellan i egentlig mening sjukvårdande verksamhet och myndighetsutövning och endast ge handlingar hänförliga till sistnämnda funktion karaktär av allmän

handling. Förbundet anser angeläget att dessa frågor tas upp till fortsatt och särskild prövning. Härvid bör då även övervägas behovet av bestämmelser för att patient skall tillförsäkras rätten till tillgång till journaluppgifter rörande honom själv. Även andra omständigheter finner förbundet tala för att en omprövning av sjukvårdsjournalens rättsliga karaktär och ställning kommer till stånd inom ramen för föreslagen lagstiftning. Till övervägande del torde journalanteckningar ha karaktär av minnesanteckningar och skiljer sig härvid väsentligt från annan dokumentation hos myndighet. Minnesanteckning anses enligt lagförslaget ej vara allmän handling och det är vanligt i förvaltningen att sådan anteckning utsorteras före arkivering. Inom sjukvården är ett sådant förfarande emellertid inte möjligt då det skulle kunna befaras leda till en allvarlig kvalitetsförsämring av vården.

Svenska läkaresällskapet framför synpunkter på frågan som i allt väsentligt överensstämmer med vad Sveriges läkarförbund har anfört. Sällskapet framhåller härutöver som en allvarlig olägenhet med den föreslagna ordningen att det inte torde vara förenligt med denna att av och till göra klarläggande sammanfattningar av långa och komplicerade sjukdomsförlopp och att i samband därmed göra sig av med inaktuellt material. Journalerna i modern sjukvård visar enligt sällskapet en stark tendens att öka i omfång. De utgör inte sällan digra, oöverskådliga dokument i vilka även den rutinerade yrkesmannen har svårt att orientera sig. Väsentliga uppgifter drunknar bl. a. i mängden av anteckningar, som införts enbart för att möjliggöra kontinuitet i vården under ett akut skede, men som saknar allt värde för den fortsatta vården. – Sällskapet berör vidare de svårigheter som är förbundna med uppgiften att åstadkomma tillfredsställande sekretessregler för sjukjournalerna. Det torde enligt förbundet inte vara möjligt att finna rättsliga formuleringar för de grannlaga ställningstaganden som måste göras när det gäller sjukjournalen, där tystnadsplikten ständigt måste vägas mot informationsplikten.

Medicinska fakulteten vid Karolinska institutet framför synpunkter på sjukjournalerna som i huvudsak överensstämmer med vad som anförts av Sveriges läkarförbund och Svenska läkaresällskapet. Fakulteten påpekar härutöver att det i en sjukjournal inte sällan förekommer uppgifter om tredje person, t. ex. anhöriga och arbetskamrater, vilka dessutom oftast saknar kännedom om att sådana uppgifter existerar. Enligt fakulteten tillgodoses inte det berättigade skyddet för tredje man genom det aktuella lagförslaget. Fakulteten föreslår att sjukjournalens författningsenliga ställning ytterligare utreds innan beslut fattas om lagstiftning på området.

Det bör enligt min mening endast i mycket begränsad omfattning komma i fråga att genom särskilda undantagsbestämmelser föra bort handlingar som omfattas av definitionen i 3 § första stycket andra meningen från de allmänna handlingarna. De sekretessintressen som kan föreligga bör i stället i största möjliga utsträckning tillgodoses genom regler om handlingssekretess. En sådan lösning överensstämmer inte bara bäst med offentlighets-

principen utan ger ofta också det starkaste sekretesskyddet. Man bör nämligen hålla i minnet att den omständigheten att en hos myndighet förvarad handling inte skall betraktas som allmän inte innebär att handlingen är sekretessbelagd utan endast att det överlämnas åt myndighetens fria skön att avgöra om den skall lämnas ut eller ej. För att en icke allmän handling skall få sekretesskydd i egentlig mening krävs kompletterande regler, t. ex. om tystnadsplikt i fråga om uppgifter av det slag som handlingen innehåller.

Mot bakgrund av vad jag nu har sagt är jag inte beredd att föreslå att de av ÖB nämnda signalskyddsnycklarna skall undantas från de allmänna handlingarna.

De sjukjournaler som förs hos offentliga sjukvårdsinrättningar är enligt gällande rätt att betrakta som allmänna handlingar. Jag vill med anledning av vissa uttalanden under remissbehandlingen påpeka att de anteckningar som görs i en sjukjournal inte utgör minnesanteckningar i den bemärkelse som avses i 2 kap. 4 § första stycket TF i detta lagrums nuvarande lydelse utan att journalerna är att anse som sådana förteckningar som f. n. nämns i 5 § andra stycket första meningen. Också OSK:s förslag innebär att sjukjournalerna är allmänna handlingar.

De nu nämnda journalerna omfattas otvivelaktigt av den definition av begreppet allmän handling som jag har föreslagit i 3 § andra stycket. Enligt min mening bereder man journalerna det bästa skyddet mot obehörig insyn genom regler om handlingssekretess. Jag föreslår därför inte någon särskild undantagsregel för dessa handlingar. Som ett särskilt skäl att låta sjukjournalerna förbli allmänna handlingar tillkommer att dessa som socialstyrelsen har framhållit inte kan betraktas enbart som hjälpmedel vid patienternas behandling.

9 §

I denna paragraf återfinns regler om sådana handlingar som uteslutande tjänar som hjälpmedel vid ett ärendes föredragning eller beredning eller som annars kan betraktas endast som osjälvständiga mellanled på vägen fram till en slutlig produkt. Bestämmelserna omfattar både rent myndighetsinterna handlingar och s. k. delningar och andra preliminära handlingar som utväxlas mellan myndigheter som led i ett beredningsförfarande.

Gällande rätt

I 2 kap. 4 § första stycket TF föreskrivs att minnesanteckning eller annan uppteckning, som har verkställts hos myndighet endast för måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande, inte skall anses som allmän handling hos myndigheten, om uppteckningen inte, sedan målet eller ärendet har slutbehandlats hos myndigheten, har tagits om hand för förvaring.

Bestämmelsen omfattar dels vad som i dagligt tal brukar kallas för pro-

memorior, dels utkast och förslag till beslut eller skrivelser. Anteckningar som innebär att en ny sakuppgift tillförs ett ärende faller däremot inte inom bestämmelsens tillämpningsområde utan följer de allmänna reglerna om handlingar i mål eller ärende.

Genom bestämmelsen i 2 kap. 4 § andra stycket TF parallellställs vissa tekniska upptagningar med de upptagningar som avses i paragrafens första stycke. Enligt andra stycket gäller nämligen i fråga om teknisk upptagning som har tillkommit endast för måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande hos myndighet att upptagningen inte skall anses som allmän hos myndigheten, om den inte, sedan målet eller ärendet har slutbehandlats hos myndigheten, har tagits om hand för förvaring. Vidare föreskrivs att sådan upptagning intill dess frågan om omhändertagande har avgjorts, inte heller skall anses som allmän hos annan myndighet, om den förvaras där endast för teknisk bearbetning eller lagring.

Angående bakgrunden till och innebörden av bestämmelserna i andra stycket kan hänvisas till framställningen i avsnitt 7.3, särskilt till vad som där sägs om s. k. mellanprodukter vid ADB-bearbetningar.

Det är inte ovanligt att handlingar som omfattas av paragrafens första stycke sänds över från den handläggande myndigheten till någon utomstående för preliminär granskning. Av ett regeringsrättsavgörande (RÅ 1963 ref. 16) torde man kunna dra den slutsatsen att en sådan handling inte anses expedierad från den avsändande myndigheten. Om mottagaren är en befattningshavare vid en annan myndighet får handlingen däremot troligen anses vara inkommen till denna myndighet och därmed allmän hos denna.

Offentlighetskommittén

OK påpekade inledningsvis att det hade uppkommit en viss tendens att betrakta också sådana anteckningar, genom vilka sakupplysningar tillförs ett ärende, såsom minnesanteckningar, över vilka tjänsteman principiellt kan förfoga. Som hade uttalats vid tillkomsten av den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 4 § första stycket TF skulle denna emellertid tillämpas så att inte därigenom något av det sakliga material, på vilket myndighet grundade sina beslut och åtgärder, undandrogs från offentlighetsprincipens tillämpning.

OK framhöll vidare att det hade visat sig svårt att klart avgränsa de handlingar som i stadgandets mening hade "omhändertagits för förvaring". Det torde i stor utsträckning förekomma att uppteckningar av det slag som avses i detta sammanhang förvarades av tjänstemän i ordnade former och kom till användning vid handläggningen av andra ärenden men likväl inte ansågs omhändertagna för förvaring och alltså inte betraktades som allmänna handlingar. Bestämmelsen hade därigenom kommit att fungera som ett sekretesstadgande. OK påpekade vidare att det med hänsyn till kontinuiteten i en myndighets verksamhet kunde vara påkallat att uppteckningar som

hänförde sig till dess överväganden inför ett avgörande togs i förvar för att kunna användas vid ett senare tillfälle. I många fall kunde det dessutom vara av värde för forskningen att ha tillgång till sådana uppteckningar. Enligt OK fanns det av dessa skäl ett uppenbart intresse av att uppteckningarna betraktades som allmänna handlingar och omhändertogs såsom sådana.

OK föreslog mot bakgrund av dessa överväganden att den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 4 § första stycket skulle utgå och att sekretessintresset i stället skulle mötas genom att man införde en bestämmelse om hemlighållande. I denna bestämmelse, som återfinns i 14 § i OK:s förslag till 2 kap. TF, föreskrivs att minnesanteckning eller annan upptagning, som hos myndighet har upprättats allenast för måls eller ärendes föredragning eller beredning, skall hållas hemlig i fall som anges i tillämpningsförteckningen, om utlämnande kan försvåra handläggningen av annat mål eller ärende, dock högst tio år. Detsamma angavs uttryckligen gälla utkast och förslag till myndighets beslut eller skrivelse.

I tillämpningsförteckningen hade tagits in en föreskrift av innebörd att den nyss återgivna bestämmelsen skulle tillämpas på sådana minnesanteckningar, andra uppteckningar, utkast och förslag som skall anses upprättade först då målet eller ärendet har slutbehandlats och som inte omhändertas såsom arkivhandlingar i målet eller ärendet och inte heller eljest redovisar uppgifter på vilka myndighetens beslut har grundats men likväl bevaras för att underlätta handläggningen av andra mål eller ärenden.

I motiveringen till bestämmelsen framhöll OK bl. a. att det av gällande arkivförfattningar fick anses följa att det som allmän regel ålåg myndigheterna att såsom arkivhandlingar omhänderta sådant material som var ägnat att belysa vad som hade förekommit i ärendet samt att sådana handlingar uppenbarligen borde bevaras tillsammans med övriga handlingar i ärendet. Man torde därför enligt OK vinna ytterligare säkerhet mot missbruk av sekretessbestämmelsen genom att från dess tillämpning utesluta sådana handlingar som hade omhändertagits såsom arkivhandlingar i målet eller ärendet.

I fråga om begränsningen av bestämmelsens tillämpningsområde till att omfatta endast sådana handlingar som skall anses upprättade först då målet eller ärendet är slutbehandlat förklarade OK att denna var föranledd av det angelägna i att bestämmelsen inte blev tillämplig på handlingar som expedieras eller på sådana förteckningar som anges i 2 kap. 5 § andra stycket TF.

OK:s förslag innehöll inte någon särskild regel om sådana handlingar som under en till sin art intern beredning utväxlas mellan en myndighet och någon utomstående. Enligt OK kunde hithörande problem ofta lösas genom att den person som i ett sådant sammanhang lämnar biträde åt en myndighet uttryckligen eller underförstått förordnas att tillfälligt tillhöra myndigheten. OK nämnde som ett exempel på detta att en industriman, som biträder en delegation vid handelsförhandlingar med en annan stat,

i denna egenskap förrättar ett tjänsteärende och bör anses tillhöra delegationen. Som ett annat exempel nämndes att en proposition i korrektur sändes för underhandsgranskning till en berörd verkschef eller en annan sakkunnig tjänsteman. OK förklarade att det även i ett sådant fall låg närmast till hands att tolka gällande bestämmelser på det sättet att den tjänsteman som lämnar biträde därvid anses tillhöra den myndighet han hjälper. Det avgörande syntes enligt OK vara, att det här inte är fråga om att avge ett yttrande för en myndighet eller att eljest ge uttryck för en myndighets ståndpunkt utan endast att hjälpa till med insamling eller kontroll av fakta.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitén

OSK föreslår (4 § 1 i grundlagsförslaget) att som allmän handling ej skall anses minnesanteckning eller annan uppteckning, såsom upptagning för automatisk databehandling, vilken tillkommit endast för föredragning eller förberedande till avgörande av mål eller ärende, såvida icke uppteckningen eller upptagningen omhändertages för förvaring, sedan målet eller ärendet har slutbehandlats.

I motivtexten påpekar OSK att bestämmelsen svarar mot 2 kap. 4 § TF i dess helhet och att den anger att en upptagning för ADB kan fylla samma funktion som en "minnesanteckning" i detta ords vedertagna betydelse. OSK förklarar vidare att uttrycket minnesanteckning strängt taget, huru vedertaget det än må vara, är mindre lyckat, eftersom det t. ex. skulle kunna anses syfta även på en anteckning på ett dagboksblad. De skäl som föranledde OK att föreslå en särskild sekretessregel i 2 kap. 14 § TF för minnesanteckningar saknar enligt OSK numera aktualitet, sedan förvaltningslagen har tillkommit.

OSK förklarar vidare att den sista meningen i 2 kap. 4 § andra stycket TF har bedömts som mindre erforderlig med hänsyn till den av OSK föreslagna definitionen av "förvara". I de fall som avses med den berörda bestämmelsen torde den myndighet, som förvarar upptagning endast för teoretisk bearbetning eller lagring, inte förfoga över den.

OSK:s förslag innehåller inte några bestämmelser om handlingar som på beredningsstadiet sänds ut från en myndighet för underhandsgranskning. OSK berör inte heller frågan i sina motivuttalanden.

Remissyttrandena

Svea hovrätt påpekar att innebörden av den föreslagna bestämmelsen om minnesanteckningar i 4 § punkt 1 i OSK:s grundlagsförslag, vilken bygger på nuvarande 2 kap. 4 § första stycket TF, har blivit klargjord genom en rad rättsfall och uttalanden av JK och JO. Enligt hovrätten torde det likafullt vara berättigat att påstå, att man på många håll inom förvaltningen svävar i okunnighet om vad bestämmelsen innebär. Det skulle därför vara

av värde om den nya grundlagen fick en ny och mera lättillgänglig avfattning på denna punkt. Särskilt bör man beakta, att det i praktiken finns ett nära samband mellan 4 § p. 1 och 6 § p. 6. I båda fallen är det fråga om arbetspapper hos de enskilda tjänstemännen, och det kan ofta vara svårt för dem att skilja det ena från det andra i juridiskt hänseende. Det skulle enligt hovrätten sannolikt vara till hjälp i det praktiska förvaltningsarbetet om dessa bestämmelser kunde samordnas. – Hovrätten erinrar i sammanhanget om att en viktig princip, som många gånger har uttalats i rättspraxis, är att anteckningar, som innehåller relevanta sakuppgifter i ett ärende, inte kan hänföras under undantagsregeln om minnesanteckningar m. m. Även om denna grundsats torde det alltjämt råda betydande okunnighet inom förvaltningen. Gränsdragningen kan också i det enskilda fallet vålla svårigheter. Hovrätten föreslår därför att grundlagstexten uttryckligen anger principen.

Datainspektionen anser det vedertagna uttrycket "minnesanteckning" vara mindre lyckat. Sedan myndigheternas skyldighet att dokumentera upplysningar, som inte inkommit skriftligen, fastslagits i förvaltningslagen, förekommer ofta härav föranledda s. k. tjänsteanteckningar. Dessa avses självfallet inte i punkten 1. Det för "minnesanteckningarna" karakteristiska synes enligt datainspektionen vara att de inte innehåller något sakmaterial av betydelse för utredningen som inte redan finns i andra handlingar, inbegripet tjänsteanteckningar, i akten. Vad det rör sig om är föredragningspromemorior, uppställningar av svåröverskådligt material, redogörelser för rättsfall och praxis samt synpunkter på hur ärendet kan avgöras, ibland i form av beslutsförslag. Med hänsyn härtill och till förvaltningslagens bestämmelser förordar datainspektionen att ordet minnesanteckning i detta sammanhang ersätts med ett uttryck som bättre visar den avgörande förutsättningen att handlingen inte innehåller något sakmaterial som inte finns i allmänna handlingar i ärendet.

Förenade fabriksverken anser att det av formuleringen "omhändertages för förvaring, sedan målet eller ärendet har slutbehandlats" inte är helt klarlagt vad som är att anse som minnesanteckning. Förenade fabriksverken föreslår därför att lagtexten kompletteras med en bestämmelse av innebörd att uppteckningen jämväl har diarieförts för att därmed betaga dess karaktär av minnesanteckning.

Fastighetsnämnden i Malmö kommun förklarar att försök att i olika konkreta situationer definiera begreppet minnesanteckningar torde ge utrymme för högst olika bedömningar med starkt inslag av subjektiv tolkning. Ytterligheter är dels av enskild befattningshavare i ett anteckningsblock löst nedkastade "kom ihåg", dels av särskilt utsedd sekreterare vid en diskussion e. d. fört protokoll, som beträffande underskrift och övrig utformning blir praktiskt taget lika med de protokoll, som är obligatoriska vid nämndsammanträden. Behov av viss protokollföring vid sammanträden i tjänstemannagrupper – ej myndigheter i lagförslagets mening – föreligger enligt nämnden allt mer. Inom ett verk förekommer ofta mer eller mindre re-

gelbundet sammanträden med ledande tjänstemän för planering av verksamheten. Sådana grupper bildas även formellt eller informellt för samverkan mellan olika verk. Den omständigheten att protokollet ges rubriken "minnesanteckningar" torde ej ha annan betydelse än att de i sammanträdet deltagande själva vill bedöma handlingen såsom ej allmän. En sådan handling är – oavsett rubriceringen – i och för sig att anse som färdigställd. Man kommer då, säger nämnden vidare, även in på bestämmelserna i 6 § om när handling anses upprättad hos myndighet. Frågan kan ställas om "protokollet" överhuvudtaget är att anse som upprättat *hos myndighet*. Blir svaret nekande skulle "protokollet" på den grunden ej alls kunna vara tillgängligt för utomstående. Frågan torde sammanhänga med om man i "upprättad hos myndighet" ser mera allmänt på myndighetsbegreppet så att i princip alla av myndighetens tjänstemän producerade handlingar faller in under paragrafen, även om de inte förelägges själva myndigheten i dess egenskap av beslutande organ.

JO påpekar att den föreslagna bestämmelsen motsvarar 2 kap. 4 § TF. Enligt JO missförstås denna paragraf ofta. Antingen tror man att den är tillämplig på alla minnesanteckningar och övriga anteckningar som görs under ett ärendes handläggning fram till beslut, alltså även t. ex. på anteckningar som görs vid dokumentering av sakuppgifter. Eller också tror man att den bara gäller tjänstemans föredragningspromemoria eller minnesstolpar för föredragning. JO återger härefter vad som i motiven till den nuvarande bestämmelsen sägs om dennas innebörd (SOU 1947:60 s. 220). Han uttalar vidare att det enligt hans mening saknas anledning att ge en specialregel just för befattningshavares personliga uppteckningar. Lika angeläget är i så fall att ge regler om annat arbetsmaterial, t. ex. skriftliga meningsutbyten mellan tjänstemän under ett ärendes handläggning, utkast och förslag till beslut samt synpunktspromemorior. Det mesta av sådant material skall enligt arkivstadgan gallras ut i samband med arkiveringen och blir inte allmänna handlingar, såvida myndigheten inte vid arkiveringen bestämmer att det skall bevaras tillsammans med ärendets övriga handlingar eller särskilda föreskrifter finns härom. Vad som enligt JO från offentlighetsprincipens synpunkt är viktigt är inte att klarlägga om och i så fall under vilka förutsättningar dylikt material blir allmänna handlingar utan att skapa en garanti för att det blir det när det är sakligt motiverat. Vad som behövs är därför egentligen i stället en positiv regel som säger att arbetsmaterial skall omhändertas för förvaring av myndigheten och därmed bli allmän handling, då det tillfört ärendet sakliga uppgifter av betydelse för ärendets avgörande (jfr 15 § förvaltningslagen och JO:s ämbetsberättelse 1975 s. 479). Med hänsyn tagen till terminologien i 3 § skulle bestämmelsen kunna ges följande lydelse: Handling, som tillkommit hos myndighet under måls eller ärendes beredning till avgörande, skall av myndigheten omhändertas för förvaring, sedan målet eller ärendet slutbehandlats, om den tillfört målet eller ärendet sakuppgifter av betydelse för avgörandet. – En sådan

bestämmelse har emellertid enligt JO knappast sin rätta plats i grundlagen utan lämpar sig bäst att bli intagen bland de inledande bestämmelserna i en lag om allmänna handlingar.

Enligt *dataarkiveringskommittén* bör uttryckssättet i bestämmelsen kunna förenklas något. Vad som enligt kommittén behöver sägas är endast att minnesanteckning eller annan uppteckning, som har tillkommit etc.

Flera remissinstanser har uppehållit sig vid frågan om karaktären av s. k. delningar och andra preliminära handlingar som utväxlas mellan myndigheter som ett led i ett beredningsförfarande.

Tillfredsställelse med förslagets innebörd i detta hänseende uttrycks av ett par remissinstanser.

Det är enligt *riksåklagaren* angeläget att från varandra fristående myndigheter skall kunna planera och genomföra gemensamma åtgärder utan att förberedelsearbetet blir offentligt före avgörandet. Bl. a. bör förberedande promemorior kunna utan offentlighet utväxlas mellan ämbetsverk. I dessa hänseenden synes enligt riksåklagaren ingen erinran vara att rikta mot de nu framlagda förslagen.

Byggnadsnämnden i Malmö kommun anser att förslaget måste tolkas så att material som sammanställs i anslutning till utarbetande av planförslag inte är att betrakta som handlingar till ett slutbehandlat ärende. Först då planförslaget redovisas i byggnadsnämnden och denna har fattat beslut om planförslaget blir handlingen allmän. Detta innebär att material som utarbetas inom kontoret och utväxlas mellan förvaltningar i anslutning till upprättande av planförslag skall betraktas som minnesanteckningar fram till dess att beslut i ärendet fattats i någon nämnd eller styrelse.

Osäkerhet om den föreslagna grundlagsregleringens innebörd i nu avsett hänseende kommer däremot till uttryck i huvuddelen av de remissyttranden där frågan berörs.

Svea hovrätt påpekar att det i rättspraxis är fastslaget, att det finns ett visst utrymme för s. k. underhandsremisser utan att offentlighetsprincipen träder i tillämpning. Utredningar av skilda slag har en viss möjlighet att inhämta synpunkter på preliminära förslag, utan att dessa därigenom anses i tryckfrihetsförordningens mening expedierade av vederbörande utredningsorgan och inkomna hos de tillfrågade myndigheterna. Att gränsdragningen kring denna möjlighet till underhandsremisser är svår framgår av rättsfall med olika utgång. Hovrätten anser det önskvärt att ett stadgande i ämnet upptas i den nya grundlagen och förordar att ett sådant införs i 5 § antingen som en andra punkt i första stycket eller som ett nytt, tredje stycke. Som utgångspunkt för närmare överväganden om avfattningen kan enligt hovrätten tas t. ex. att huvudregeln om när handling skall anses inkommen ej skall gälla handling från annan myndighet, om den inte hos den myndigheten är att anse som upprättad i grundlagens mening samt avser ett pågående utredningsarbete.

Riksrevisionsverket framhåller att det inom offentlig verksamhet i dag är vanligt att myndigheter av statsmakterna åläggs att i samarbete med varandra utföra särskilda uppdrag. Även i övrigt ter det sig enligt verket ofta naturligt för en myndighet att i det alltmer integrerade samhällsarbetet samarbeta med annan eller andra myndigheter under pågående beredning av ett ärende. När i denna situation handlingar med ofullständigt eller på annat sätt preliminärt innehåll översänds till annan myndighet för synpunkter m. m. kan med nuvarande och föreslagen lagstiftning ifrågasättas att sålunda till samrådsmyndighet inkommen handling är offentlig. Ett sådant förhållande strider emellertid mot grundtanken bakom regeln beträffande tidpunkt för när handling skall anses upprättad. Risk finnes sålunda enligt verket för att erforderlig arbetsro ej kan ges den numera alltmer vanliga, vid flera myndigheter samtidigt förekommande handläggning som innan beslut kan fattas är en nödvändig förutsättning för ett ärendes allsidiga belysning. Betydelsen härav ökar efterhand och kan på sikt komma att innebära ett avsevärt hinder för en effektiv och ändamålsenlig myndighetsutövning. Verket påpekar i sammanhanget att det angivna problemkomplexet har belysts i ett flertal rättsfall och JO-uttalanden. Problemet bereder särskilda svårigheter för den av verket bedrivna förvaltningsrevisionen, som enligt statsmakternas intentioner skall fungera på ett konstruktivt och framåtsyftande sätt. Under arbetets gång brukar sålunda kommunikation löpande äga rum mellan riksrevisionsverket och den granskade myndigheten. Denna tar sig bl. a. formen av att utkast till skrivningar överlämnas för synpunkter. Handlingarna – som ofta innehåller element vilka den reviderade myndigheten bör beredas möjlighet att kommentera innan de blir offentliga – betraktas härvid som arbetshandlingar, vilka inte får karaktär av allmänna och offentliga handlingar förrän ärendet slutförts. Ett utlämnande kan vid sidan av övriga störningar i verksamheten ge underlag för felaktiga spekulationer och skada enskilda. Verket nämner ett JO-uttalande (JO 1973 s. 326) enligt vilket utkast och förslag som utväxlas under hand mellan myndigheter ej därigenom behöver bli allmänna handlingar men där det också sägs att detta synsätt är ägnat att inge betänkligheter från allmän offentlighetssynpunkt och därför bör tillämpas med stor restriktivitet. Verket förklarar att detta uttalande med önskvärd tydlighet belyser den osäkerhet på det offentlighetsrättsliga området varunder det nu tvingas arbeta. Förhållandena – som vållar problem i flertalet förvaltningsrevisionella projekt – är enligt verket klart otillfredsställande. Det föreligger inte något berättigat allmänt intresse av att offentliggöra arbetshandlingar under pågående beredning. Verket är emellertid medvetet om att nuvarande praxis inte är förenlig med grundsynen i gällande bestämmelser. En modifiering av reglerna om inkommen handling synes därför vara påkallad för att inte ett accepterat och nödvändigt handlingsmönster skall kunna ifrågasättas.

Riksskatteverket förklarar att det bland de arbetsuppgifter som tjänsteman vid verket kan ha att handlägga, finns "ärenden" som avser att under hand

avge yttrande över vissa förslag till ny lagstiftning "på delning" som det brukar kallas. Detta tillgår i allmänhet så att vederbörande tjänsteman på departementet eller myndigheten översänder förslaget i brev, som är ställt personligen till vederbörande tjänsteman inom riksskatteverket. Eftersom det inte är fråga om någon formell remiss blir de synpunkter som framförs närmast tjänstemannens, mot bakgrund av hans erfarenheter i eller utanför verket på det aktuella området, t. ex. beträffande företagsbeskattning. Med hänsyn till reglerna om tystnadsplikt är tjänstemannen förhindrad att yppa något om innehållet i förslaget. Dessa ärenden behandlas också med "sekretess", eftersom de ofta kan beröra "rikets centrala finanspolitik". Denna typ av ärenden diarieförs inte, utan har hittills uppfattats som "personliga meddelanden" till vederbörande befattningshavare vid myndigheten. Med hänsyn till den föreslagna bestämmelsens utformning är det enligt verkets mening oklart hur sådana handlingar i fortsättningen skall behandlas från offentlighetssynpunkt. Det kan starkt ifrågasättas om inte dessa "personliga meddelanden" blir att betrakta som allmänna handlingar i och med att de inkommer till befattningshavaren. Detta med hänsyn till att förslaget "på delning" uppenbarligen avser ärende som myndigheten har att befatta sig med. Detsamma bör då gälla förslag till ny lagstiftning eller lagändringar inom skatteområdet m. m., som inkommer från exempelvis en organisation – vilket undantagsvis sker – med begäran om "sekretess". Verket erinrar i sammanhanget om att det enligt instruktionen (1970:752) för verket är central förvaltningsmyndighet i fråga om beskattning, uppbörd av skatt m. m. Det kan enligt verket även tänkas förekomma andra fall där det kan ifrågasättas, om skriftväxlingen skall anses utgöra allmänna handlingar eller ej, nämligen i fråga om sådana handlingar som inte är hemliga enligt 29 § LAH. Ett tolkningsproblem i detta sammanhang är enligt verket om 5 § eller 6 § i grundlagsförslaget skall anses tillämplig. Om 5 § är tillämplig, blir förslag på delning att anse som inkommet till myndigheten då förslaget kommit tjänstemannen hos riksskatteverket tillhanda och följaktligen allmän handling. Om däremot 6 § skall tillämpas, är handlingen såsom inte expedierad eller ens slutligt hanterad hos den upprättande myndigheten, t. ex. finansdepartementet, inte att anse som allmän handling. Det kan då ifrågasättas om 6 § tar över 5 § eller om det räcker med att handlingen är inkommen till myndigheten, riksskatteverket, för att den skall anses som allmän handling. Det är enligt verkets mening angeläget att denna typ av underhandskontakter även i fortsättningen kan ske utan att förekommande skriftliga handlingar i "ärendet" blir offentliga allmänna handlingar. Skulle dessa handlingar bli tillgängliga för envar skulle ett värdefullt tekniskt samråd i det praktiska lagstiftningsarbetet omöjliggöras.

Kommunstyrelsen i Malmö kommun tar upp frågan om offentlighet vid utväxling mellan olika kommunala förvaltningar av promemorior med sammanställning av uppgifter, förslag m. m. i skilda frågor. Kommunstyrelsen påpekar att det föreslagna myndighetsbegreppet innebär att varje nämnd

eller förvaltning hos en kommun ges ställning som egen självständig myndighet. Även om ett ärende ännu befinner sig på utredningsstadiet, kan delar som "internt" redovisas mellan förvaltningar och nämnder ej bli underkastade den sekretess, som i vissa fall framstår såsom önskvärd. Frågan blir enligt kommunstyrelsen bl. a. av betydelse om, såsom föreslås, nuvarande plansekretess avskaffas. En tolkning av bestämmelserna om minnesanteckning (§ 4) och upprättanderekvisitet (§ 6) som innebär att dessa bestämmelser skulle ge erforderligt skydd för sådan handling som utväxlas mellan förvaltningar och nämnder framstår enligt kommunstyrelsens mening som tveksam.

Vice stadsjuristen i Stockholms kommun förklarar att det ofta kan vara en tillfällighet under vilken myndighet ett ärende hör. I följd därav kan det också bli en tillfällighet om beredning av ett ärende helt kan ske inom en myndighet eller om samråd erfordras med annan myndighet. Som ett exempel på detta förhållande nämner stadsjuristen byggande av gator, vilken verksamhet förutsätter hänsynstagande till förhållanden beträffande vatten- och avloppsförsörjning. Om gatubyggande och handhavande av den allmänna vatten- och avloppsanläggningen är angelägenheter för samma nämnd och underlydande förvaltning blir handlingarna i visst ärende inom förvaltningen ej allmänna förrän de är att anse som upprättade under det att om dessa funktioner anförtrotts olika nämnder handlingarna blir allmänna då de inkommit till den myndighet som begärt dem för beredning av ärendet. Stadsjuristen förklarar att skäl kan anföras för att myndighet ostört skall kunna bereda ett ärende på grundval av från annan inkomna skriftliga handlingar. Stadsjuristen anger att man bör överväga att tillvarata detta intresse och förordar att detta sker genom ett undantag från regeln i 5 § i grundlagsförslaget. Stadsjuristen framhåller att en regel som tillgodoser det angivna intresset samtidigt torde tillgodose offentlighetsintresset i så måtto att sådana åtgärder som nu lärer vidtagas för att kringgå nuvarande reglering torde upphöra. Exempel på ett sådant förfarande är att tjänsteman vid myndighet som informellt anmodas avge yttrande över viss handling återsänder handlingen jämte en ej undertecknad eller eljest såvitt avser upphovsmannen ej identifierbar promemoria. Denna behandlas sedan av tjänsteman hos den handläggande myndigheten som egna minnesanteckningar, vilka ofta ej omhändertages för förvaring. Beslutsunderlaget och beredningsmaterialet blir härigenom ofullständigt. Stadsjuristen betonar att vad som har föreslagits ej syftar till att allmänhetens möjlighet att ta del av myndigheternas handlingar inskränks utan endast att bereda myndigheterna tillfälle att i lugn och ro slutföra sitt arbete. – Vice stadsjuristen tar i sammanhanget också upp frågan om de problem som sammanhänger med att en myndighet för beredning av ärende inhämtar utredning av t. ex. teknisk art från konsult. I och med att handling innefattande sådan utredning inkommer till myndigheten blir handlingen allmän handling och följaktligen offentlig därest någon sekretessgrund inte kan åberopas för hemlighållande.

Om motsvarande utredning utförts inom myndigheten av dess egna tjänstemän skulle handlingen inte anses upprättad och därmed allmän förrän ärendet slutligt behandlats. Grunden härför torde vara att en myndighet ostört skall kunna bereda ett ärende innan det företas för beslut. Något sakligt skäl att göra åtskillnad mellan ärenden som utreds inom myndigheten och sådana i vilka utomstående sakkunskap anlitas synes enligt stadsjuristen inte föreligga. Det är ofta en tillfällighet om en kommun förfogar över den sakkunskap som krävs för en djupgående och allsidig belysning av visst spörsmål. Den sakkunskap som anlitad konsult tillhandahåller en viss myndighet, t. ex. kommunal nämnd i en mindre kommun, kan mycket väl finnas företrädd hos annan myndighet med samma uppgifter som den förstnämnda, t. ex. kommunal nämnd i en större kommun. Den olikhet i fråga om beslutsunderlagets offentlighet som i likartade ärenden gäller för dessa myndigheter torde, fortsätter stadsjuristen, inte sakligt kunna motiveras.

Vikten av att utredningsmaterial som på beredningsstadiet utväxlas mellan olika myndigheter inte blir allmänt tillgängligt understryks också av *tullverket* och av *byggnadsnämnden i Stockholms kommun.*

Föredraganden

Sådana hos myndigheter framställda handlingar, som bara har karaktär av hjälpmedel vid ett ärendes föredragning eller beredning eller som endast innefattar osjälvständiga mellanled på vägen mot en slutlig produkt, saknar uppenbarligen i stor utsträckning intresse från de synpunkter som bär upp offentlighetsprincipen. Jag delar därför den uppfattning som kommer till uttryck i gällande rätt och i OSK:s förslag, att det bör kunna avgöras i författningar på lägre nivå än grundlag i vilken utsträckning sådana handlingar skall bli allmänna. Jag kan parentetiskt nämna att nu gällande arkivförfattningar innebär att handlingar av här avsett slag blir allmänna i inte obetydlig omfattning. De grundlagsregler som jag nu föreslår i ämnet ansluter sig i sak ganska nära till gällande rätt och till vad OSK har föreslagit.

Jag vill först ta upp en rent terminologisk fråga. Både i den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 4 § TF och i den regel som OSK har föreslagit i 4 § 1 i grundlagskapitlet används uttrycket "minnesanteckning". Detta får i sammanhanget anses omfatta inte bara föredragningspromemorior och liknande handlingar utan också sådana handlingar som utkast, koncept, korrektur och vissa ADB-mellanprodukter. Det här framlagda förslaget innebär att ordet "minnesanteckning" i bättre överensstämmelse med allmänt språkbruk används uteslutande för sådana handlingar som tjänar som hjälpmedel vid ett ärendes föredragning eller beredning. Till undvikande av missförstånd anges vidare uttryckligen i lagtexten att anteckningar varigenom ett ärende har tillförts nytt sakmaterial inte är att anse som minnesanteckningar i här avsedd bemärkelse.

I förhållande till gällande rätt och OSK:s förslag har i departementsförslaget gjorts ytterligare en ändring med terminologisk anknytning. De nuvarande bestämmelserna i 2 kap. 4 § TF omfattar liksom motsvarande regel i OSK:s förslag endast uppteckningar och upptagningar i mål och ärenden. Denna begränsning skall ses mot bakgrund av det speciella, vidsträckta ärendebegrepp som hittills har använts i TF. Som framgår av det föregående förordar jag att TF:s ärendebegrepp nu skall få samma mera begränsade omfattning som motsvarande begrepp har i förvaltningslagen. Eftersom jag anser att de nu aktuella bestämmelserna bör ha i stort sett oförändrad räckvidd även i fortsättningen, föreslår jag att de utformas så att de delvis kommer att gälla också för handlingar som saknar ärendeanknytning.

De föreslagna bestämmelserna innebär – liksom motsvarande regler i gällande rätt och hos OSK – att handlingar av där angivet slag normalt blir allmänna endast om myndighet omhändertar dem för förvaring. För att det skall bli helt klart att en sådan handling inte blir allmän redan genom att en tjänsteman för eget bruk sparar den t. ex. i en skrivbordslåda i sitt tjänsterum, föreslår jag att det i lagtexten slås fast att handlingen för att bli allmän skall tas om hand för arkivering. Detta innebär som framgår av vad jag redan har sagt att innehållet i arkivförfattningarna i betydande utsträckning kommer att avgöra vilka handlingar av här avsett slag som blir allmänna.

Reglerna i paragrafens första stycke gäller enbart för handlingar i ärenden. De är tillämpliga på "stolp"-promemorior, synpunktspromemorior, rättsutredningar och andra liknande handlingar som har tillkommit endast för att underlätta föredragningen eller beredningen av ett ärende. Också sådana handlingar som memorialanteckningar från en domstolsförhandling avsedda att vara underlag för domsskrivning eller ett register över en vidlyftig akt tillkommet uteslutande som ett hjälpmedel för den föredragande tjänstemannen omfattas av bestämmelserna. Självfallet kan t. ex. ett dagboksblad i en domstolsakt vara till hjälp vid ett måls föredragning eller beredning. En sådan handling har emellertid också andra funktioner, bl. a. att ge allmänheten kännedom om vilka handlingar som finns i målet, och den faller därför utanför första styckets tillämpningsområde. Av bestämmelserna framgår att det är likgiltigt om handlingen har konventionell form eller utgörs av en teknisk upptagning. I lagtexten anges uttryckligen att uppteckning eller upptagning som innebär att sakuppgift har tillförts ett ärende inte omfattas. I fråga om en sådan handling gäller således endast de allmänna reglerna i 7 §.

En förutsättning för att reglerna i första stycket skall vara tillämpliga är självfallet att en handling av där angivet slag inte expedieras. Om denna förutsättning är uppfylld kan en handling av här avsett slag som tas om hand för arkivering bli allmän tidigast vid den tidpunkt då den enligt någon annan av reglerna i 7 § än den som avser expedieringsfallen är att anse som upprättad. I normalfallet innebär detta att en sådan handling inte kan bli allmän innan ärendet har slutbehandlats. Om den t. ex. skulle hänföra

sig till en dom är ifrågavarande tidpunkt i stället knuten till domens avkunnande eller expediering etc.

Bestämmelserna i andra stycket gäller både i fråga om handlingar i ärenden och i fråga om handlingar utan sådan anknytning. De handlingar som avses här kan beskrivas som "mellanprodukter", dvs. handlingar som befinner sig på ett tidigare framställningsstadium än den slutliga produkten. Hit hör utkast och koncept till beslut och skrivelser, andra kladdar, korrektur samt sådana ADB-upptagningar som saknar betydelse annat än som osjälvständiga led i en bearbetning. S. k. råtabeller som kommer till vid produktion av statistik torde i betydande utsträckning falla inom andra styckets tillämpningsområde. Utanför detta ligger däremot t. ex. en upptagning på ADB-medium av primärmaterial till statistik. Om en sådan upptagning skulle ha framställts inom ramen för ett ärende omfattas den av bestämmelserna i första stycket. Om upptagning av primärmaterial däremot saknar ärendeanknytning – t. ex. såvitt gäller statistiska centralbyråns statistikproduktion – är förevarande paragraf över huvud taget inte tillämplig på upptagningen, och upptagningen blir således allmän handling i och med att den har blivit färdigställd (7 § första stycket). I fråga om de s. k. ADB-mellanprodukterna kan jag vidare hänvisa till framställningen i avsnitt 7.3.

I motsats till bestämmelserna i första stycket – vilka enligt vad jag nyss har påpekat knyter an till 7 § – anger föreskrifterna i andra stycket helt självständigt när handlingar av där avsett slag är att anse som allmänna. Eftersom dessa föreskrifter således har karaktär snarare av huvudregler än av undantag, har jag övervägt att föra in dem i 7 §. På grund av det nära sakliga samband som föreligger mellan reglerna om "mellanprodukter" och de regler som återfinns i första stycket har jag emellertid stannat för att samla bestämmelserna om båda dessa slag av handlingar i förevarande paragraf.

En förutsättning för att en handling av det slag som avses i andra stycket skall kunna anses som icke allmän är enligt förslaget att den inte expedieras. Det ligger i sakens natur att en sådan handling i praktiken inte kan innebära att sakuppgift tillförs ett ärende. Något särskilt förbehåll i detta hänseende motsvarande det som finns i första stycket behöver således inte uppställas.

Innebörden av paragrafen och förhållandet mellan dess två stycken kan ytterligare belysas med hjälp av följande exempel. En ren synpunktspromemoria som framställs inom ramen för ett ärende blir, om den inte expedieras, allmän först när ärendet har slutbehandlats och detta endast om promemorian tas om hand för arkivering. Olika utkast och koncept på vägen fram till promemorian blir – likaså under förutsättning att de inte expedieras – allmänna handlingar bara om de tas om hand på motsvarande sätt. I likhet med själva promemorian kan de bli allmänna först när ärendet har slutbehandlats. Om en synpunktspromemoria däremot framställs utan anknytning till något ärende, blir den allmän handling så snart den har färdigställts. I detta fall är alltså inte 9 § första stycket tillämplig utan endast

regeln i 7 § första stycket sista ledet. Även här gäller emellertid enligt förevarande paragrafs andra stycke att utkast eller koncept till promemorian som inte expedieras blir allmänna endast om de tas om hand för arkivering.

Som jag tidigare har nämnt förekommer det att en myndighet som ett led i en till sin typ intern beredning sänder över handlingar till någon utomstående – en myndighet eller enskild person – med begäran om synpunkter. Detta förfaringssätt är allmänt vedertaget, och det fyller, som understryks i flera remissyttranden, ett stort praktiskt behov. Enligt min uppfattning bör grundlagen göra det möjligt att i viss mån jämställa ett förfarande av nu angivet slag med en rent intern beredning. Med hänsyn till att det normalt får anses föreligga ett starkare offentlighetsintresse i fråga om handlingar som lämnar en myndighet än beträffande handlingar som stannar kvar där är det enligt min mening särskilt angeläget att en reglering av nu avsett slag utformas på sådant sätt att den inte sträcker sig längre än vad som är alldeles nödvändigt för att syftet med regleringen skall uppnås. Utgångspunkten bör vara att endast överläggningar, konsultationer och liknande förfaranden skall omfattas av regleringen. Handlingar som en myndighet lämnar från sig enbart i informationssyfte skall däremot hållas utanför.

Mot bakgrund av dessa överväganden har jag funnit att den aktuella regleringen bör begränsas till att gälla handlingar av det slag som avses i andra stycket av förevarande paragraf, dvs. utkast, koncept och liknande "mellanprodukter". Denna avgränsning har åstadkommits genom att bestämmelserna i andra stycket – i motsats till föreskrifterna i första stycket – har gjorts tillämpliga på handlingar av där avsett slag oavsett var dessa befinner sig. Om en handling till följd av bestämmelserna i andra stycket inte skall anses vara allmän hos den myndighet som har framställt den är den således inte heller allmän hos en myndighet som har tagit emot den för preliminär granskning. En förutsättning för att detta synsätt skall kunna upprätthållas är uppenbarligen att en handling kan sändas över från en myndighet till någon utomstående utan att anses vara expedierad. Att det förhåller sig på detta sätt har slagits fast i rättspraxis, och mitt förslag bygger på en oförändrad rättstillämpning härvidlag.

Den här föreslagna paragrafen innehåller inte någon motsvarighet till den bestämmelse om upptagning som förvaras hos myndighet endast för teknisk bearbetning eller lagring som f. n. återfinns i 2 kap. 4 § andra stycket andra meningen TF. Jag återkommer till denna fråga under 10 §.

10 §

I denna paragraf återfinns en bestämmelse om handlingar som förvaras hos myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller lagring för annans räkning.

F. n. finns bestämmelser om handlingar som förvaras hos myndighet för teknisk bearbetning eller lagring endast såvitt gäller de med s. k. minnesanteckningar jämställda tekniska upptagningar som avses i 2 kap. 4 § andra

stycket TF. Om en sådan upptagning inte är allmän hos den myndighet där den har tillkommit, gäller att den inte heller skall anses vara allmän hos annan myndighet, om den förvaras där endast för sådant ändamål som jag nu har nämnt.

Denna bestämmelse saknar motsvarighet i OSK:s förslag. Som har nämnts under 9 § motiveras detta med att en myndighet som förvarar en upptagning endast för teknisk bearbetning eller lagring inte torde förfoga över den på det sätt som enligt OSK:s förslag är en förutsättning för att upptagningen skall bli allmän handling.

Som jag har utvecklat närmare i avsnitt 7.3 anser jag att det finns behov av en reglering som medför att en ADB-upptagning inte är allmän hos en myndighet som har den om hand enbart för teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning. Jag har vidare förklarat att detsamma bör gälla i fråga om visuellt läsbara handlingar som den bearbetande eller lagrande myndigheten hanterar som led i fullgörandet av sin tekniska uppgift.

Enligt min uppfattning är de synpunkter som ligger bakom denna ståndpunkt i fråga om ADB-upptagningar lika giltiga såvitt gäller andra slag av handlingar som förvaras av myndighet endast som led i ett tekniskt förfarande. Också sådana handlingar bör vara allmänt tillgängliga endast hos den handläggande myndigheten, inte dessutom hos en myndighet som bara har tekniska uppgifter i sammanhanget.

Mot bakgrund av det anförda har jag utformat regeln så att den avser handlingar av alla slag. Enligt förslaget skall således handling som förvaras hos myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning inte anses som allmän hos denna myndighet.

Vad som skall förstås med teknisk bearbetning och teknisk lagring har jag angett under 6 §. Det bör i sammanhanget påpekas att t. ex. en magnetbandsupptagning som förvaras hos en arkivmyndighet normalt inte kan anses lagrad för annans räkning.

11 §

Punkt 1

Gällande rätt och offentlighetskommittén

2 kap. TF innehåller f. n. inte några regler om sådana försändelser som lämnas till postverket för vidarebefordran eller om de handlingar som lämnas in till televerket eller tillkommer där endast som led i befordrandet av telegram. Det förhåller sig emellertid otvivelaktigt så att sådana handlingar inte blir allmänna enbart till följd av post- resp. televerkets befattning med dem. OK föreslog att denna uppfattning skulle komma till uttryck i en särskild bestämmelse i 2 kap. 7 § första stycket TF enligt vilken försändelse eller meddelande, som hade lämnats in till eller upprättats hos myndighet för befordran, inte skulle anses som allmän handling. OK förklarade att bestämmelsen också omfattade sådana brev och andra personliga medde-

landen till eller från en person som vårdas på anstalt, vilka till följd av särskilda bestämmelser granskades eller kvarhölls av anstalten.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén

OSK anser i likhet med OK att grundlagen bör innehålla en bestämmelse i frågan men riktar viss kritik mot avfattningen av OK:s föreskrift. Enligt OSK har OK när det talas om handling som har "upprättats för befordran" syftat bl. a. på den nedteckning som görs av ett telegram som är intelefonerat till en telestation. OSK anser emellertid att formuleringen också täcker t. ex. domstols beslut och andra liknande handlingar som upprättas hos myndighet för att befordras. OSK föreslår därför att grundlagen endast i fråga om försändelser och meddelanden som har lämnats in för vidarebefordran skall ange att dessa inte är allmänna handlingar (4 § punkt 3 i grundlagskapitlet). De handlingar som OK avsåg att täcka genom uttrycket "upprättats" skyddas i stället genom en särskild sekretessregel (29 § SekrL; 27 § LAH).

Remissyttrandena

OSK:s förslag har i denna del kommenterats endast av *hovrätten över Skåne och Blekinge* som förklarar att bestämmelsen är så alltmänt avfattad att den kan framkalla missförstånd. Den bör enligt hovrätten uttryckligen anges avse brev, telegram eller annan sådan försändelse som inlämnas endast för vidarebefordran.

Föredraganden

Det är uppenbart att det förhållandet att post- och telegrambefordran i vårt land omhänderhas av myndigheter inte skall ge allmänheten någon rätt till insyn i de befordrade meddelandena. Eftersom det här över huvud taget inte kan vara fråga om en avvägning mellan offentlighets- och sekretessintressen av det slag som avspeglas i SekrL och den av OSK föreslagna LAH, anser jag att meddelanden av här avsett slag bör skyddas genom att i en särskild grundlagsbestämmelse föras undan från de allmänna handlingarna. Jag kan inte dela OSK:s uppfattning att man i detta sammanhang bör se på skilda sätt på postförsändelser och på telegram.

Jag föreslår därför att det i denna paragrafs första punkt föreskrivs att brev, telegram eller annan sådan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för befordran av meddelande inte skall anses som allmän handling.

Sådana försändelser till och från vårdade personer som med stöd av olika bestämmelser granskas eller hålls kvar av vårdmyndigheter av skilda slag omfattas inte av den föreslagna bestämmelsen. Eftersom det här är fråga om myndighetsutövning finner jag det naturligast att betrakta försändelser

av detta slag som allmänna handlingar så länge de förvaras hos myndighet. Detta innebär emellertid självfallet inte att de skall vara allmänt tillgängliga. Sådana försändelser får i stället beredas erforderligt insynsskydd genom en särskild sekretessbestämmelse.

Enligt min uppfattning bör det med den här föreslagna avfattningen av bestämmelsen bli helt klart att den inte omfattar t. ex. handlingar som har framställts för att expedieras i den mening som avses i 7 § första stycket.

Den omständigheten att bestämmelsen anges avse försändelser som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet får till följd att inte bara t. ex. inlämnade brev och telegramkoncept utan också sådana handlingar som uppteckningar av inringda telegram, telegramutskrifter gjorda vid mottagande telestation etc. undantas från de allmänna handlingarna.

Punkt 2

Det förekommer numera i ganska stor utsträckning att myndigheter ger ut egna tidningar och andra tryckta periodiska skrifter. Några särskilda regler om hur man skall se på handlingar som kommer in till eller upprättas hos en myndighet för offentliggörande i sådan skrift finns inte. Det ligger därför nära till hands att hävda att sådana handlingar är allmänna enligt vanliga regler. Situationen kompliceras emellertid av bestämmelserna i 3 kap. 1–4 §§ TF om anonymitetsrätt för vissa medverkande till framställning i tryckt skrift. Denna rätt gäller bl. a. för författare och för den som lämnar meddelande för offentliggörande i tryckt skrift och innebär att boktryckare, förläggare eller annan, som har att ta befattning med skrifts tryckning eller med tryckt skrifts utgivning, inte utan samtycke från den, till vars förmån anonymitetsrätten gäller, får röja vem denne är med mindre sådan skyldighet är föreskriven i lag. Den som bryter mot tystnadsplikten kan straffas.

Det är uppenbart att det i fråga om handlingar av nu avsett slag föreligger en viss konflikt mellan reglerna om handlingsoffentlighet och bestämmelserna om anonymitetsrätt. I den mån en handling som har inkommit till eller upprättats hos myndighet för publicering i periodisk skrift innehåller uppgift om författares eller annan medverkandes identitet kan ett utlämnande av handlingen innebära att den i 3 kap. TF föreskrivna anonymitetsrätten kränks. Å andra sidan medför ett respekterande av anonymitetsrätten att handlingsoffentligheten i viss mån begränsas.

Det är f. n. oklart vilket av de två motstridiga regelkomplexen som skall ges företräde i lägen av här avsett slag. Å ena sidan kan hävdas att reglerna om handlingsoffentlighet just innebär en sådan lagstadgad skyldighet att röja författares eller uppgiftslämnares identitet som avses i 3 kap. TF. Å andra sidan kan sägas att anonymitetsrätten i enlighet med principen om en specialreglerings företräde framför allmänna regler skall ta över bestämmelserna om handlingsoffentlighet.

Den nu angivna frågeställningen om förhållandet mellan offentlighets-

och anonymitetsreglerna har uppmärksammats i två av de remissyttranden som har avgetts över massmedieutredningens betänkande.

Den av massmedieutredningen föreslagna lagstiftningen ger enligt *postverket* inte besked huruvida meddelarskydd och rätt till anonymitet gäller även för den som lämnar uppgift för publicering i sådan periodisk skrift som utges av myndighet. Postverket förklarar att det ger ut flera egna tidningar. Det framgår inte om en insändare i en sådan tidning omfattas av nämnda regler eller skall behandlas enligt de regler som gäller för allmän handling. Enligt verkets mening bör meddelarskydd och rätt till anonymitet gälla även när tidning ges ut av myndighet, och detta förhållande bör komma till uttryck i lagen eller förarbetena.

Konsumentverket nämner att verket utger tidningen Råd och Rön som är ett av verkets främsta språkrör. Den utkommer med 10 nummer årligen och upplagestorleken utgör för närvarande ca 120 000 ex. Tidningens redaktion utgör en enhet inom verkets informationsavdelning. Verket påpekar härefter att den av en enskild myndighet bedrivna publicistverksamheten ibland utgör en organisatorisk avdelning – en redaktion – inom myndigheten. Artiklar och annat material som inkommer till redaktionen är, liksom övrigt material som inkommer till myndigheten, underkastade offentlighetsprincipen med de undantag som kan förekomma. Offentlighetsprincipen kan i nu förevarande fall på detta sätt komma att "urholka" reglerna om meddelarskydd och anonymitet. Särskilt betydelsefull framstår denna konflikt i de fall framställningen innefattar tryckfrihetsbrott. En möjlighet att komma till rätta med denna konfliktsituation vore enligt konsumentverket att i grundlagen från offentlighet undanta handling för vilken upphovsmannen skall åtnjuta meddelarskydd och anonymitet enligt bestämmelserna i grundlagen. En annan möjlighet vore att i författning av lägre dignitet undanta sådana handlingar från offentlighetsreglerna.

Det är enligt min mening lämpligt att nu ta ställning till hur man skall se på handlingar som kommer in till eller upprättas hos myndighet för att offentliggöras i tryckt periodisk skrift och att därmed också lösa den konflikt mellan offentlighets- och anonymitetsreglerna som föreligger på detta område. Som jag nämnt i det föregående har myndigheternas tidningsutgivningsverksamhet redan nu en inte obetydlig omfattning och den kan väntas öka i framtiden. Frågan har därför ganska stor praktisk betydelse.

Enligt min mening talar de intressen som ligger bakom offentlighetsprincipen inte med någon styrka för att handlingar av nu avsett slag skall vara allmänna. Det rör sig här om en aktivitet från myndigheternas sida som i hög grad skiljer sig från myndighetsverksamhet i gängse bemärkelse. Det ter sig därför redan av denna anledning naturligt att i princip jämställa handlingar som är avsedda för offentliggörande i myndighetsutgivna tidningar med motsvarande handlingar hos privatägda publikationer. Om således intresset av att handlingar av nu avsett slag görs allmänt tillgängliga är mycket obetydligt, gör sig å andra sidan författares och meddelares intresse

av att kunna vara anonyma gällande med samma styrka i fråga om myndigheters tidningar som när det gäller periodiska skrifter i allmänhet.

Mot bakgrund av det anförda förordar jag att det som en andra punkt i förevarande paragraf anges att som allmän handling inte skall anses meddelande eller annan handling som har lämnats in till eller upprättats hos myndighet endast för offentliggörande i periodisk skrift som utges av myndigheten. I överensstämmelse med vad som anses gälla i fråga om 1 kap. 1 § tredje stycket TF omfattar bestämmelsen också sådana meddelanden som lämnas endast för att utgöra bakgrundsmaterial för t. ex. en tidningsartikel. Självfallet omfattas också t. ex. ett helt osjälvständigt följebrev till ett insänt manuskript.

Jag vill understryka att den föreslagna bestämmelsen inte tillåter myndigheterna att efter fritt skön avgöra om en handling skall anses vara avsedd för offentliggörande eller ej. Endast om det står helt klart att sådan avsikt föreligger är handlingen undantagen från offentlighetsprincipen.

Punkterna 3 och 4

Gällande rätt och offentlighetskommittén

Enligt 2 kap. 7 § TF i nuvarande lydelse undantas från de allmänna handlingarna dels det s. k. granskningsexemplaret av tryckt skrift, dels enskilda brev, skrifter eller upptagningar som har överlämnats till allmänt arkiv eller bibliotek eller eljest till myndighet uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål. Tryckta skrifter, ljudupptagningar och andra handlingar som ingår i statliga och kommunala bibliotek är inte uttryckligen undantagna i grundlagstexten men torde inte heller de vara allmänna handlingar.

OK föreslog inte någon ändring i den då gällande bestämmelsen om enskilda handlingar, vilken i sak, så när som på ordet "upptagningar", överensstämde med den nuvarande. Som skäl för sitt ställningstagande i detta hänseende anförde OK bl. a. att det på grund av de enskilda intressen som kunde vara förbundna med privatarkiven inte var möjligt att bereda allmänheten tillgång till dessa arkiv enligt samma regler som gäller för allmänna handlingar. Enligt OK skulle förutsättningarna att få privata arkiv över i allmän besittning med säkerhet minska om de enskilda rättsinnehavarna genom ett överlämnande skulle avhända sig möjligheten att ställa upp villkor att få behålla rätten att förfoga över handlingarna.

OK föreslog däremot den ändringen i 2 kap 7 § TF att det uttryckligen skulle anges att tryckt skrift som hade anskaffats till allmänt bibliotek inte skulle vara allmän handling.

Dataarkiveringskommittén

Den 1967 tillsatta dataarkiveringskommittén (DAK) (U 1968:48) har i uppdrag att utreda arkivfrågorna för den moderna informationsbehandlingens databärare. I sitt delbetänkande (SOU 1974:94) Bevara ljud och bild behandlar DAK arkiveringsfrågor som berör ljud- och bildupptagningar hos Sveriges Radio samt ljud- och bildupptagningar som görs tillgängliga för allmänheten på annat sätt än genom ljudradio och TV, såsom grammofonskivor och andra fonogram, spelfilmer, videogram etc. DAK föreslår en mera allmän arkivering av material som förekommer i ljudradio- och TV-sändningar för forsknings- och andra studieändamål. Vidare föreslås en ny lag som innebär skyldighet att i betydande omfattning utan ersättning till en offentlig arkivinstitution avlämna arkivexemplar av ljud- och bildupptagningar som görs tillgängliga för allmänheten i form av fonogram, spelfilm och videogram. Enligt DAK talar övervägande skäl för att arkiveringen av de nu nämnda upptagningarna förläggs till en gemensam central institution med karaktär av statlig myndighet. Hos denna bör enligt förslaget också förvaras de s. k. referensupptagningar av radioprogram som avses i 10 § andra stycket radioansvarighetslagen (1966:756) och i 6 § tillämpningskungörelsen (1967:226) till lagen och som har till funktion att säkerställa framtida bevisning om innehållet i radioprogram.

DAK anser att de upptagningar av ljudradio- och TV-sändningar som avses i betänkandet och de arkivexemplar av ljud- och bildupptagningar som skall avlämnas enligt den föreslagna lagen om leveransskyldighet samt de andra upptagningar som arkivinstitutionen kan förvärva bör vara undantagna från begreppet allmän handling. En förutsättning härför skall dock vara att materialet har kommit in till institutionen uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller, i fråga om ljudradio- och TV-sändningar, som referensupptagningar. Inte heller de kopior av arkiverade upptagningar av nu nämnt slag som görs inom arkivet bör bli allmänna handlingar. Som skäl för sin ståndpunkt i nu nämnt hänseende anför DAK i huvudsak upphovsrättsliga skäl.

Enligt DAK torde redan gällande rätt innebära att de upptagningar som skall levereras enligt den särskilda lagen inte blir att anse som allmänna handlingar. Ett förtydligande i detta hänseende förordas dock. Upptagningar av ljudradio- och tv-sändningar som görs för forskningsändamål torde enligt DAK däremot inte kunna betraktas som enskilda handlingar enligt 2 kap. 7 § TF. Inte heller referensupptagningarna torde, när de förvaras i det föreslagna arkivet, omfattas av de nuvarande bestämmelserna i nämnda lagrum.

Mot bakgrund av dessa överväganden föreslår DAK först och främst ett tillägg till första meningen i 2 kap. 7 § TF av innebörd att bestämmelserna om allmänna handlingar inte skall äga tillämpning på upptagning av rundradiosändning som har verkställts för att säkerställa framtida bevisning.

Vidare föreslås att regeln om enskilda brev etc. skall få en sådan lydelse att den omfattar också handlingar som har *anskaffats* av myndighet. I en ny andra mening bör slutligen föreskrivas att inte heller upptagning av rundradiosändning som förvaras i allmänt arkiv uteslutande för forsknings- och studieändamål skall vara allmän handling.

Remissyttrandena över dataarkiveringskommitténs förslag

Förslaget till ändring i 2 kap. 7 § TF har tillstyrkts av *Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd. Massmedieutredningen,* som förklarar att den har granskat förslaget med utgångspunkt i hur detta kan påverka utredningens uppdrag, uttalar att det i detta hänseende inte torde föreligga något hinder för ett genomförande av DAK:s förslag.

OSK har inte något att erinra i sak mot förslaget men påpekar att uttrycket "anskaffats till" knappast kan användas i fråga om överförandet till arkivinstitutionen av upptagningar som den leveransskyldige enligt förslaget till lag om arkivexemplar av vissa ljud- och bildupptagningar är skyldig att avlämna utan kostnad. Vad som åsyftas sägs täckas av den lydelse motsvarande lagrum har enligt OSK:s förslag.

Radionämnden erinrar om att nämnden enligt förslag i betänkandet (Ds U 1974:7) Radionämnden. Breddad granskning och ny organisation bör få tillgång till kopior av referensupptagningarna på sitt kansli och där också göra utskrifter av program. Om förslaget genomförs, medför den av DAK förordade ändringen av TF att de kopior av referensupptagningar som förvaras på nämndens kansli undantas från reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Detta innebär bl. a. att nämnden befrias från obligatorisk skyldighet att på begäran av enskild spela upp bandkopian eller tillhandahålla upptagningen genom utskrift eller kopia av upptagningen. Sammanfattningsvis förklarar nämnden att den inte har någon erinran mot DAK:s förslag i de avsnitt av betänkandet som avses med yttrandet.

Hovrätten över Skåne och Blekinge ifrågasätter i första hand om icke inrättandet av ett särskilt arkiv för ljud- och bildupptagningar med ställningen av statlig myndighet bör leda till att det dit levererade och där förvarade materialet i princip skall vara offentliga handlingar. Först därigenom synes institutionen få den kulturella betydelse som är åsyftad. I varje fall saknas enligt hovrätten rimliga skäl att icke såsom ett offentligt material betrakta de upptagningar av radio- och TV-sändningar som skulle komma att bevaras i arkivet. Detta material har redan genom utsändningen fått en betydande spridning. Riskerna ur författarrättslig synpunkt av att envar kan få tillgång till materialet i arkivet torde vara obetydliga. Den rätt som redan finns att göra enskilda upptagningar synes inte ha medfört några ekonomiska skador. Hovrätten förklarar att det måhända när det gäller annat material, t. ex. filmer, kan uppkomma författarrättsliga problem som den inte kan överblicka. Hovrätten håller dock för osannolikt att dessa har någon större

ekonomisk betydelse för den som innehar upphovsrätten. Hovrätten framhåller vidare att, även om man i sak följer DAK:s förslag, det inte är behövligt eller lämpligt att göra så omfattande ändringar i 2 kap. 7 § TF som DAK föreslår. Särskilt bör beaktas att förslaget – såsom det tagit sig uttryck i lagtexten – i fråga om skrifter och upptagningar som anskaffats av allmänt arkiv, bibliotek eller myndighet är betydligt mera långtgående än gällande lydelse av bestämmelsen och mera vittsyftande än vad som torde vara nödvändigt för att säkerställa att de till arkivinstitutionen levererade ljud- och bildupptagningarna ej blir att betrakta som allmänna handlingar. Starka betänkligheter måste enligt hovrätten hysas mot att göra så omfattande ingrepp i de eljest gällande reglerna om allmänna handlingar. Hovrätten erinrar om att OK endast behandlade tryckta skrifter som anskaffats till allmänt bibliotek men inte alls berörde skrifter som anskaffats till allmänt arkiv eller till annan myndighet. Enligt hovrätten bör ytterligare bemärkas att det av kommittén använda uttrycket "upptagning av rundradiosändning som verkställts för att säkerställa framtida bevisning" synes ha en vidare syftning än vad som är meningen. Även en sådan inspelning som göres av t. ex. en olaglig radioutsändning för att användas som bevismaterial vid domstol förefaller att gå in under den föreslagna lydelsen och blir därigenom således oavsiktligt undantagen från den principiella handlingsoffentligheten. Enligt hovrättens mening är det fullt tillräckligt att genom en mindre jämkning klargöra att upptagningar av radio- och TV-sändningar som göres för arkivets verksamhet och för att fungera som s. k. referensupptagningar skall undantagas från reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Eftersom dessa upptagningar sålunda i princip skall ha den dubbla funktionen att vara såväl referens- som arkivinspelningar, synes ej nödvändigt att i lagtexten göra någon åtskillnad mellan dessa båda funktioner hos upptagningarna. Däremot kunde – då skyldighet att avlämna exemplar av ljud- och bildupptagningar enligt den föreslagna lagen därom kan ses som en parallell till motsvarande skyldighet i fråga om tryckta skrifter – vara lämpligt att uttryckligen ange att sådana upptagningar ej är att anse som allmänna handlingar. Ifrågavarande paragraf skulle då, förklarar hovrätten, kunna utformas på t. ex. följande sätt: "Vad i detta kapitel.....tryckt skrift, som avses i 1 kap. 7 §, eller å ljud- eller bildupptagning som överlämnats för allmän arkivering av sådant material, ej heller å enskilda brev.....".

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén

Enligt OSK:s förslag (4 § punkt 5 i grundlagskapitlet) skall handling som har tillförts bibliotek eller som annars har överlämnats till myndighet uteslutande för förvaring, vård eller forsknings- och studieändamål inte anses som allmän handling. Enligt OSK svarar denna bestämmelse – i något förenklat skick – i sak mot nuvarande 2 kap. 7 § TF och täcker även den arkivmyndighet som DAK har föreslagit.

OSK föreslår vidare en särskild regel om referensupptagningarna av radioprogram, som innebär att dessa inte skall vara allmänna handlingar när de förvaras hos radionämnden (4 § punkt 6 i grundlagsförslaget). OSK motiverar förslaget i denna del med att det skulle föra alldeles för långt att tvinga radionämnden att ställa lokal och apparatur till förfogande för den som vill ta del av ett ljudradioprogram eller en TV-upptagning.

Remissyttrandena över offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs förslag

Den föreslagna bestämmelsen i 4 § punkt 5 har kommenterats endast av ett fåtal remissinstanser.

Enligt *JO* är formuleringen av bestämmelsen missvisande. Den kan lätt läsas som om alla handlingar som överlämnats till myndighet uteslutande för förvaring, vård eller forsknings- och studieändamål ej skall anses som allmänna handlingar. Meningen kan enligt JO uppenbarligen inte vara att myndigheternas till riks- och landsarkiven överlämnade allmänna handlingar skall förlora sin karaktär av allmänna handlingar där. JO erinrar om att i 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen nu talas endast om "enskilda brev eller skrifter". Samma påpekande görs av *riksarkivet* och huvuddelen av de övriga arkivmyndigheter som har yttrat sig över OSK:s förslag liksom av *socialstyrelsen*. Också *ÖB* förklarar att nuvarande bestämmelse i 2 kap. 7 § TF är att föredra framför den föreslagna regeln.

Dataarkiveringskommittén påpekar att OSK i anslutning till den föreslagna bestämmelsen yttrar att den täcker den arkivmyndighet som kommittén har föreslagit i SOU 1974:94. Kommittén framhåller att punkten bör avfattas så att den täcker även det fallet att upptagningen verkställs hos arkivmyndigheten.

Sveriges Radio förklarar att bestämmelsen i 4 § punkt 6 bör omfatta också avskrifter av radioprogram, eftersom radionämnden i dag i stor utsträckning använder sig även av avskrifter som underlag för sin granskningsverksamhet.

Föredraganden

Som jag har nämnt i det föregående torde gällande rätt innebära att tryckta skrifter, ljudupptagningar – t. ex. grammofonskivor – och andra handlingar som ingår i statliga eller kommunala bibliotek inte är allmänna handlingar. Jag delar emellertid OK:s och OSK:s uppfattning att detta uttryckligen bör framgå av grundlagen och föreslår att punkt 3 inleds med en bestämmelse i ämnet. Denna tar sikte både på sådana myndigheter som har biblioteksverksamhet till huvuduppgift och på samlingar av typ hand- eller referensbibliotek som finns hos myndigheter med andra arbetsuppgifter, t. ex. domstolar. För att en handling skall omfattas av bestämmelsen krävs att den

ingår som beståndsdel i en samling av handlingar organiserad på sådant sätt att den enligt vanligt språkbruk är att betrakta som bibliotek. I fråga om handlingar som upprättas vid eller kommer in till en biblioteksmyndighet t. ex. som led i dennas administration gäller däremot självfallet de vanliga reglerna om allmänna handlingar.

Enligt min uppfattning bör med handlingar som ingår i bibliotek jämställas t. ex. tryckta skrifter, fonogram och bildupptagningar som allmänt arkiv förvärvar från utgivare eller återförsäljare eller som ett sådant arkiv på annat sätt erhåller från enskild och som tillförs arkivet uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål. Däremot skall naturligtvis allmänna handlingar som en myndighet överlämnar till en arkivinstitution inte därigenom förändra karaktär. Också en regel av nu angiven innebörd bör tas in i punkt 2. Jag anser det emellertid mindre lämpligt att som DAK betrakta handlingar av här avsett slag som sådana "enskilda brev" etc. som f. n. nämns i 2 kap. 7 § TF. Med hänsyn till den nuvarande regelns speciella syftning – den tar närmast sikte på privatarkiv och andra privata samlingar av handlingar – anser jag att man i detta sammanhang hellre bör tala om handlingar som "från enskild har tillförts" allmänt arkiv.

Punkt 3 innehåller slutligen också en regel som i sak helt motsvarar den nuvarande bestämmelsen om enskilda brev etc. i 2 kap. 7 § TF. Som jag nyss har nämnt syftar denna närmast på privata arkiv och liknande samlingar av handlingar. I motsats till övriga regler i förevarande punkt är regeln tillämplig i fråga om alla slag av myndigheter, också t. ex. ett universitet eller en institution för medicinsk eller historisk forskning.

Någon motsvarighet till nuvarande undantag i 2 kap. 7 § TF beträffande s. k. granskningsexemplar har inte upptagits i departementsförslaget. Enligt förslag till ändringar i den tryckfrihetsrättsliga lagstiftningen som jag inom kort kommer att anmäla bör systemet med särskilda granskningsexemplar upphöra.

DAK:s i SOU 1974:94 framlagda förslag övervägs f. n. inom utbildningsdepartementet. Övervägandena har ännu inte lett till något ställningstagande såvitt avser behovet av undantag från TF:s allmänna regler om handlingsoffentlighet. Denna fråga får därför behandlas i ett senare sammanhang. Det kan emellertid påpekas att de föreslagna bestämmelserna i punkt 3 är tillämpliga också på sådana arkivexemplar av ljud- och bildupptagningar som enligt den av DAK föreslagna lagen i ämnet skall överlämnas till särskild arkivinstitution.

Det är självklart att upptagningar av innehållet i icke allmänt material som görs hos en arkivinstitution som led i dennas arkivvårdande verksamhet, t. ex. överföring av film på videoband eller avkopiering av magnetband för att bevara den ursprungliga upptagningens tekniska kvalitet, inte heller skall vara allmänna handlingar. Detta följer av bestämmelsen i punkt 4.

12 och 13 §§

Gällande rätt

2 kap. 8 § TF upptar i fyra stycken ganska utförliga regler dels om tillhandahållande på stället av allmän handling och teknisk upptagning, dels om rätt för den som så önskar att mot fastställd avgift få avskrift, utskrift eller kopia av allmän handling, resp. teknisk upptagning.

Allmän handling som inte skall hållas hemlig skall, enligt första stycket, på begäran genast eller så snart det kan ske utan avgift tillhandahållas den som för läsning eller avskrivning på stället önskar ta del av den. Teknisk upptagning skall tillhandahållas i läsbar eller avlyssningsbar form.

Andra stycket innehåller särskilda regler för handling som delvis är hemlig. Sådan handling skall tillhandahållas på stället om det kan ske utan att vad som skall hållas hemligt uppenbaras. I annat fall har den som vill ta del av handlingen rätt att utan avgift erhålla avskrift av handlingens offentliga delar. På motsvarande sätt skall en delvis hemlig teknisk upptagning tillhandahållas kostnadsfritt på stället genom en utskrift av icke hemliga delar.

Om betydande hinder möter, heter det vidare i tredje stycket, skall skyldighet att tillhandahålla handling på stället inte föreligga. Sådant betydande hinder kan vara att handlingen just då den begärs utlämnad används i myndighetens arbete eller att den är utlånad till annan myndighet. I fråga om teknisk upptagning föreligger inte heller skyldighet att tillhandahålla denna på stället, om upptagningens innehåll finns i läsbar form hos annan myndighet och tillhandahållandet där kan ske utan beaktansvärd olägenhet för den som vill ta del av upptagningen.

Myndighets åligganden såvitt gäller en allmän handling stannar inte vid skyldigheten att tillhandahålla den på stället. Den som önskar ta del av allmän handling har nämligen också rätt att mot fastställd avgift erhålla avskrift av handlingen, i förekommande fall med uteslutande av sådan del som skall hållas hemlig. Reglerna härom finns i 8 § fjärde stycket. När det gäller upptagning för automatisk databehandling är myndighet dock inte skyldig att utlämna sådan på annat sätt än genom att tillhandahålla utskrift av upptagningen. Skälet till denna begränsning är att utlämnande av ADB-upptagningar i annan form, t. ex. kopia av ett magnetband, kan leda till allvarliga integritetsintrång. Om å andra sidan i ett enskilt fall sådana negativa konsekvenser av ett utlämnande kan uteslutas, hindrar inte grundlagsregeln att en magnetbandskopia – som en serviceåtgärd av myndigheten – utlämnas. Avslutningsvis sägs i paragrafen att myndighet inte heller är skyldig att för utlämnande framställa kopia av karta, ritning eller bild, om svårighet möter därför och handlingen kan tillhandahållas på stället.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén

I OSK:s förslag har reglerna i 2 kap. 8 § TF delats upp på två nya paragrafer. I samband härmed har stoffet i viss utsträckning disponerats om och reglerna setts över språkligt. Några större nyheter sakligt sett torde OSK:s förslag knappast innebära.

I den första av de två paragraferna (7 §) har inledningsvis upptagits huvudregeln att offentlig handling utan avgift skall tillhandahållas den som önskar ta del av denna för läsning eller avskrivning på stället. Tillhandahållandet skall ske "genast, eller så snart det är möjligt". OSK påpekar att i rätten att ta del av en handling redan nu otvivelaktigt ingår också en rätt att avlyssna och avbilda denna. På grund härav har i lagtexten uttryckligen angivits att rätten att ta del av en handling också omfattar avlyssning och avbildning. Till 7 § första stycket har vidare överförts regeln att ADB-upptagning skall tillhandahållas i läsbar eller avlyssningsbar form.

I 7 § andra stycket har tagits in regeln att myndighet inte är skyldig att tillhandahålla handling på stället om betydande hinder möter. Den särskilda bestämmelsen om tekniska upptagningar har av OSK utan motivering inskränkts till att avse endast ADB-upptagningar. Vidare har bestämmelsen formulerats om. I förslaget föreskrivs att skyldighet att tillhandahålla ADB-upptagning på stället inte heller föreligger, om upptagningens innehåll finns i läsbar form "hos närbelägen myndighet, som utan olägenhet för sökanden kan anlitas". I TF motsvaras de citerade orden av uttrycket "hos annan myndighet och tillhandahållandet där kan ske utan beaktansvärd olägenhet för den som vill taga del av upptagningen".

Om tillhandahållande av handling som endast delvis är offentlig handlar 8 § första stycket. Eftersom enligt OSK:s förslag även teknisk upptagning anses som en allmän handling, menar OSK att uttrycket "avskrift av handlingen" kan täcka även fall då tillhandahållande av t. ex. en teknisk upptagning sker genom överlämnande av en utskrift av upptagningen. Lagtexten blir härigenom mindre tung. – Ordet "utskrift" används av OSK bara när en särregel blir nödvändig för tekniska upptagningar.

Reglerna om rätt att mot fastställd avgift få avskrift av handling (varmed alltså förstås även utskrift) återfinns i 8 § andra stycket. Reglerna innefattar, med nedan nämnt undantag, inga sakliga nyheter. OSK påpekar att nuvarande regel innebär att myndighet inte kan undandra sig att utlämna ljudband och mikrofilm i form av kopior om så påfordras. Eftersom sådana kan vara kostsammare att framställa än avskrifter eller fotokopior av traditionella handlingar, bör expeditionslösenförordningen kompletteras på denna punkt. Om myndighet saknar kopieringsmöjligheter eller eljest svårigheter möter bör – liksom redan nu i fråga om karta, ritning och bild – undantag kunna göras. Som konsekvens av det sist sagda föreslår OSK att också "upptagning" nämns i andra stycket tredje meningen, vilket alltså är en saklig nyhet i förhållande till TF.

OSK diskuterar vidare de s. k. kommersiella massuttagen av offentligt material. Uppgifterna används för selektiv reklam, vilket i vida kretsar ej betraktas med särdeles blida ögon. Vad det enskilda företaget gör, säger OSK, är egentligen att "åka snålskjuts" på offentligheten. Visserligen lämnas adressuppgifter och liknande i allmänhet inte ut i form av kopia av magnetband (vissa starkt kritiserade, regelrätta försäljningar har dock ägt rum från länsstyrelser), men utskrifterna är inte dyrare än att det är en god affär för de enskilda företagen. – Enligt OSK går det inte att lösa detta problem inom ramen för denna grundlag. Ett i denna meddelat förbud mot utlämnande för sådana ändamål förutsätter att en mycket viktig princip åsidosätts, nämligen att myndighet är skyldig att tillhandahålla offentliga uppgifter utan att efterforska sökandens syften. Ej heller kan en sekretessregel uppställas, eftersom det ju är fråga om material som bör vara offentligt. En utväg vore att göra sådana uttag dyrare, men detta är ogörligt av två skäl. Det ena har redan nämnts: syftet med framställningen om utbekommande får ej efterforskas. Det andra är att det föreligger uppenbara svårigheter att avgränsa uttag av denna typ från andra. En kvalitativ avgränsning är som redan framhållits omöjlig, och en kvantitativ bestämning ter sig lika omöjlig. – Svårigheterna, fortsätter OSK, torde minska avsevärt om det av datainspektionen föreslagna centrala uppdateringsregistret (CUR) kommer till stånd. Andra register av liknande slag – t. ex. Datemas register – skulle härvid komma att utplånas, och CUR kan kringgärdas av erforderliga föreskrifter, vilka enligt regeln i 3 § andra stycket detta grundlagskapitel får effekt även på uppgifternas egenskap av allmänna.

Remissyttrandena

OSK:s förslag till 7 §

Regeringsrätten framhåller att vid utlämnandet framför allt snabba avgöranden är av vikt. Principiellt skall utlämnande av handling ske omgående direkt till den som inställt sig hos myndigheten för att få taga del av den. Regeringsrätten erinrar om att det i nuvarande 2 kap. 8 § TF heter att utlämnandet skall ske "genast eller så snart ske kan". I förslaget brukas i stället orden "genast eller så snart det är möjligt". Denna moderniserande omformulering bör enligt regeringsrätten icke tolkas så, att myndighet får ta sig längre tid att ordna med utlämnandet än som tidigare ansetts tillåtligt.

Svea hovrätt ifrågasätter om inte vissa kompletterande anvisningar till huvudregeln, att utlämnande skall ske genast eller så snart det är möjligt, kan vara till fördel. Det är enligt hovrätten närmast två fall som förtjänar beaktas. Det ena är att det gäller en handling som visserligen förvaras hos myndigheten i fråga men som upprättats hos eller eljest närmast berör annan myndighet (jfr 9 § 2 st.). Kontakt mellan myndigheterna är då ofta naturlig innan utlämnande sker, men det är givetvis angeläget att inte onödig fördröjning uppstår till följd av okunnighet eller osäkerhet om reglernas in-

nehåll. Det andra fallet är det som aktualiseras till följd av förslaget om dubbla sekretesstider på vissa områden. Givetvis ger, säger hovrätten, uttrycket "så snart det är möjligt" utrymme för det rådrum som erfordras, men närmare anvisningar kan likväl fylla en viss funktion.

Dataarkiveringskommittén tar upp den av OSK föreslagna regeln i första stycket om tillhandahållande av upptagning för automatisk databehandling eller annan upptagning. Enligt kommittén synes OSK ha förbisett att även en skriftlig handling enligt allmänt språkbruk kan vara en upptagning; man talar exempelvis om stenografisk eller protokollarisk upptagning. Den enklaste avfattningen av stycket synes enligt dataarkiveringskommittén vara att handling som ej skall hållas hemlig på begäran genast, eller så snart det är möjligt, utan avgift skall tillhandahållas den som önskar taga del därav så att den kan läsas, avskrivas, avlyssnas eller avbildas på stället. Ordet "avlyssningsbar" är, säger kommittén, ett mindre värdefullt tillskott till språket.

JO påpekar att om den av honom föreslagna definitionen av handling (se under 3 §) godtas, en föreskrift erfordras om skyldighet att tillhandahålla också en sådan handling som ett hålkort i läsbar form.

Den föreslagna bestämmelsen i andra stycket om tillhandahållande av upptagning för automatisk databehandling föranleder *dataarkiveringskommittén* att föreslå att andra former av automatiska upptagningar jämställs med ADB-upptagningar. Detta kan enligt kommittén ha praktisk betydelse redan i fråga om vissa nu praktiserade upptagningsmetoder. I varje fall är det en fördel, om grundlagens text inte fixeras vid dagens teknik. Relativsatsen i slutet av stycket blir tydligare med aktiv konstruktion: "som sökanden utan olägenhet kan anlita".

Med anledning av den nyssnämnda bestämmelsen i andra stycket påpekar *länsstyrelsen i Stockholms län* att länsstyrelserna utgör exempel på myndigheter, som i betydande omfattning kan fullgöra sin utlämningsskyldighet med tillämpning av denna. Flertalet av länsstyrelsernas ADB-register finns redovisade i utskrift – taxeringslängder, mantalslängder, röstlängder, kort/avi/register – som förvaras hos lokala skattemyndigheter, kronofogdemyndigheter, pastorsämbeten, kommuner m. fl.

OSK:s förslag till 8 §

JO påpekar här, liksom under 7 §, att om den av honom föreslagna definitionen av handling godtas, en föreskrift erfordras om skyldighet att tillhandahålla också en sådan handling som ett hålkort i läsbar form.

ÖB vill ha en klarare markering av innebörden av begreppet "utlämna". Enligt ÖB ligger i detta betydelsen av överlämning för ändamål där publicering kan komma i fråga. Det synes viktigt att innebörden av ett och samma begrepp genom hela lagkomplexet är densamma. Skäl att ändra lydelsen i grundlagstexten torde emellertid inte föreligga.

Bestämmelsen att sökande i vissa fall kan utan avgift få avskrift av de offentliga delarna av en handling som delvis skall hållas hemlig har kommenterats av ett par remissinstanser. Det kan enligt *socialstyrelsen* uppstå tveksamhet om stadgandet skall tolkas så att sökanden äger rätt att ta med sig avskriften hem och fritt förfoga över densamma eller om avsikten i stället är att han utan kostnad skall få tillgång till handlingen i form av en avskrift på stället. För att undvika en feltolkning bör enligt styrelsen ett förtydligande i lagtexten ske på denna punkt. Enligt *landsarkivet i Härnösand* kan den föreslagna bestämmelsen få den konsekvensen att en sökande kan begära att gratis få avskrift av t. ex. en brottsmålsakt om flera hundra sidor med uteslutande av hemliga partier.

I två yttranden behandlas den i andra stycket intagna särbestämmelsen om utlämnande av upptagning för automatisk databehandling.

Datainspektionen återger OSK:s konstaterande att, i de fall hålkort och hålremsor används för inmatning i datamaskin, de är att anse som datamedia; eftersom de då tydligen faller under begreppet upptagning för ADB, blir myndigheten inte skyldig att lämna ut kopia av dem. Detta är enligt datainspektionen följdriktigt. Däremot konstaterar OSK, fortsätter inspektionen, att regeln innebär att myndighet inte kan undandra sig att utlämna ljudband och mikrofilm i form av kopior om så påfordras. Emellertid kan åtminstone mikrofilm på samma sätt som hålkort användas för inmatning i och utmatning ur datamaskin; mikrofilmen bör då också anses som datamedium och hänföras till upptagning för ADB, varvid myndigheten endast skulle vara skyldig att utlämna utskrift, ej kopia. Det är, säger inspektionen vidare, svårt att se skälet till att de nämnda typerna av databärare skall behandlas olika beroende på om de är knutna till ADB eller ej. På samma sätt som i fråga om magnetband kan integritetsskäl åberopas mot utlämnande av kopior av ljudband eller mikrofilm. Offentlighetsintresset kräver enligt inspektionen inte heller i dessa fall annat än att utskrift lämnas. Datainspektionen förordar att uttrycket "eller annan upptagning" tilläggs i andra stycket andra punkten närmast efter orden "automatisk databehandling". Inspektionen påpekar i sammanhanget att vad som sägs i 8 § andra stycket tredje punkten om "kopia – – – av upptagning" inte innebär någon ändring av vad som anges i andra punkten; dvs. att med upptagning i tredje punkten kan avses endast sådan upptagning som myndighet är skyldig att utlämna i form av avskrift (kopia).

Enligt *dataarkiveringskommittén* kan den särskilda regeln om utlämnande av upptagningar för automatisk databehandling helt utgå om andra styckets första mening utformas på följande sätt: "Den som vill taga del av handling som helt eller delvis är offentlig har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller utskrift av handlingen; därvid skall sådan del som är hemlig uteslutas." Det kan enligt kommittén inte vara nödvändigt att grundlagen uttryckligen anger sådant som myndighet inte är skyldig att göra.

Stadskansliet i Göteborgs kommun ifrågasätter om det i andra stycket använda kriteriet "närbelägen myndighet – – – utan olägenhet" motsvarar "beaktansvärd olägenhet".

Frågan om de kommersiella massuttagen av offentligt material för selektiv reklam berörs i ett par yttranden.

Datainspektionen nämner att frågan vid några tillfällen har behandlats av riksdagen och att riksdagen har fattat ett beslut i denna (KU 1975:11) som innebär att frågan hänvisats till den paralamentariska utredning för allmän översyn av datalagen som riksdagen begärt. Enligt datainspektionens uppfattning är frågan inte i praktiken löst genom att utlämnande av datamedium kan förhindras eller begränsas. Regeringsrättens praxis ger vid handen att myndigheterna enligt offentlighetsprincipen i inte ringa grad är skyldiga att tillhandahålla namn och adresser på utvalda grupper i form av utskrifter; dessa kan användas för de här aktuella kommersiella ändamålen. Frågans lösning kräver därför enligt inspektionen ett ställningstagande till den tillämpliga grundlagsbestämmelsens lydelse. Ställningstagande torde böra ske nu, i samband med förslaget till yttrandefrihetsgrundlag; om den tillämnade datalagsöversynens resultat skall avvaktas och i samband därmed grundlagsändring vidtas, synes ställningstagandet bli avsevärt fördröjt. Datainspektionen diskuterar i sammanhanget OSK:s ställningstagande att det inte skulle vara möjligt att lösa det ifrågavarande problemet inom ramen för den föreslagna yttrandefrihetslagen och OSK:s påstående att en lösning skulle strida mot denna grundlag. Enligt datainspektionen kan massuttagen för kommersiell reklam knappast sägas ha till syfte att främja något av de intressen som nämns i grundlagens programförklaring, nämligen ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Snarare kan påstås att grundlagsbudet i och för sig inte skulle behöva utgöra formellt hinder mot särskild lagstiftning i ämnet. Datainspektionen tar vidare upp OSK:s uttalande att en lagreglering, i form av förbud mot utlämnande för reklamändamål, förutsätter åsidosättande av den viktiga principen att myndighet är skyldig att lämna ut offentlig uppgift utan att efterforska sökandens syften. Denna princip – vilken f. ö. uppluckrats genom de många skaderekvisiten, såvitt gäller hemliga handlingar – synes emellertid enligt inspektionen i och för sig inte behöva utgöra något hinder om lagregleringen av nyss anförda skäl kan ske vid sidan av grundlagen. Det är visserligen riktigt, som OSK säger, att en bestämmelse i ämnet inte kan bli en sekretessregel, eftersom ju fråga är om uppgifter som bör vara offentliga. Oavsett hur en lagreglering närmare skulle utformas, anser datainspektionen i motsats till OSK att det i de allra flesta hithörande fall inte skulle möta svårigheter att avgränsa uttag av denna typ från andra. De begärda uppgifternas mängd, art och urval, den av sökanden bedrivna verksamheten samt befogenheten att utreda sökandens syfte skulle göra denna avgränsning enkel och knappast inrymma sådana svårigheter som i många sekretessärenden blir förknippade med utredningen av skaderekvisiten. Inspektionen understryker att det här återgivna resonemanget inte innebär uttryck för uppfattningen att kommersiella massuttag ur myndigheternas offentliga register bör omöjliggöras;

diskussionen avser endast möjligheten att skapa stöd i grundlag för de inskränkningar som kan behövas av hänsyn till privatlivets helgd. Enligt inspektionen torde inte det föreslagna centrala uppdateringsregistret, CUR, som OSK antar, innebära en lösning. Meningen är att CUR skall innehålla grundläggande person- och adressuppgifter, som blir offentliga, och att just dessa uppgifter skall användas som söknycklar. Dessa kan då inte inskränkas utan att CUR blir meningslöst; offentlighetsprincipen medför då att även reklamföretagen måste få utskrifter från CUR. – Avslutningsvis anför inspektionen att en bestämmelse i ämnet, om frågan om grundlagsenligheten löses, churu den inte är en sekretessbestämmelse kan tas in i den föreslagna lagen om allmänna handlingar, exempelvis under rubriken service och information.

Länsstyrelsen i Stockholms län delar inte OSK:s uppfattning att den aktuella frågan inte går att lösa inom ramen för den föreslagna grundlagen. Enligt länsstyrelsen har man att väga mot varandra å ena sidan allmänhetens rätt till full insyn i förvaltningen och å andra sidan en skyldighet för myndigheterna gentemot allmänheten att handskas med de alltmer omfattande personuppgifter, som insamlas och lagras för myndigheternas egen verksamhet, på ett sådant sätt att den enskildes privatliv och integritet skyddas mot obehörigt och skadligt användande. Det kan enligt länsstyrelsens mening inte vara omöjligt att förena dessa krav utan att det grundläggande syftet med offentlighetsprincipen åsidosätts. Det kan knappast vara förenligt med den enskildes intresse och berättigade krav på en ansvarig och riktig användning av den alltmer ökande mängd personuppgifter m. m., som myndigheterna samlar och lagrar för samhällets legitima behov, att uppgifterna kan spridas och utnyttjas obegränsat för vilka som helst för samhället eller den enskilde främmande intressen. Sådana intressen behöver inte bara vara kommersiella. Länsstyrelsen förklarar att den kan redovisa ett flertal fall, där massuttag av adressuppgifter för bestämda personkategorier begärts för exempelvis otillbörliga politiska aktioner, för tvivelaktiga forskningsprojekt etc. Den tekniska utvecklingen inom ADB-området innebär, fortsätter länsstyrelsen, att risken för missbruk av offentlighetsprincipen ökar. En offentlighet som inte har möjlighet att tillvarata och skydda den enskilde samhällsmedborgaren mot oriktigt och skadligt utnyttjande måste ifrågasättas. Allmänhetens tilltro till och förtroende för ADB-utnyttjande i samhällets tjänst är, säger länsstyrelsen vidare, en viktig förutsättning för att ADB-teknikens möjligheter skall kunna tillvaratas på bästa sätt för samhällsnyttiga ändamål. Detta främjas förvisso inte av att de registerförande/ansvariga myndigheterna fråntas möjligheten och skyldigheten att begränsa och kontrollera spridning och användning av intsamlade uppgifter. Länsstyrelsen framhåller att datalagen inte är någon fullständig garanti mot olämplig användning av personuppgifter i andra fall än *då annan än myndighet för* personregister med hjälp av ADB. Med den föreslagna utformningen av grundlagsförslaget begränsas datainspektionens möjligheter i fråga om ADB-registerförande myndigheter till föreskrifter om myndighetens egen användning av personuppgifterna. Länsstyrelsen uttalar sammanfattningsvis att kravet på klarhet och tillgänglig-

het av grundlag och allmän lag inte får leda till att kravet på skydd för den enskildes personliga säkerhet och privatlivets helgd eftersättes. Enligt länsstyrelsens mening bör man i det fortsatta arbetet med lagstiftningskomplexet – trots vad OSK ansett – söka åstadkomma regler som ger detta mycket vitala problem en tillfredsställande lösning.

Föredraganden

Reglerna i TF dels om tillhandahållande på stället av allmän handling och teknisk upptagning, dels om överlämnande mot avgift av avskrift, utskrift eller kopia av handling eller teknisk upptagning har av OSK föreslagits bli väsentligen oförändrade i sakligt hänseende. I stort sett har remissinstanserna lämnat OSK:s förslag utan erinran.

OSK har i motivtexten tagit upp frågan om de kommersiella massuttagen från främst personregister. Kommittén avvisar tanken på särskilda bestämmelser som lägger hinder i vägen för sådana uttag, utöver den nuvarande som befriar myndighet från att lämna ut personuppgifter genom kopia av datamedium. Under remissbehandlingen har två instanser tagit upp frågan om massuttagen och förordat grundlagsföreskrifter som möjliggör ytterligare spärrar mot sådana uttag. För egen del finner jag inte att tillräckligt underlag föreligger att nu föreslå särskilda bestämmelser i grundlag om massuttagen. Den av mig tidigare nämnda utredningen om vissa datafrågor bör, i enlighet med vad riksdagen har förutsatt (KU 1975:11), få i uppdrag att överväga behovet av särskilda bestämmelser om försäljningen av datorlagrade personuppgifter för kommersiellt bruk. Frågan om en eventuell ändring i grundlagsreglerna om allmänna handlingars offentlighet får tas upp med anledning av de förslag i ämnet som utredningen kommer att lägga fram.

Inte heller i övrigt anser jag att någon mer ingripande ändring i reglerna om tillhandahållande av allmän handling är påkallad. Att jag anser att vissa justeringar bör göras framgår av det följande.

I likhet med OSK anser jag att nuvarande 2 kap. 8 § TF är en alltför omfångsrik paragraf, vars innehåll lämpligen bör delas upp på två paragrafer. Den bästa överblicken över stoffet får man enligt min mening, om en paragraf ägnas åt tillhandahållande på stället av allmän handling och en följande paragraf upptar bestämmelserna om tillhandahållande mot avgift av avskrift m. m. Denna disposition ansluter f. ö. nära till den nuvarande. Förslaget har utformats i enlighet härmed. Bestämmelserna har tagits in i 12 och 13 §§.

I 12 § första stycket första meningen föreskrivs att allmän handling, som får lämnas ut, på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift skall tillhandahållas den, som önskar ta del därav. Handlingen skall tillhandahållas i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Av det valda uttryckssättet framgår att sökanden har rätt att få del av ADB-upptagning och annan teknisk upptagning i läsbar eller av-

lyssningsbar form eller, beträffande en bild, så att den kan iakttas t. ex. på en bildskärm. Vidare föreskrivs i andra meningen att sökanden också har rätt att skriva av och att avbilda handling och även att ta den i anspråk för ljudöverföring. Enligt första stycket sista meningen gäller vidare att handling, som inte kan tillhandahållas utan att sådan del därav som inte får lämnas ut röjes, i övriga delar skall göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia. Självklart skall tillhandahållande av avskrift eller kopia i detta fall ske kostnadsfritt. Med "avskrift" förstås här även utskrift av teknisk upptagning. Jag delar nämligen OSK:s uppfattning att "avskrift" bör kunna begagnas då i lagtexten avses alla slag av allmänna handlingar, inklusive tekniska upptagningar. Ordet "utskrift" bör däremot användas endast när teknisk upptagning, överförd till skrift, avses. Ordet kopia har nämnts särskilt i första stycket sista meningen med tanke på att det kan vara mest praktiskt att t. ex. föra över de offentliga delarna av ett ljudband till en bandkopia. Att denna i sin tur skall spelas upp för sökanden följer av första meningen och av uttrycket "göras tillgänglig".

I 12 § andra stycket anges de fall i vilka myndighet kan vägra att tillhandahålla en handling, trots att den är offentlig, dvs. de regler som nu återfinns i 2 kap. 8 § tredje stycket TF. Någon saklig ändring i förhållande till gällande rätt är inte avsedd. I lagtexten har skrivits in ett krav att den myndighet, till vilken sökanden hänvisas, skall vara "närbelägen".

Enligt 12 § första stycket har sökanden rätt att gratis ta del av myndighets originalhandling eller, i fall som avses i tredje meningen, avskrift eller kopia av denna. Däremot har sökanden enligt 12 § inte befogenhet att ta med sig handlingen.

I 13 § slås inledningsvis fast att den som önskar ta del av allmän handling – förutom rätten att ta del av den på stället – även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Från denna huvudregel föreskrivs två undantag. Det första innebär att myndighet inte är skyldig att överlämna upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift.

Denna regel, som överensstämmer med vad som nu gäller, leder till att vissa typer av handlingar, t. ex. mikrofilm, ibland i egenskap av ADB-upptagning får utlämnas endast i utskrift och ibland såsom annan teknisk upptagning kan lämnas ut även i form av kopia. Datainspektionen har förordat att myndighets skyldighet att överlämna tekniska upptagningar över huvud begränsas på samma sätt som vad gäller ADB-upptagningar, dvs. överlämnande behöver bara ske i utskrift. För min del är jag dock f. n. inte beredd att inskränka den rätt för allmänheten att mot avgift få tillgång till kopior av tekniska upptagningar, som nu finns.

Det andra undantaget från huvudregeln, som också övertagits från gällande ordning, innebär att skyldighet att framställa kopia av karta, ritning eller bild inte föreligger om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället. Av skäl som har angivits av OSK har regeln kompletterats

så att den också gäller andra tekniska upptagningar än ADB-upptagningar.

14 §

Gällande rätt

Bestämmelser om vem som skall pröva en begäran att få ta del av handling hos myndighet finns i 2 kap. 9 § och 14 § andra stycket TF. Enligt 9 § första stycket skall framställning om allmän handlings utbekommande göras hos den myndighet där handlingen finns. När det gäller teknisk upptagning skall framställningen göras hos den myndighet som förfogar över upptagningen. Frågan om utlämnande prövas av den myndighet där framställningen har gjorts.

I 9 § andra stycket finns ytterligare bestämmelser om handläggningen av utlämnandefrågor. Är vården om handlingen enligt arbetsordning eller givet uppdrag anförtrodd viss befattningshavare, har han att själv besluta i fråga om handlingens utlämnande. Det åligger honom därvid att rätta sig efter föreskrifter som myndigheten har meddelat och att, då det kan ske utan omgång, i tveksamma fall hänskjuta frågan till myndighetens avgörande. Om befattningshavaren vägrar att lämna ut handlingen skall frågan, om sökanden begär det, hänskjutas till myndigheten.

I 14 § andra stycket, vartill hänvisas i 9 § tredje stycket, finns regler om utlämnande av handlingar vilkas hemlighållande är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. Beträffande sådana handlingar kan regeringen förordna att viss myndighet skall pröva fråga om utlämnande. Om förordnande skall anteckning göras på handling som avses i förordnandet. Reglerna har genom särskilda förordnanden gjorts tillämpliga på vissa handlingar rörande försvaret, utrikespolitiken och polisens verksamhet. Prövningen görs i dessa fall av departementschef. – När någon gör en framställning att få ta del av handling, där prövningen av frågan om utlämnande enligt anteckning på handlingen skall tillkomma annan myndighet än den där handlingen förvaras, skall framställningen ofördröjligen på sökandens begäran hänskjutas till den behöriga myndigheten.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén

OSK har samlat reglerna om utlämnande i en paragraf (9 § i grundlagskapitlet). Härvid har bestämmelserna i 2 kap. 9 § andra stycket TF med närmare regler om handläggningen av utlämnandefrågor inom myndigheten fått utgå och en ny grundlagsregel om tillstånd av viss myndighet införts. I övrigt motsvarar OSK:s förslag nuvarande regler. Anledningen till att bestämmelserna i 2 kap. 9 § andra stycket TF har fått utgå är att det här enligt OSK:s uppfattning rör sig om en detaljreglering, som med fördel kan överflyttas från grundlag till författning av lägre valör.

OSK formulerar i 9 § första stycket huvudregeln så, att begäran att få

ta del av handling görs hos myndighet, där handlingen finns, och skall prövas av den myndigheten. En särregel för ADB-upptagningar blir obehövlig, eftersom ADB-upptagning enligt 3 § andra stycket i OSK:s förslag anses förvarad hos myndighet, om myndigheten förfogar över den.

I 9 § andra stycket har OSK föreslagit en ny regel. Där sägs att såsom villkor för utlämnande av hemlig handling får i den i 1 § omnämnda särskilda lagen uppställas tillstånd från viss myndighet. I motiveringen anförs att den reglering, som i dag finns i 35 § SekrL och som har tagits upp i 12 § LAH, egentligen är grundlagsstridig och att den nya regeln avhjälper denna brist.

Reglerna om utlämnande av s. k. kvalificerat hemliga handlingar har efter redaktionell omarbetning tagits in i 9 § tredje stycket.

Remissyttrandena

OSK:s förslag att de nuvarande bestämmelserna i 2 kap. 9 § andra stycket TF om handläggningen av utlämnandefrågor inte skall få någon motsvarighet i den nya grundlagen kommenteras av några remissinstanser.

Att *Pressens samarbetsnämnd* motsätter sig att bestämmelserna tas bort ur grundlag framgår av remissammanställningen under 5.4.

Regeringsrätten förklarar att den delar uppfattningen att bestämmelserna om hur beslut fattas i utlämnandeärende inom myndigheten kan flyttas ut ur grundlagen. Frågan är dock av den vikt av hänsyn till behovet av snabba beslut att den ej bör lämnas helt oreglerad. Regler bör därför enligt regeringsrätten i stället tas in i LAH. För de kommunala myndigheternas del är regler i lag nödvändiga. Det bör icke överlåtas till varje kommun att fritt besluta om ordningen för utlämnande av kommunens handlingar. Samma uppfattning kommer till uttryck i de yttranden som har avgivits av *JO* och av *juridiska fakulteten vid Lunds universitet*. *Näringsfrihetsombudsmannen* understryker att det i den praktiska tillämpningen av offentlighetsprincipen finns behov av enhetliga regler för beslutsfattandet i utlämnandefrågor och förutsätter att frågan beaktas vid lagstiftningsärendets fortsatta behandling.

Riksåklagaren förklarar att frågan om vem inom en myndighet som har att fatta beslut med anledning av en begäran att få ta del av handling torde vara ett ämne som får avgöras administrativt, genom arbetsordningar e.d. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* ger uttryck för samma uppfattning.

Tidningarnas telegrambyrå framför önskemålet att få fastslaget att beslut om utlämnande av allmän handling i princip skall kunna ges omedelbart. När det kan råda tveksamhet om utlämnandet måste beslut kunna fattas helst samma dag. Det finns enligt byrån exempel från senare tid på att myndighet har vägrat att lämna ut handling med den motiveringen att ingen tjänsteman hos myndigheten vid tillfället ansetts kompetent att bedöma om handlingen

skulle vara offentlig utan hävdat att detta måste avgöras av juridisk sakkunskap. I några fall har det dröjt flera veckor innan handlingen ställts till förfogande.

Från flera håll påpekas att ordet ''finns'' i första styckets första mening bör bytas ut mot "försvaras" för att bättre överensstämmelse skall uppnås mellan 3 och 9 §§. Uttalanden av denna innebörd har gjorts av *JO, ÖB, datasamordningskommittén, landsarkivet i Uppsala, juridiska fakulteten vid Stockholms universitet* och *stadskansliet i Göteborgs kommun.*

Den föreslagna regeln i andra stycket diskuteras i några yttranden. *Regeringsrätten* förklarar att denna regel innebär att OSK vill grundlagsfästa en nu tillämpad lagstiftningspraxis, som OSK anser strida mot TF: utlämnande skall få göras beroende av att viss utomstående myndighet givit sitt tillstånd därtill. Stadgandet torde enligt regeringsrätten innebära att den särskilda tillståndsgivande myndigheten kan göra en skönsmässig prövning, begränsad allenast av sekretessgrunderna i grundlagen. Beslut att vägra tillstånd kan icke överklagas i den för avslagsbeslut i utlämnandeärenden särskilt stadgade ordningen, som garanterar en rättslig bedömning, utan följer den ordning som gäller för myndighetens beslut av denna art. Man får sålunda, förklarar regeringsrätten, i realiteten en dubbel prövning av samma fråga hos två sidoordnade myndigheter, vanligen med olika instansordningar. Ett positivt beslut om utlämnande av handling kan komma till stånd blott om två likställda myndigheter i det givna fallet beslutar på samma sätt. Ett sådant system ter sig enligt regeringsrätten främmande för svensk förvaltning och bör undvikas. En av huvudtankarna bakom reglerna om offentlighet är att beslut i princip skall kunna erhållas prompt. En ordning som förutsätter bedömning hos två, kanske geografiskt långt åtskilda myndigheter leder ofrånkomligen till betydande förseningar i avgörandet, även i självklara fall. Regeringsrätten avstyrker därför i första hand en regel om dubbel prövning av utlämnandefrågan. Om det bedömes nödvändigt att i undantagsfall utlämnandefrågan avgöres av en annan myndighet än den som förvarar handlingen är enligt regeringsrätten att föredra att avgörandet helt överlämnas till denna särskilda myndighet, som då blir bunden av lagen om allmänna handlingar på samma sätt som förvaringsmyndigheten skulle ha varit. En sådan särordning bör dock tillåtas blott i undantagsfall. Under åberopande av behovet av snabba utlämnandebeslut motsätter sig också *Pressens samarbetsnämnd* och *Tidningarnas telegrambyrå* den föreslagna bestämmelsen.

Tystnadspliktskommittén gör ett redaktionellt påpekande rörande utformningen av andra stycket. Enligt kommittén torde vad OSK har avsett att uttrycka komma fram tydligare genom följande formulering: "I den i 1 § omnämnda lagen får bestämmas att handling som enligt lagen skall hållas hemlig likväl får utlämnas, om viss myndighet medgiver det".

Televerket diskuterar reglerna i tredje stycket om den s. k.

kvalificerade hemligstämplingen. Verket förklarar därvid att det för sin del hyser viss tvekan angående behovet av dessa särskilda regler. Den rent rättsliga innebörden av dessa regler är att viss bestämd myndighet – departementschef – skall pröva fråga om utlämnande av handling som försetts med denna särskilda hemligbeteckning. I praktiken synes dock den kvalificerade hemligbeteckningen hittills ha tillgripits främst för att framtvinga ett visst handhavande av en handling. Det är därför i och för sig tillfredställande att det i betänkandet understryks att detta ej är huvudsyftet med beteckningen. Det är också värdefullt att få klarlagt att myndighet som anbringat kvalificerad hemligbeteckning också har rätt att avlägsna den vid ändrade förhållanden. Å andra sidan synes det enligt verket finnas fog för frågan varför en särskild prövningsinstans – departementschef – är nödvändig. I betänkandet anges inte vad som i detta fall gör att kammarrätt och regeringsrätt inte kan utgöra besvärsinstanser på samma sätt som i fråga om handlingar som, utan att vara av "synnerlig" vikt, dock är av betydelse för rikets säkerhet. Att befara att sekretessen menligt skulle uttunnas genom domstolsbehandlingen av besvärsmål vore nog att underskatta domstolarnas förmåga att upprätthålla sekretesskyddet. Man bör i sammanhanget vidare lägga märke till att den äldsta av de nu gällande sekretesskungörelserna som reglerar användningen av kvalificerad hemligbeteckning – utrikesförvaltningens sekretesskungörelse – har en annan innebörd än motsvarande senare föreskrifter. Enligt den kungörelsen är det endast utrikesdepartementet som har rätt att anbringa hemligbeteckningen i fråga, och det är därför i sin ordning att prövningsrätten vid fråga om utlämnande är förbehållen detta departement. Televerket anser det däremot inte lika naturligt att departementschef skall utgöra den enda prövningsinstansen i fråga om handling som försetts med kvalificerad hemligbeteckning av en annan myndighet. Om den föreslagna föreskriften skall bibehållas vill televerket föreslå att man återgår till den formulering som finns i 2 kap. 14 § andra stycket TF och därmed anger att det är *hemlighållandet* som är av synnerlig vikt. Verket understryker att detta förslag inte innebär någon invändning mot det som sägs i tredje stycket på s. 152 i betänkandet, men att det har viss praktisk betydelse då man ställer saken i relation till andra handlingar. Verket menar nämligen att det kan finnas även offentliga handlingar som kan vara "av vikt" för rikets säkerhet. Därför bör ordet hemlighållande bilda utgångspunkt för sekretessbedömning och sekretesskydd.

ÖB förordar att ordet vikt i tredje stycket byts ut mot "betydelse" som är det ord som nu återfinns i gällande tryckfrihetsförordning och i försvarets sekretesskungörelser.

Föredraganden

I 14 § första stycket departementsförslaget regleras var begäran att få ta del av en handling skall göras. I enlighet med vad flera remissinstanser

har förordat föreskrivs att begäran skall göras hos den myndighet som förvarar handlingen.

När det gäller vilken myndighet som skall pröva frågan om utlämnande bör prövningen naturligtvis i regel som nu göras av den myndighet som sökanden skall vända sig till, dvs. den myndighet som förvarar handlingen. En bestämmelse härom har införts i andra stycket.

Som jag har nämnt tidigare har OSK föreslagit en regel med innehåll att tillstånd från viss myndighet får uppställas som villkor för utlämnande av handling. Viss motsvarighet till denna bestämmelse har tagits upp i 2 § tredje stycket i departementsförslaget. Föreskriften där är emellertid betydligt mera begränsad till sin räckvidd. Skälen härtill har jag redovisat i avsnitt 7.2. I sammanhanget har jag också framhållit att principiella hinder inte föreligger mot att prövningen enligt en viss sekretessbestämmelse förbehålls en bestämd myndighet med särskilda förutsättningar att bedöma frågan om utlämnande. Denna ordning kan i vissa fall vara mycket ändamålsenlig. Kravet på att utlämnandeprövningen skall ske snabbt leder dock till att restriktivitet är påkallad när det gäller att tillåta annan myndighet än den som förvarar handlingen att avgöra om denna skall lämnas ut. Jag föreslår därför att det i bestämmelse som avses i 2 kap. 2 § andra stycket TF, om särskilda skäl föranleder det, får föreskrivas att annan myndighet än den som förvarar handlingen skall göra sekretessprövningen. Också denna regel har tagits in i 14 § andra stycket.

Ett exempel på när särskilda skäl kan anses föreligga är det fall som nu regleras i 35 § SekrL. Enligt denna paragraf ankommer det på statens avtalsverk att bedöma om handling som har tillkommit i anledning av kollektivavtalsförhandlingar skall lämnas ut även om handlingen förvaras hos annan myndighet än avtalsverket. Att den blivande motsvarigheten till 35 § SekrL till skillnad från denna regel, bör innehålla uttryckliga rekvisit för prövningen, framgår av vad jag har anfört i avsnitt 7.2.

I 14 § andra stycket föreskrivs vidare i överensstämmelse med vad som nu gäller att i fråga om handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kan också genom förordning föreskrivas att endast viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. Andra stycket avslutas med en föreskrift för det fall att en begäran att få ta del av en handling riktas till myndighet som enligt någon av de två nu nämnda undantagsreglerna inte är behörig att pröva frågan om utlämnande. Föreskriften, som f. n. har en motsvarighet i 2 kap. 14 § andra stycket TF, innebär att myndigheten genast skall hänskjuta begäran till den behöriga myndigheten.

I likhet med OSK anser jag att de nuvarande bestämmelserna i TF om hur inom en viss myndighet beslut skall fattas i utlämnandeärenden lämpligen kan föras över till författning på lägre nivå än grundlag. Enligt min mening bör frågan regleras i den särskilda lag som avses i 2 kap. 2 § andra stycket TF.

I sammanhanget vill jag beröra frågan om hur beslut skall fattas angående

utlämnande av handling som förvaras inom regeringskansliet och som hör till ett regeringsärende. Fråga härom prövas f. n. inom varje departement av tjänsteman eller, i sista hand, av det statsråd till vars ansvarsområde ärendet hör. Något hinder mot att frågan hänskjuts till regeringens avgörande föreligger emellertid inte. Stöd för den nu angivna ordningen kan hämtas från bestämmelserna i 2 kap. 3 § första stycket och 9 § andra stycket TF. Dessa bestämmelser kommer emellertid till stor del att sakna motsvarighet i det nya grundlagskapitlet. Med hänsyn härtill och då som jag har nämnt under 8 §, regeringen och inte ett enskilt departement framstår som den myndighet till vilken ett regeringsärende är knutet, skulle möjligen kunna göras gällande att fråga om utlämnande av handling i regeringsärende enligt 7 kap. 3 § RF måste avgöras vid regeringssammanträde. En sådan ordning vore emellertid orimlig. Enligt min mening följer inte heller av en riktig tolkning av nämnda lagrum i RF att ett regeringsavgörande är nödvändigt. Jag anser alltså att man utan att komma i konflikt med RF genom lag eller annan författning kan överlåta åt departementschef eller departementstjänsteman att besluta i fråga om utlämnande av handling som hör till regeringsärende.

15 §

Gällande rätt

Om en myndighet avslår en begäran att få ta del av en handling som myndigheten förvarar, har sökanden rätt att överklaga avslagsbeslutet. Om däremot handlingen genast lämnas ut, finns ingen klagorätt. Detta innebär bl. a. att den i vars intresse sekretessregeln har uppställts saknar möjlighet att överklaga ett beslut att utlämna en handling. Att talan bara får föras mot avslagsbeslut, framgår av 2 kap. 10 § TF. På motsvarande sätt föreskrivs i 2 kap. 12 § att talan inte heller får föras mot bifallande beslut av högre instans.

I 2 kap. 11 § TF finns utförliga regler om vilken myndighet som i olika fall är behörig att överpröva en vägran att utlämna en handling. Som huvudregel gäller enligt första stycket att ändring skall sökas hos den myndighet som har att ta upp klagan över beslut eller åtgärd i det mål eller ärende till vilket handlingen hör. Om denna regel inte är tillämplig men det går att utpeka en myndighet, som i allmänhet har att ta upp klagan över den vägrande myndighetens beslut eller åtgärder, är det den myndigheten som är behörig. Finns enligt dessa regler ingen behörig myndighet skall, enligt andra stycket, ändring sökas i fråga om beslut av kommunalmyndighet hos länsstyrelse, beträffande beslut av myndighet, som lyder under länsstyrelse, domkapitel, styrelse, ämbetsverk eller annan regeringen underställd myndighet, hos den överordnade myndigheten samt i andra fall hos regeringsrätten. Angående beslut av myndighet, som tillhör eller lyder

under riksdagen, gäller dock vad riksdagen bestämmer.

Enligt 2 kap. 12 § TF skall de nu nämnda reglerna ha motsvarande tillämpning, då talan fullföljs mot avslagsbeslut av högre instans. – Sista instans för prövningen av både statliga och kommunala beslut är enligt det sagda i regel regeringsrätten, som enligt uttrycklig bestämmelse träder i stället för regeringen som besvärsinstans. I fråga om de allmänna domstolarnas handlingar är dock högsta domstolen sista instans.

Prövningen av besvär är begränsad till att vara rent rättslig. Detta framgår av 2 kap. 10 § TF där det sägs att sökanden har besvärsrätt endast om han anser att "beslutet icke är lagligen grundat". I de fall då sekretesslagens regler inte anger de närmare förutsättningarna för sekretess utan bara föreskriver att handlingen inte får lämnas ut utan viss myndighets tillstånd kan därför en vägran att ge sådant tillstånd inte angripas genom besvär enligt 2 kap. 10 § TF. Däremot kan besvär anföras enligt den ordning som i allmänhet gäller för myndighetens beslut av denna art.

I princip kan alla avslagsbeslut av myndighet överklagas. Undantag har dock gjorts för beslut som har meddelats av departementschef. Vidare anses det ligga i sakens natur att beslut av riksdagen, regeringen, högsta domstolen och regeringsrätten inte kan överklagas.

Utöver de regler som här har redogjorts för finns i 2 kap. 13 § TF ytterligare några mera speciella bestämmelser om handläggningen av besvär. Där föreskrivs sålunda att den som vill klaga över myndighets beslut har rätt att få besvärshänvisning. Mål eller ärende angående utlämnande av allmän handling skall alltid behandlas skyndsamt. Expedition skall tillhandahållas klaganden utan avgift. Slutligen gäller ett förbud mot att uppställa särskilda villkor, såsom erläggande av fullföljdsavgift eller myndighets tillstånd, för rätt att fullfölja talan eller för att få denna prövad.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén

OSK erinrar om OK:s diskussion angående den nuvarande begränsningen att endast avslagsbeslut kan överklagas. OSK påpekar därvid att OK i en diskussionspromemoria år 1964 föreslog besvärsrätt även för den som ansåg sig lida skada genom bifall till en framställning om utlämnande. Detta förslag vidhölls emellertid inte i OK:s slutbetänkande. Motiveringen var främst att en sådan besvärsrätt, kompletterad med möjlighet för myndighet att förordna om interimistiskt kvarhållande av handling, kunde utnyttjas i förhalande syfte och att sådan besvärsrätt utan nämnda möjlighet tedde sig ganska meningslös. Ett andra ändringsförslag av OK i den nämnda diskussionspromemorian gick ut på att JK och JO skulle tilläggas besvärsrätt. Eftersom båda dessa myndigheter enligt sina instruktioner har att särskilt vaka över tryckfrihetsrättsliga frågor, kunde enligt diskussionspromemorian en besvärsrätt för dem oberoende av enskilds aktivitet vara av värde. Men

även detta förslag frånfölls sedermera av OK. Motiveringen var här bl. a. att förslaget kunde leda till att ämbetenas innehavare – oaktat uttalanden från statsmakternas sida – kunde känna sig föranlåtna att ingripa även då det inte kunde anses motiverat av hänsyn till rättsbildningen, dvs. komma att i praktiken uppträda som partsombud. – De skäl OK framförde för att inte föreslå införande av de nämnda besvärsmöjligheterna finner OSK välgrundade. Principen bör därför enligt OSK även framdeles vara att endast avslagsbeslut skall kunna överklagas.

Däremot bör enligt OSK ett försök nu göras att införa en enhetlig besvärsgång. Mål och ärenden om utbekommande av allmän handling skall enligt gällande rätt alltid behandlas skyndsamt. Denna regel finns det inte anledning att ändra på. En snabbare handläggning ernås lättast genom att så gott som samtliga mål och ärenden av detta slag får gå till en och samma andra instans, oavsett var beslutet i första instans fattas. Härigenom skulle också en önskvärd likformighet i rättstillämpningen kunna åstadkommas. En naturlig sådan enhetlig besvärsinstans inom förvaltningen utgör kammarrätterna, såväl inom det statliga som det kommunala området. Normalt torde detta innebära, åtminstone på den kommunala sidan, att en instans – länsrätten – överhoppas, men när det gäller så speciella ärenden bör detta i och för sig inte vålla principiella betänkligheter. I och med att kammarrätt görs till besvärsinstans följer automatiskt dels att förvaltningsprocesslagen blir tillämplig, dels att regeringsrätten blir slutinstans. Förvaltningslagens tillkomst har gjort det naturligt att föreslå denna lösning. Beslut av allmän domstol i offentlighetsfråga bör emellertid alltjämt följa den vanliga besvärsordningen, dvs. besvär via hovrätt till högsta domstolen.

OSK:s förslag innebär vidare att detaljregleringen av besvärsgången överförs från grundlag till allmän lag. I den förra räcker det enligt OSK med en generell regel som anger, att den som har fått avslag på en framställning om utbekommande av allmän handling äger rätt att begära överprövning.

OSK noterar att besvärsrätten inskränks avsevärt genom att klaganden endast skall kunna få rättelse i ett påstått olagligt beslut. Bl. a. framhålls att besvär inte kan anföras på den grunden att vägran att utlämna handlingen skulle vara olaglig i fall där utlämnande har gjorts beroende av viss myndighets tillstånd. Enligt OSK:s mening finns det emellertid ingen anledning varför en vägran att utlämna handling i dessa fall inte skulle få överklagas. Uttrycket "att beslutet icke är lagligen grundat" fyller ingen egentlig funktion i det av OSK förordade systemet, utan huvudregeln bör i stället vara att varje vägran att lämna ut allmän handling skall kunna överklagas och utlämningsärendet prövas i hela sin vidd av överprövande instans.

Som nyss har nämnts föreslår OSK en regel som anger att den som har fått avslag på en framställning om utbekommande av allmän handling har rätt att begära överprövning. Regeln kan enligt OSK dock inte göras undantagslös. Det ligger i sakens natur att beslut i högsta instans måste undantas. Härmed åsyftas de instanser som räknas upp i första stycket i OSK:s grund-

lagsparagraf om besvär (10 §), nämligen regeringen, statsråd, högsta domstolen och regeringsrätten. Vissa andra domstolar – t. ex. arbetsdomstolen och försäkringsdomstolen – är visserligen slutinstanser inom sina respektive områden. De är dock inrättade för att pröva starkt specialiserade frågor och beslut i offentlighetsfrågor av dessa instanser bör därför enligt OSK vara underkastade den föreslagna, generella besvärsgången.

OSK diskuterar i detta sammanhang utförligt nu gällande fullföljdsförbud beträffande avslagsbeslut som har meddelats av departementschef. En följd av nuvarande reglering är att beslut fattade av statsministern eller konsultativt statsråd kan överklagas. Denna skillnad är otillfredsställande och kan inte sakligt motiveras. Nuvarande undantag i 2 kap. 10 § TF bör därför i denna del omformuleras så att det kommer att avse även statsråd som inte är departementschef. Statsråd kan alltid hänskjuta dessa frågor till regeringens avgörande, och då är talerätt utesluten. Det är för övrigt inte särskilt ofta statsråd faktiskt fattar beslut av detta slag. I stor utsträckning beror detta på att statsråd delegerar beslutanderätten till lägre tjänsteman inom departement, vars beslut i vanlig ordning kan överklagas. Skulle till äventyrs statsråd medvetet fatta beslut enligt OSK att inte lämna ut handling, som otvivelaktigt är offentlig, blir detta en politisk fråga, som får prövas av konstitutionsutskottet eller i annan ordning.

Av handläggningsreglerna i 2 kap. 13 § TF saknar bestämmelsen om besvärshänvisning i första stycket motsvarighet i OSK:s förslag. Reglerna i 2 kap. 13 § andra stycket TF att mål eller ärende angående utlämnande av allmän handling alltid skall behandlas skyndsamt och att expedition skall tillhandahållas klaganden gratis har tagits upp i OSK:s förslag utan ändring i sak. Däremot har den nuvarande bestämmelsen om förbud att uppställa särskilda villkor för fullföljd av talan eller dess prövning inte föreslagits bli överfört till den nya grundlagen. Av de två exempel på sådana villkor som nämns i den nuvarande bestämmelsen har förbudet mot fullföljdsavgift kommit att sakna aktualitet, sedan denna avgift numera har slopats. Vad gäller förbudet mot prövningstillstånd – det andra exemplet – finner OSK att ett sådant förbud inte fyller något behov. Som skäl anförs att med det system som OSK föreslår kvalificerad domstolsprövning alltid kommer till stånd och att ärendena i och för sig inte är av sådan vikt att de framför alla andra fordrar sådan särbehandling att de högsta instanserna ovillkorligen bör vara skyldiga att ta upp dem till prövning.

I 10 § andra stycket i OSK:s förslag finns en hänvisning till LAH vad gäller den närmare utformningen av reglerna om hur talan skall föras.

Remissyttrandena

Att några remissinstanser har förordat att reglerna om instansordningen i utlämnandefrågor skall bibehållas i grundlag framgår av remissammanställningen under 5.4.

Datainspektionen biträder OSK:s förslag att huvudregeln skall vara att varje vägran att lämna ut allmän handling skall kunna överklagas och utlämningsärendet prövas i hela sin vidd av överprövande instans. Ett uttalande av samma innebörd görs av *länsstyrelsen i Västerbottens län*, som dessutom förklarar att en regel om fri fullföljd till regeringsrätten liksom hittills bör vara inskriven i grundlag.

Frågan om fuliföljdsrätten skall vara begränsad till att avse endast avslagsbeslut behandlas av några instanser.

Regeringsrätten uttalar att den omständigheten att endast avslagsbeslut får överklagas medför att lägre instanser kan befaras "för säkerhets skull" vägra utlämnande av handling i alla tveksamma fall. Vidare utestängs enskild, vars intresse skyddas av sekretess, från att tillvarata sin rätt besvärsvägen. Av praktiska hänsyn torde dock enligt regeringsrätten få godtagas att även framgent endast avslagsbeslut är överklagbara. Måhända bör dock ett nytt läge anses föreligga om, som föreslås, kammarrätt blir första domstolsinstans i sekretessmål. Man kunde då tänka sig möjligheten av att låta företrädare för allmänna och enskilda skyddsintressen få överklaga kammarrätts beslut, enligt vilket handling skall utlämnas. På så vis erhålles en mera allsidig judikatur i slutinstansen.

Enligt *Svenska sparbanksföreningen* är det utan tvekan offentlighetshämmande att endast avslagsbeslut i mål om utbekommande av allmän handling kan överklagas. Den omständigheten gör att lägre instanser tenderat att vägra utlämnande utan stöd för åtgärden i någon materiell sekretessregel. Från praktiska synpunkter torde det dock få anses riktigt att endast avslagsbeslut skall kunna överklagas.

Svea hovrätt förordar att frågan om besvärsrätt även i fråga om positiva beslut i vissa fall blir föremål för ytterligare prövning.

Sveriges domareförbund anser att ur allmän rättvisesynpunkt skäl talar för att besvärsrätt bör tillkomma ej blott den som begär utlämnande av en handling utan även den som lider skada genom utlämnandet och att sådan prövningsbefogenhet är angelägen jämväl med hänsyn till prejudikatbildningen. Frågan om besvärsrätt för den som lider skada genom att en handling utlämnas bör därför enligt förbundets mening ytterligare övervägas.

Flera remissinstanser anser att beslut av statsråd att vägra lämna ut handling skall kunna bli föremål för rättslig prövning. Av denna mening är *regeringsrätten, Svea hovrätt, socialstyrelsen, samtliga juridiska fakulteter, JO, Svenska sparbanksföreningen, Tidningarnas telegrambyrå* och *Pressens samarbetsnämnd.*

Som redan har nämnts under 5.4 anser *regeringsrätten* att grundlagen bör innehålla regler som säkerställer att frågor om myndighets vägran att lämna ut handling i sista hand prövas av domstol. Det torde enligt regeringsrätten i och för sig vara tillräckligt att i grundlag intaga en regel av innehåll att beslut om vägrat utlämnande av handling skall kunna överklagas, om beslutet fattas av allmän domstol, hos högsta domstolen och eljest hos re-

geringsrätten, allt enligt närmare regler i lag. Från en sådan huvudregel bör enligt regeringsrättens mening icke göras andra undantag än för beslut fattade av de i RF angivna tre högsta statsorganen, riksdagen, statschefen och regeringen.

Principiella skäl kan anföras för att deras avgöranden icke skall kunna underkastas en ordinär domstolsprövning besvärsvägen. Regeringsrätten förordar en sådan undantagsregel. Att därvid nämna även högsta domstolen och regeringsrätten som skett i förslaget, erfordras ej. Av regeln i 11 kap. 1 § regeringsformen att de är de högsta domstolsorganen följer att deras domslut ej kan överklagas. Vad angår beslut av statsråd i utlämnandefrågor synes bärande skäl för att undanta dessa från domstolsprövningen enligt regeringsrätten icke ha anförts. Sedan gammalt har departementschefsbeslut kunnat överklagas till regeringsrätten i fråga som tillhört regeringsrättens kompetens med undantag för beslut att inte lämna ut allmän handling. Talan mot beslut rörande sekretess i fråga om regeringskansliets ur informationssynpunkt viktiga allmänna handlingar bör, även när beslutet fattats av statsråd, följa samma instansordning som gäller för motsvarande beslut av verkschef. Dock torde talan böra föras direkt hos regeringsrätten. Skulle utlämnandefråga undantagsvis befinnas vara för riket särskilt känslig, kan vederbörande statsråd genom att hänskjuta spörsmålet till regeringen undandra avgörandet en ev. domstolsprövning efter besvär.

JO anser att statsråds beslut att vägra lämna ut allmän handling principiellt sett bör kunna överklagas. Det är ur offentlighetsprincipens synvinkel inte tillfredsställande att som f. n. är fallet ett statsråd som till expeditionschefen delegerat att besluta i fråga om allmän handlings utlämnande kan, om delade meningar uppkommer mellan dem i fråga om viss handling eller vissa slag av handlingar är offentliga eller ej, överta beslutanderätten i ärendet och avslå framställningen om handlingens utlämnande utan möjlighet till rättslig överprövning för sökanden. Det utrymme för politiska bedömningar som denna ordning ger synes enligt JO inte förenligt med den grundlagsreglerade offentlighetsprincipen. Visserligen kommer som OSK påpekat alltid ändå den möjligheten att finnas för ett statsråd att hänskjuta frågan till regeringens avgörande och därigenom undandra beslutet från överklagande, om han får regeringens övriga ledamöter med sig, men det kan förutsättas att frågan vid prövningen i regeringen i så fall blir allsidigt och från rättslig synpunkt grundligt bedömd.

Socialstyrelsen föreslår att statsråds vägran att lämna ut handling görs beroende av att regeringsrätten dessförinnan har yttrat sig i ärendet.

Av de nyss nämnda instanserna förordar *Svenska sparbanksföreningen, Tidningarnas telegrambyrå* och *Pressens samarbetsnämnd* att också beslut som fattas av regeringen skall kunna överklagas.

Tidningarnas telegrambyrå förklarar att ett avslagsbeslut fattat av enskild departementstjänsteman ofta beskrivs eller uppfattas som ett uttryck för det ansvariga statsrådets vilja. Det ter sig följaktligen inte meningsfullt att

anföra besvär eller ens begära en motivering för avslaget eftersom en rättslig prövning inte är möjlig. Dessa muntliga underhandsbesked har därtill kommit att konkret påverka rättstillämpningen utanför kanslihuset. Det sker då ärenden remitteras från ett departement till ett ämbetsverk och verket underrättas om att vissa handlingar i ärendet inte har lämnats ut till pressen. Byråns erfarenheter tyder på att de enskilda verken i sådana fall tar mycket stor hänsyn till den uppfattning departementet låtit ge tillkänna.

Pressens samarbetsnämnd framhåller att handlingarna inom departement ofta är av vital betydelse för samhällsdebatten och allmän information. Det är därför av största vikt med hänsyn till rättssäkerheten och allmänhetens krav på tillgång till denna information att en utanför stående opartisk instans ges möjlighet att företa en överprövning av departementens beslut om sekretessbeläggning. Nämnden avstyrker därför att avslagsbeslut fattade av regeringen eller dennas medlemmar undantas från den allmänna principen om att tvister i offentlighetsfrågor i sista hand skall prövas av antingen högsta domstolen eller regeringsrätten.

Riksdagens ställning i sekretessfrågor behandlas i ett par yttranden.

Regeringsrätten uttalar som redan nämnts att riksdagens egna beslut i utlämnandefrågor icke bör kunna överprövas efter besvär. Skäl kan enligt regeringsrätten anföras för att med riksdagsbeslut jämställa beslut av talmannen och beslut av riksdagsutskott. Däremot bör beslut av övriga riksdagens organ inom den inre och yttre riksdagsförvaltningen vara överklagbara i vanlig ordning, måhända med den modifikationen att talan mot JO:s avslagsbeslut bör föras direkt hos regeringsrätten. Regeringsrätten erinrar om att härom f. n. allenast är stadgat i 2 kap. 11 § TF att angående beslut av riksdagsmyndighet i utlämnandefrågor gäller vad riksdagen bestämmer. Enligt dylika föreskrifter kan nu talan föras mot avslagsbeslut av riksdagens förvaltningsstyrelse eller förvaltningskontor, fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret, styrelsen för riksdagsbiblioteket, riksdagens revisorer samt Nordiska rådets svenska delegation. Vad angår själva riksdagen och dess utskott är frågan f. n. oreglerad, vilket enligt regeringsrätten brukar tolkas så att dessa organs avslagsbeslut i utlämnadefrågor ej kan överklagas. Regeringsrätten påpekar att OSK i sitt förslag förbigått riksdagen och icke upptagit några regler för den. Riksdagen nämns icke i 10 § bland de föreslagna slutinstanser, vilkas beslut enligt utredningen ej skall få överklagas. Denna tystnad kan, säger regeringsrätten, uppfattas så att utredningen menat, att det skall ankomma på riksdagen att själv ange vilken besvärsinstansen skall vara för dess beslut, regeringen, statsråd, högsta domstolen eller regeringsrätten. En sådan ordning är dock knappast rimlig. Regeln i 9 kap. 5 § riksdagsordningen utpekar som besvärsinstans i flertalet fall regeringsrätten eller riksdagens särskilda besvärsnämnd. Enligt regeringsrättens mening bör det vara möjligt att finna en lagteknisk lösning för den ordning för överklagande av beslut i utlämnandefrågor som regeringsrätten ovan antytt vidkommande riksdagen och dess verk.

Som redan nämnts anser *Svenska sparbanksföreningen* att av regeringen fattade beslut att vägra lämna ut allmän handling skall kunna överklagas. Det är enligt föreningen orimligt att här göra skillnad mellan regering och riksdag. Föreningen anser därför att bestämmelsen i paragrafen bör utformas så att endast regeringsrättens och högsta domstolens beslut blir slutgiltiga.

Fullmäktige i riksbanken tar upp frågan om besvär över beslut av fullmäktige i riksbanken. F. n. gäller här enligt besvärsstadgan (RFS 1975:12) för riksdagen och dess verk att besvär över beslut som innefattar vägran att lämna ut allmän handling skall prövas av regeringsrätten, vars prövning dock är begränsad till att avse om det fattade beslutet är lagligt. En diskretionär överprövningsrätt tillkommer samtidigt riksdagens finansutskott enligt 35 § sista stycket riksbankslagen. – Fullmäktige erinrar om att någon motsvarighet till 35 § sista stycket riksbankslagen inte har upptagits i LAH. Emellertid ligger enligt fullmäktige en diskretionär bedömning i själva den legala prövningen i det att handling rörande den centrala räntepolitiken ("penningpolitiken" enligt fullmäktiges förslag) blir hemlig om röjande av innehållet kan "vara till men för det allmänna". Det kan enligt fullmäktiges mening inte accepteras att denna prövning överförs till domstol. Ty även om på grund av historiska förhållanden ansvaret för penningpolitiken i Sverige förts till ett riksdagsorgan, utgör denna vid sidan av finanspolitiken rikets centrala ekonomiska politik. Att en kammarrättsavdelning skulle pröva när det blir till men för det allmänna att offentliggöra bedömningar och ställningstaganden inom penningpolitiken blir därför lika orimligt som om åt den skulle anförtros motsvarande prövning beträffande handlingar rörande regeringens ekonomiska beslut. Om utlämnande av handling vägras med åberopande av 6 § LAH bör därför besvärsprövningen inte ske vid domstol utan vid den överordnade instansen, dvs. riksdagens finansutskott.

Hovrätten över Skåne och Blekinge tar upp en formuleringsfråga. Enligt hovrätten synes förslagets innebörd vara att även vägran att lämna sådant tillstånd som avses i 9 § andra stycket skall kunna överklagas. Detta framgår dock icke fullt tydligt av lagtexten. Första meningen i 10 § bör därför lyda: Om annan myndighet än regeringen, statsråd, högsta domstolen eller regeringsrätten avslår framställning om utbekommande av handling eller vägrar tillstånd därtill, får sökanden föra talan mot beslutet. Motsvarande tillägg bör göras i 57 § lagen om allmänna handlingar.

Föredraganden

I denna paragraf finns bestämmelser om fullföljd mot myndighets beslut i ärenden angående utbekommande av allmän handling. Genom bestämmelserna regleras en rad delfrågor. Jag avser att först behandla frågan vilka beslut som får överklagas och därefter spörsmålet vilken instans som skall göra överprövningen. Vidare kommer jag att beröra frågorna om överpröv-

ningen skall ha karaktär av enbart en laglighetsprövning eller vara mer allsidig och om undantag från rätten till fullföljd, såvitt gäller beslut av vissa särskilda myndigheter. Slutligen kommer jag att gå in på några frågor om speciella handläggningsregler. En genomgående fråga är vilka regler som bör tas upp i grundlagskapitlet och vilka som lämpligen kan föras in i författning av lägre valör.

Enligt gällande rätt har i regel den som har fått avslag på en begäran att få se en handling hos en myndighet rätt att föra talan mot beslutet. Denna ordning bör givetvis behållas.

Ett fall där talerätt f. n. saknas är när en sökande väl har fått myndighetens tillstånd att ta del av en handling men detta tillstånd har förbundits med villkor, som inskränker sökandens rätt att föra den information handlingen innehåller vidare. Sådana villkor eller förbehåll kan för närvarande uppställas enligt ett flertal olika regler i SekrL och enligt OSK:s förslag skall en generell regel av denna innebörd finnas i den särskilda lag som skall ersätta SekrL. Förslaget innebär att endast beslut att vägra lämna ut handling får överklagas.

Givetvis bör myndighet även i fortsättningen ha möjlighet att i vissa situationer lämna ut en handling med förbehåll av nyss angivet slag. Möjligheten är värdefull i fall där en vägran att lämna ut handlingen annars skulle vara det enda alternativet. Ett sådant utlämnande med förbehåll bör enligt min mening betraktas som om en begäran om fri tillgång till den aktuella handlingen delvis hade avslagits. Jag anser därför att beslut att lämna ut en handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa handlingens innehåll eller att annars förfoga över den bör kunna överklagas. Fullföljd bör tillåtas för att sökanden skall kunna få förbehållet undanröjt eller ändrat i mildrande riktning.

En annan fråga är om den som anser sig bli lidande på att en handling lämnas ut skall ha rätt att överklaga beslutet om utlämnande. Enligt gällande rätt är det som har nämnts bara sökanden som har klagorätt i utlämnandefrågor. I och för sig talar t. ex. intresset att motverka otillbörligt intrång i personlig integritet för att den som kan lida skada av att en handling lämnas ut tillerkänns klagorätt. I så fall skulle, som bl. a. regeringsrätten påpekar, inte som för närvarande behöva befaras att lägre instanser "för säkerhets skull" vägrar utlämnande i tveksamma fall. En andra fördel skulle, som också framhålls av några remissinstanser, vara att prejudikatbildningen skulle kunna bli mer allsidig.

Som jag har nämnt i det föregående föreslog OK i sin diskussionspromemoria år 1964 besvärsrätt även för den som ansåg sig lida skada genom bifall till en framställning om utlämnande. OK frånföll dock förslaget i sitt slutbetänkande år 1966. Motiveringen då var främst att en sådan besvärsrätt, för att inte vara meningslös, förutsatte att myndighet skulle kunna förordna interimistiskt att handlingen inte fick utlämnas. Denna möjlighet skulle å andra sidan kunna utnyttjas i förhalningssyfte.

OSK har anslutit sig till OK:s slutliga ståndpunkt. Flertalet remissinstanser

har godtagit OK:s och OSK:s ställningstagande. Även enligt min mening talar starka skäl mot en utvidgning av klagorätten till att gälla andra personer än sökanden. De i och för sig beaktansvärda fördelar som skulle tänkas följa med en sådan utvidgning kan inte uppväga de nackdelar som skulle bli oundvikliga. Det är enligt min mening uppenbart att utvidgningen skulle kunna äventyra vad som ofta har avgörande betydelse, när offentlighetsprincipen skall tillämpas, nämligen att prövningen sker snabbt. Jag är därför inte beredd att föreslå att annan än den som har begärt att få ut handlingen får rätt att klaga.

Beträffande frågan vilken instans som i olika fall skall överpröva myndighets beslut över framställning att få ut allmän handling är nuvarande reglering tämligen invecklad. Den går i huvudsak ut på att den myndighet som i allmänhet har att ta upp klagan över en annan myndighets beslut eller åtgärder också skall pröva den andra myndighetens beslut att inte lämna ut en handling. OSK har föreslagit att en enhetlig besvärsgång införs på så sätt att kammarrätterna genomgående blir andra instans. Undantag görs bara för prövning av beslut i offentlighetsfråga av allmän domstol. I sådant fall bör enligt OSK vanlig fullföljdsordning följas, dvs. hovrätt och högsta domstolen bör bli överinstanser.

OSK:s förslag har i denna del i regel godtagits av remissorganen. Även jag finner OSK:s förslag välgrundat. Regeln är enkel att tillämpa och den är ägnad att bidra till ett enhetligt synsätt i praxis. I de flesta fall torde också en snabbare handläggning kunna åstadkommas genom att besvären samlas hos några få myndigheter. OSK föreslår att de närmare föreskrifterna om instansordningen överförs från grundlag till vanlig lag. Mot detta förslag har kritik riktats under remissbehandlingen, bl. a. av regerinsrätten och JO. Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.2) framhållit att jag har viss förståelse för denna kritik och att jag anser att den viktiga principen om rätt för medborgarna att få ett avslagsbeslut prövat av domstol bör tas upp i grundlagen. I övrigt anser jag i likhet med OSK att de närmare reglerna om instansordningen lämpligen bör tas upp i vanlig lag. Mot bakgrund av det anförda avser jag att vid prövningen av OSK:s förslag till lag om allmänna handlingar förorda en instansordning i enlighet med vad OSK har föreslagit. Jag kommer då att också ta upp frågan huruvida talan för vissa fall bör föras direkt hos regeringsrätten.

Vad beträffar överprövningens närmare karaktär är att märka att en sökande enligt nu gällande regler har rätt att överklaga ett beslut att inte lämna ut en begärd handling bara om han anser att beslutet "icke är lagligen grundat". Om endast en viss myndighets "tillstånd" erfordras i ett särskilt fall och detta vägras med följd att handlingen inte lämnas ut, kan sålunda beslutet att inte lämna ut handlingen ej angripas på den grunden att tillstånd hade bort meddelas. OSK har funnit det angivna förhållandet otillfredsställande och har föreslagit att varje vägran att lämna ut allmän handling skall kunna överklagas och utlämningsärendet prövas i hela sin vidd av överprövande instans.

För egen del har jag, som jag har redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.2), i motsats till OSK funnit att bestämmelser som uppställer tillstånd från viss myndighet som enda villkor för utlämnande av en annars hemlig handling i princip inte bör tillåtas. Med denna utgångspunkt är det uppenbart att det inte blir något utrymme för en överprövning som är begränsad på det sätt som nu kan förekomma.

Som tidigare har nämnts är rätten att föra talan mot ett beslut av en myndighet att vägra utlämna en handling inte helt undantagslös. I 2 kap. 10 § TF i gällande lydelse föreskrivs att beslut som har meddelats av departementschef inte får överklagas. Utan uttryckligt stadgande torde vidare detsamma anses gälla i fråga om beslut av riksdagen, regeringen, högsta domstolen och regeringsrätten. OSK har i sitt förslag (10 §) uttryckligen undantagit beslut av regeringen, statsråd, högsta domstolen och regeringsrätten.

Frågan om beslut av riksdagen och myndigheter som lyder under den skall kunna överklagas, har inte kommenterats i utredningsförslaget. Enligt min mening bör fullföljdsrätt vad avser beslut att inte lämna ut en begärd handling inte föreligga i fråga om beslut av riksdagen. Som regeringsrätten anför kan principiella skäl anföras för att dessa avgöranden inte skall kunna underkastas en ordinär domstolsprövning besvärsvägen. Denna ordning bör framgå av bestämmelse i grundlag. Vad däremot gäller beslut av myndigheter som lyder under riksdagen bör rätt att besvära sig till domstol i allmänhet föreligga. Att ställa upp ett krav i grundlag på domstolsprövning anser jag emellertid inte påkallat. Det bör liksom hittills ankomma på riksdagen att genom särskilda föreskrifter ange när fullföljdsrätt föreligger. Av 9 kap. 5 § riksdagsordningen framgår att, när fullföljd till domstol får äga rum, talan skall föras direkt i regeringsrätten.

Enligt min mening måste även beslut av regeringen av principiella skäl undantas från fullföljdsrätten. F. n. gäller att inte heller beslut av departementschef att vägra lämna ut handling får överklagas. Liksom OSK anser jag att detta undantag – utvidgat till att gälla varje enskilt statsråd – alltjämt skall behållas. Att göra skillnad mellan beslut av enskilt statsråd och statsrådskollektivet vore uttryck för ett formellt betraktelsesätt utan motsvarighet i de verkliga förhållandena. Beslut av regeringens ledamöter angående utlämnande av allmänna handlingar granskas av konstitutionsutskottet och kan föranleda ansvar.

I 11 kap. 1 § regeringsformen föreskrivs att högsta domstolen är högsta allmänna domstol och regeringsrätten högsta förvaltningsdomstol. Som regeringsrätten har anfört följer av den återgivna regeln att dessa domstolars avgöranden inte kan överklagas. Regeringsrätten menar att det därför inte är nödvändigt att uttryckligen nämna avgöranden av högsta domstolen och regeringsrätten i lagtexten såsom undantagna från annars gällande fullföljdsrätt. Jag delar denna uppfattning.

I enlighet med det anförda föreskrivs i 15 § första stycket departements-

förslaget att sökanden skall ha rätt att få saken prövad av domstol om myndighet avslår begäran att få ta del av handling eller utlämnar handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller eljest förfoga över den. Det sagda skall dock ej gälla beslut av riksdagen, regeringen eller statsråd. Med beslut av riksdagen avses beslut av kammaren, utskott, m. fl. (jfr prop. 1973:90 s. 266, 491 och 585 samt under 5 § i det föregående).

I 15 § andra stycket föreskrivs i enlighet med vad OSK har föreslagit att i den i 2 § omnämnda lagen skall närmare anges hur talan mot beslut som avses i första stycket skall göras och att sådan talan alltid skall prövas skyndsamt. I tredje stycket anges att angående rätten att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet. Bestämmelsen medger undantag från både första och andra styckena i paragrafen.

Någon motsvarighet till de nuvarande reglerna i 2 kap. 13 § TF om rätt till besvärshänvisning och rätt att få expedition utan avgift har inte tagits upp i departementsförslaget. Dessa frågor har ansetts alltför detaljbetonade för att tas upp i grundlag. Inte heller föreskriften i 2 kap. 13 § TF om förbud mot särskilda villkor för fullföljd, såsom fullföljdsavgift eller myndighets tillstånd, har någon motsvarighet i departementsförslaget. Av de skäl som OSK har anfört anser jag att sådana föreskrifter inte behövs.

16 §

Gällande rätt

I 2 kap. 14 § TF finns bestämmelser om hemligstämpling. Om det hos en myndighet finns allmän handling som skall hållas hemlig och myndigheten anser att särskild åtgärd bör vidtas för att hindra obehörigt utlämnande, får myndigheten enligt första stycket anteckna på handlingen att den är hemlig. Sådan anteckning skall ske på visst sätt. Anteckningen skall innehålla uppgift om det lagrum som åberopas för hemlighållandet, dagen för anteckningen och namnet på den myndighet som låtit verkställa anteckningen.

I paragrafens andra stycke finns regler om s. k. kvalificerad hemligstämpling. Om regeringen beträffande särskilda slag av handlingar, vilkas hemlighållande är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet har förordnat att viss myndighet skall pröva fråga om utlämnande, skall på sådana handlingar förutom de uppgifter som anges i första stycket antecknas den myndighet som sålunda är behörig att pröva fråga om utlämnande. Den kvalificerade hemligstämpeln medför att andra myndigheter är den särskilt förordnade saknar behörighet att pröva en begäran om utlämnande.

Enligt 14 § tredje stycket får ej i annan ordning än i detta lagrum sägs handling förses med anteckning därom att den är hemlig.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén

OSK har föreslagit att de gällande grundlagsreglerna om hemligstämpling i huvudsak behålls oförändrade (11 § i grundlagskapitlet). Kommittén påpekar att det är ett vanligt missförstånd att hemligstämplad handling är detsamma som hemlig handling. Så är inte fallet. Den vanliga hemligstämplingen – i motsats till den kvalificerade – är inte obligatorisk och har ingen konstitutiv betydelse. Hemligstämplade handlingar kan i själva verket vara offentliga. Omvänt kan hemliga handlingar sakna stämpel. Stämpeln säger inte mer än att den tjänsteman, som en gång anbringade den, ansåg att handlingen då var hemlig. Begärs handlingen därefter utlämnad, måste dess status ånyo prövas. Stämpeln är alltså bara en varningssignal.

Remissyttrandena

Allmänna synpunkter av *regeringsrätten* på begreppet hemlig handling har återgivits under rubriken till grundlagskapitlet. I anslutning till förevarande bestämmelse tar regeringsrätten upp frågan om den rättsliga innebörden av hemligstämpling. Regeringsrätten påpekar därvid att bestämmelsen är utformad så att man, särskilt vid jämförelse med andra stadganden i kapitlet, kan få intrycket att hemligstämplingen utgör ett förhandsbeslut rörande handlingens framtida utlämnande. Hemligstämplingen är emellertid att uppfatta som ett memento för handläggaren om att utlämnande av handlingen *kan* böra vägras. Det bör därför i förevarande paragraf utsägas att anteckning får göras på handling om att "hinder för utlämnande av handlingen kan föreligga". Lagtexten bör omredigeras i denna riktning.

Enligt *Svea hovrätt* hör förfarandet vid hemligstämpling och den rättsliga innebörden av en hemligstämpel till de ämnen, om vilka det råder åtskillig okunnighet inom förvaltningen. Mera klargörande bestämmelser skulle därför vara av särskild betydelse på detta område. Hovrätten föreslår med hänsyn härtill tre ändringar i den föreslagna lagtexten. Den första meningen bör utformas som en anvisning om att hemligstämpling bör ske, inte som ett medgivande att hemligstämpling får ske. Det är angeläget att garantera inte bara offentligheten utan också den sekretess som måste upprätthållas. Vidare bör det föreskrivas att det i de fall, då en handling bedöms vara endast delvis hemlig, bör uttryckligen anges vilka delar som ansetts vara av hemlig beskaffenhet. Slutligen bör det utsägas, att även en hemligstämplad handlings eventuella offentlighet skall prövas i föreskriven ordning, då utlämnande begärs.

JO förklarar sig inte ha annat att erinra mot 11 § än mot att anteckningen skall gå ut på att handlingen "är hemlig". Därom vet man intet förrän frågan prövats i den ordning som föreskrivs i 9 och 10 §§. Vad som skall antecknas är därför snarare att handlingen hos myndigheten skall behandlas som hemlig.

Pressens samarbetsnämnd förklarar att reglerna om hemligstämpling har utformats som om varje handling är antingen hemlig eller offentlig. Så är enligt nämnden sällan fallet. Läget är vanligen det att en handling under viss tid – och/eller till viss del – av hänsyn till sitt innehåll ej kan utan vidare utlämnas till envar, däremot väl till vissa personer, om säkerhet kan skapas för att utlämnandet i det särskilda fallet ej leder till skada för det intresse sekretessregeln skall skydda. Hemligstämplingen kan därför inte ha annan innebörd än att vara en signal till den som har att besluta om en begäran om utlämnande av handlingen att noga pröva om en sådan framställning kan bifallas eller inte. Enligt nämnden bör därför paragrafen omarbetas och avfattas med beaktande av nyssnämnda synpunkter. I detta uttalande instämmer *Tidningarnas telegrambyrå*. Att hemligstämpling inte konstituerar sekretesskydd utan är en varningssignal understryks också av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*.

Också *tullverket* tar fasta på OSK:s uttalande att den vanliga hemligstämplingen inte har någon konstitutiv betydelse och att hemligstämplade handlingar i själva verket kan vara offentliga. Vid sådant förhållande synes enligt verket den i författningsförslaget använda formuleringen "anteckning att den *är* hemlig" mindre lämplig. Enligt styrelsens mening torde en bättre formulering i 11 § första stycket vara att handlingen *befunnits vara* hemlig. – I sista stycket kan, säger verket vidare, den använda formuleringen inte anses vara något klart förbud mot att en allmän handling betecknas som "konfidentiell", "endast för tjänstebruk" etc. Avser man ett sådant förbud bör bestämmelsen omformuleras, förslagsvis sålunda: "Allmän handling får icke i annan ordning än nyss sagts förses med anteckning som anger eller antyder inskränkning i rätten till fri tillgång till handlingen."

Televerket föreslår att man i paragrafen anger enhetliga benämningar för de två olika slagen av hemligbeteckning. Detta synes lämpligen kunna ske genom att man utökar första styckets andra mening med en parentes, "(vanlig hemligbeteckning)", och andra stycket på motsvarande sätt med "(kvalificerad hemligbeteckning)". Verket hänvisar härvid till uttrycket "Den vanliga hemligstämplingen" överst på sidan 154 i betänkandet samt till uttrycket "kvalificerad hemligstämpel" i förslaget till förordning rörande prövning av utlämnande av handlingar som är av synnerlig vikt för rikets säkerhet. Verket anser emellertid att termen hemligbeteckning bör väljas i stället för hemligstämpel. Ordet hemligstämpel ger intryck av att ett visst verktyg måste användas för att anbringa anteckningen i fråga, och att maskinskrift eller pennskrift därmed inte skulle vara tillåten. – I fråga om paragrafens andra stycke föreslår televerket att det föreskrivs, att anteckningen i fråga även skall innehålla en direkt anvisning om att handlingens hemlighållande är av synnerlig vikt och att därvid används följande formulering. "På handling som avses i 9 § tredje stycket skall dessutom antecknas att handlingens hemlighållande är av synnerlig vikt för rikets säkerhet samt vilken myndighet som förordnats att

pröva fråga om dess utlämnande (kvalificerad hemligbeteckning)". I paragrafens sista stycke bör, säger verket vidare, ordet allmän skjutas in före ordet handling. Därmed framstår det klarare att anteckningar m. m. enligt 4 § kan märkas på annat sätt, om de innehåller uppgifter som skall sekretesskyddas.

Frågan om var en anteckning att en viss handling är hemlig skall göras berörs i ett par yttranden. Enligt *ÖB* bör tredje stycket lyda: "Anteckning på handling att den är hemlig får ej. . . .". Även om tolkningen av nuvarande lydelse till att omfatta även register eller diarium är långsökt, synes den enligt ÖB vara möjlig. *DAFA* erinrar om att myndigheten i sitt remissvar över betänkandet "Data och integritet" framförde farhågor beträffande "hemligstämpelns" anbringande genom att etikett fästes på hölje vari upptagning för ADB förvaras. Dels föreligger risken att höljena förväxlas vid demontering av databäraren från datorn, dels torde dylik "hemligstämpel" vålla onödig uppmärksamhet hos personer som har att hantera databärarna. DAFA framför nu ånyo dessa betänkligheter och föreslår att den föreslagna paragrafen kompletteras med en regel som innebär att anteckning om att viss upptagning för ADB är hemlig skall göras på den handling där bl. a. tekniska data om upptagningen är antecknade.

Föredraganden

Reglerna i 2 kap. 14 § första stycket TF om vanlig hemligstämpling innebär att myndighet under vissa betingelser *får* anteckna på en handling, att den är hemlig. En sådan anteckning medför inte att handlingen inte under några förhållanden får lämnas ut. Den tjänar endast som en påminnelse om behovet av en noggrann sekretessprövning för det fall att handlingen begärs utlämnad.

En kvalificerad hemligstämpel *skall*, efter förordnande av regeringen om att viss myndighet skall pröva frågan om utlämnande, åsättas vissa handlingar som har synnerlig betydelse för rikets säkerhet. En sådan anteckning medför att annan myndighet än den som anges saknar behörighet att pröva en begäran om utlämnande.

Reglerna om hemligstämpling har delvis karaktär av praktiska anvisningar till myndigheterna om handhavandet av allmänna handlingar, som är hemliga. Men reglerna, främst kravet att det lagrum som åberopas för hemlighållandet av en viss allmän handling alltid skall anges, syftar också till att motverka att hemligstämpling sker i andra fall än när lagliga förutsättningar för åtgärden föreligger.

Jag delar i princip OSK:s uppfattning att de nuvarande reglerna i TF om hemligstämpling är lämpliga i sak. Enligt min mening saknas emellertid anledning att ta upp regleringen i dess helhet i grundlag. Endast till den del regleringen innebär ett korrektiv mot felaktig hemligstämpling bör den

grundlagsfästas. De mer detaljbetonade inslagen bör föras över från TF till den särskilda lag som avses i 2 § andra stycket departementsförslaget.

Som jag har framhållit under rubriken till detta kapitel bör termen "hemlig" undvikas i lagtext. Mot bakgrund av det anförda förordar jag att i 16 § föreskrivs att anteckning om hinder att lämna ut allmän handling får göras endast på handling som omfattas av bestämmelse som avses i 2 § andra stycket och att tillämplig bestämmelse härvid skall angivas.

I den särskilda lagen bör närmare föreskrifter ges om i vilka fall anteckning om hinder skall göras och om vad sådan anteckning skall innehålla.

Det bör anmärkas att den föreslagna 16 § endast avser anteckning på allmän handling. Någon anledning att här ge regler om sådana handlingar hos myndigheter som enligt föreskrifterna i detta kapitel inte är allmänna torde inte föreligga.

Ikraftträdande

Tidpunkterna för ikraftträdande av de nya grundlagsbestämmelserna om allmänna handlingar och av de därmed sammanhängande föreskrifterna i vanlig lag bör givetvis sammanfalla. Jag har tidigare nämnt att jag räknar med att proposition angående handlingssekretess skall läggas fram för riksdagen vid 1976/77 års riksmöte. Med anledning härav och då myndigheterna bör ha rimlig tid att sätta sig in i de nya reglerna bör reformen i fråga om sekretessregleringen i dess helhet träda i kraft den 1 januari 1978.

OSK har inte lagt fram något förslag till övergångsbestämmelse till sitt grundlagsförslag. Ett sådant förslag borde enligt kommittén ankomma på massmedieutredningen (MMU). OSK uttalar emellertid i anslutning till sitt förslag till LAH att den nya lagstiftningen bör tillämpas fullt ut efter ikraftträdandet. Endast ett undantag föreslås, nämligen att ett ärende om utbekommande av allmän handling som anhängiggjorts hos myndighet före LAH:s ikraftträdande skall avgöras av den myndigheten enligt SekrL:s bestämmelser, om ej den nya lagen leder till offentlighet. OSK förordar att en motsvarighet till detta undantag tas in i övergångsbestämmelserna till grundlagen.

MMU har i sitt förslag till massmediegrundlag såvitt gäller regleringen av allmänna handlingar tagit upp en övergångsbestämmelse av innebörd att äldre bestämmelser undantagslöst skall gälla i fråga om mål eller ärende, som avser utbekommande av allmän handling och som är anhängigt då den nya lagen träder i kraft.

För egen del anser jag att huvudregeln bör vara att den nya grundlagsregleringen bör tillämpas i dess helhet efter ikraftträdandet. Något praktiskt behov av undantagsregler i materiellt hänseende för ärenden som anhängiggjorts före ikraftträdandet synes inte föreligga. Däremot bör det finnas en särskild övergångsbestämmelse angående vilken myndighet som skall vara behörig att handlägga sådant ärende. Ett ärende som ännu inte avgjorts bör sålunda avgöras av den myndighet som var behörig vid anhängiggörandet. Detta bör gälla oavsett om myndigheten utgör första instans eller

om ärendet har fullföljts dit. En föreskrift av denna innebörd återfinns i andra stycket övergångsbestämmelserna.

10 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att i den ordning som anges i 8 kap. 15 § regeringsformen antaga förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

11 Beslut

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

Bilaga 1
OSK:s förslag till grundlagskapitel

Förslag till 5 kap yttrandefrihetsgrundlagen

Allmänna handlingars offentlighet

1 § I rätten till fri tillgång till allmänna handlingar enligt 1 kap 2 § tredje stycket får inskränkningar göras endast av hänsyn till

1. rikets säkerhet och förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation;
2. rikets centrala finans- och räntepolitik eller myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn;
3. intresset att förebygga och beivra brott;
4. det allmännas ekonomiska intresse; samt
5. enskilds ekonomiska intresse, privatlivets helgd och enskilds personliga säkerhet.

I särskild lag skall noga angivas de fall då allmänna handlingar får hållas hemliga. Regeringen får därvid bemyndigas att för viss regel i lagen inskränka tillämpligheten till viss eller vissa statliga myndigheter eller till handlingar i vissa ärenden.

2 § Med myndighet förstås i detta kapitel riksdagen och kommunala beslutande församlingar samt varje annat statligt och kommunalt organ, som har att fatta beslut självständigt.

3 § Med allmän handling förstås hos myndighet förvarad framställning i skrift eller bild samt upptagning, som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel, sedan handlingen har inkommit till eller upprättats hos myndigheten.

Upptagning för automatisk databehandling anses förvarad hos myndighet, om myndigheten förfogar över den. Sådant förfogande anses föreligga när myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilda för myndigheten meddelade föreskrifter har befogenhet att överföra upptagningen till läsbar form.

4 § Som allmän handling anses ej

1. minnesanteckning eller annan uppteckning, såsom upptagning för automatisk databehandling, vilken tillkommit endast för föredragning eller förberedande till avgörande av mål eller ärende, såvida icke

uppteckningen eller upptagningen omhändertages för förvaring, sedan målet eller ärendet har slutbehandlats;

2. upptagning för automatisk databehandling som endast utgör ett led i bearbetning med sådan behandling, såvida icke upptagningen omhändertages för förvaring, sedan bearbetningen har avslutats;
3. försändelse eller meddelande som inlämnas endast för vidarebefordran;
4. brev eller annat personligt meddelande till befattningshavare vid myndighet, om det uppenbarligen icke avser mål eller ärende som myndigheten har att befatta sig med;
5. handling som har tillförts bibliotek eller som annars har överlämnats till myndighet uteslutande för förvaring, vård eller forsknings- och studieändamål; samt
6. upptagning som innefattar radioprogram, när den förvaras hos granskningsorgan enligt 3 kap 11 §.

5 § Handling anses inkommen till myndighet när handlingen har anlänt till myndigheten eller kommit behörig tjänsteman tillhanda.

Tävlingsskrift, anbud eller annan sådan handling, som enligt tillkännagivande skall avlämnas i förseglat omslag, anses dock icke inkommen före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet.

6 § Handling anses upprättad hos myndighet

1. diarier, journaler, register eller andra sådana förteckningar när de har färdigställts för anteckning eller införing;
2. domar och beslut med därtill hörande protokoll och andra handlingar när avkunnande eller expedition har skett;
3. protokoll hos riksdagens eller allmänt kyrkomötes utskott, riksdagens eller kommuns revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunal myndighet i ärende, som myndigheten endast bereder till avgörande, när ärendet har slutbehandlats hos myndigheten eller, såvitt avser riksdagens eller kommuns revisorer, när berättelse över ärendet har offentliggjorts;
4. övriga protokoll och andra sådana anteckningar när de har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts;
5. andra handlingar som hänför sig till visst mål eller ärende hos myndighet när de har expedierats, dock senast när målet eller ärendet har slutbehandlats hos myndigheten; samt
6. andra handlingar när de har expedierats eller genom justering eller annat myndighetens beslut fått slutgiltig form.

7 § Handling som ej skall hållas hemlig skall på begäran genast, eller så snart det är möjligt, utan avgift tillhandahållas den som önskar taga del av den för läsning, avskrivning, avlyssning eller avbildning på stället. Upptagning för automatisk databehandling eller annan upptagning skall tillhandahållas i läsbar eller avlyssningsbar form.

Myndighet är icke skyldig att tillhandahålla handling på stället om betydande hinder möter. I fråga om upptagning för automatisk databehandling föreligger ej heller sådan skyldighet, om upptagningens innehåll

finns i läsbar form hos närbelägen myndighet, som utan olägenhet för sökanden kan anlitas.

8 § Om handling delvis skall hållas hemlig, skall den tillhandahållas på sådant sätt att det som är hemligt icke röjes. Kan så icke ske, äger sökanden utan avgift få avskrift av handlingen till den del den är offentlig.

Den som vill taga del av handling som helt eller delvis är offentlig har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift av handlingen, med uteslutande av sådan del som är hemlig. Myndighet är icke skyldig att utlämna upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift. Om svårighet möter att framställa kopia av karta, ritning, bild eller upptagning och handlingen kan tillhandahållas på stället, är myndighet ej skyldig att utlämna handlingen på annat sätt.

9 § Begäran att få taga del av handling göres hos myndighet, där handlingen finns, och skall prövas av den myndigheten.

Såsom villkor för utlämnande av hemlig handling får i den i 1 § omnämnda särskilda lagen uppställas tillstånd från viss myndighet.

Regeringen får förordna att endast viss myndighet får pröva fråga om utlämnande av handling, som är av synnerlig vikt för rikets säkerhet. Begäres utlämnande av sådan handling hos annan myndighet skall frågan på begäran genast hänskjutas till den behöriga myndigheten.

10 § Om annan myndighet än regeringen, statsråd, högsta domstolen eller regeringsrätten avslår framställning om utbekommande av handling, får sökanden föra talan mot beslutet. Mål eller ärende av nämnt slag skall alltid behandlas skyndsamt. Expedition skall tillhandahållas sökanden utan avgift.

I den i 1 § omnämnda särskilda lagen skall närmare angivas hur talan mot beslut, som sägs i första stycket, skall föras.

11 § Myndighet får på handling göra anteckning att den är hemlig. Härvid skall angivas det lagrum som åberopas för åtgärden, dagen för anteckningen och myndighetens namn.

På handling som avses i 9 § tredje stycket skall antecknas att sådant förordnande som där sägs gäller i fråga om handlingen samt vilken myndighet som är behörig att pröva fråga om dess utlämnande.

Anteckning att handling är hemlig får ej göras på annat sätt än nyss sagts.

Innehållsförteckning

Propositionen ... 1
Propositionens huvudsakliga innehåll ... 1
Författningsförslag ... 2
Utdrag av statsrådsprotokollet den 26 februari 1976 ... 14
1 Inledning ... 14
2 Närmare om reformarbetet ... 15
3 Huvuddragen i gällande rätt, m. m. ... 18
4 Offentlighetsprincipen ... 23
4.1 Gällande rätt ... 23
4.2 Offentlighetskommittén och offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén ... 25
4.3 Remissyttrandena ... 26
4.4 Utredningen om den kommunala demokratin ... 28
5 Den författningstekniska regleringen ... 28
5.1 Gällande rätt ... 28
5.2 Offentlighetskommittén ... 30
5.3 Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén ... 31
5.4 Remissyttrandena ... 33
5.5 Fri- och rättighetsutredningen ... 38
5.6 Tystnadspliktskommittén ... 38
5.7 Remissyttrandena över tystnadspliktskommitténs förslag ... 38
6 Upptagningar för automatisk databehandling ... 39
6.1 Inledning ... 39
6.2 Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs förslag år 1972 ... 39
6.3 Gällande rätt ... 40
6.4 Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs nu framlagda förslag ... 42
6.5 Remissyttrandena ... 44
7 Föredraganden ... 69
7.1 Offentlighetsprincipen ... 69
7.2 Den författningstekniska regleringen ... 74
7.3 Upptagningar för automatisk databehandling ... 82
8 Upprättat lagförslag ... 94
9 Specialmotivering ... 94
Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen ... 94
1 och 2 §§ ... 97
3 § ... 114
4 § ... 123
5 § ... 128
6 § ... 135

7 § 138
8 § 145
9–11 §§ 154
9 § 157
10 § 170
11 § 171
12 och 13 §§ 181
14 § 190
15 § 195
16 § 206
Ikraftträdande 210
10 Hemställan 211
11 Beslut 211

Bilaga 1 Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs förslag till grundlagskapitel 212

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs förslag till lag om allmänna handlingar m. fl. författningar

Förslag till lag om allmänna handlingar

Härigenom föreskrives som följer.

Inledande bestämmelser

1 § Uttrycken allmän handling och myndighet har i denna lag samma betydelse som i 5 kap yttrandefrihetsgrundlagen.

2 § Allmänna handlingar skall hos myndighet hållas registrerade eller så ordnade, att det utan omgång kan fastställas om handling inkommit eller upprättats. Detta gäller dock ej för handlingar, som det är uppenbart obehövligt att bevara.

Regeringen får medge viss myndighet undantag från skyldigheten enligt första stycket, i den mån denna i förhållande till handlingens betydelse för främjande av ett fritt meningsutbyte och allsidig upplysning medför särskilt betungande arbete eller stora kostnader.

Är handling som skall registreras av sådan natur att närmare uppgifter om handlingen i ett diarium skulle leda till att det förhållande, som föranlett handlingens hemlighållande, röjes till skada för rikets intressen, får registrering inskränkas till att avse enbart datum, då handlingen inkommit eller upprättats, samt avsändare eller mottagare.

3 § Inskränkning i den 1 kap 2 § tredje stycket yttrandefrihetsgrundlagen föreskrivna rätten till fri tillgång till allmänna handlingar gäller i följande fall.

Hemlighållande av hänsyn till rikets säkerhet och förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation

4 § Handling, som angår rikets förhållande till annan stat eller svensk myndighets eller medborgares förhållande till annan stats myndighet eller medborgare eller som eljest rör annan stat eller dess medborgare, skall hållas hemlig, om det kan antagas att utlämnande skadar riket eller stör dess mellanfolkliga förbindelser.

Har handling inkommit till eller upprättats inom regeringskansliet eller utrikesrepresentationen, skall handlingen hållas hemlig, om det icke är uppenbart att utlämnande kan ske utan risk för sådan följd som sägs i första stycket.

Vad i första och andra styckena sägs om annan stat skall gälla även mellanfolklig organisation.

Handling får enligt denna paragraf hållas hemlig högst trettio år från det den inkom eller upprättades. Begäres handling under eller efter denna

tid utlämnad, får dock regeringen förordna om fortsatt hemlighållande, högst till dess fyrtio år förflutit från det handlingen inkom eller upprättades.

5 § Handling, som angår rikets totalförsvar, skall hållas hemlig, om det kan antagas att utlämnande vållar fara för rikets säkerhet eller eljest skadar försvaret av riket.

Handling får enligt denna paragraf hållas hemlig högst trettio år från det den inkom eller upprättades. Regeringen får dock, om särskilda skäl föreligger, före eller efter denna tids utgång förordna om hemlighållande under längre tid.

Hemlighållande av hänsyn till rikets centrala finans- och räntepolitik eller till myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn

6 § Handling hos regeringskansliet, riksdagens finansutskott, riksbanken eller riksgäldskontoret, som angår den centrala finans- och räntepolitiken, skall hållas hemlig, om det kan antagas att röjande av handlingens innehåll är ägnat att motverka syftet med vidtagna eller planerade åtgärder eller eljest vara till men för det allmänna.

Handling får enligt denna paragraf hållas hemlig under högst tjugo år från det den inkom eller upprättades.

7 § Handling som avser

1. planering eller annan förberedelse för inspektion, revision eller annan kontrollåtgärd som det åligger myndighet att företaga;
2. anordnande av kunskapsprov eller psykologiskt prov;
3. utredning om skatt eller annan allmän avgift eller om bidrag, lån, kreditgaranti eller annan förmån;

skall hållas hemlig så länge handlingen begagnas för sådant ändamål, om det kan antagas att utlämnande hindrar eller avsevärt försvårar verksamheten.

Vad i första stycket sägs gäller även film som inges till statens biografbyrå för granskning.

Hemlighållande till skydd för intresset att förebygga och beivra brott

8 § Handling rörande polismyndighets, tullmyndighets eller åklagares verksamhet för att förebygga eller beivra brott samt handling rörande användning av tvångsmedel i brottmål eller i ärende enligt 11 § lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund skall hållas hemlig, om det kan antagas att utlämnande motverkar åtgärderna, skadar den framtida verksamheten eller är menligt för rikets säkerhet. Vad nu sagts gäller även av regeringen tillsatt undersökningskommission, om regeringen så förordnar.

Vad i första stycket sägs avser ej enskilds anmälan till riksdagens ombudsmän eller justitiekanslern samt slutligt beslut i anledning av sådan anmälan.

Handling får enligt denna paragraf hållas hemlig högst trettio år från det den inkom eller upprättades. Begäres handling under eller efter denna tid utlämnad, får dock regeringen förordna om fortsatt hemlighållande

högst till dess fyrtio år förflutit från det handlingen inkom eller upprättades.

9 § Handling rörande säkerhets- och bevakningsåtgärder med avseende på byggnader och lokaler, som användes i verksamhet för vilken myndighet svarar, handling innefattande utredning eller instruktion eller teknisk beskrivning avseende säkerhetsåtgärd, som syftar till att förhindra eller försvåra åtkomst av hemliga handlingar, samt handling innefattande program, som avser hemlig upptagning för automatisk databehandling, skall hållas hemlig, om det kan antagas att utlämnande möjliggör eller underlättar brottsligt förfarande eller eljest motverkar vidtagna åtgärder.

Vad i första stycket sägs skall även gälla handling om tillverkning eller kontroll av sedlar eller mynt eller om förvaring eller transport av pengar eller värdeföremål.

10 § Handling rörande verkställighet av påföljd för brott får ej utlämnas, om det kan antagas att utlämnande medför risk för att ordning och säkerhet inom kriminalvården störes.

Hemlighållande till skydd för det allmännas ekonomiska intresse

11 § Handling, som upprättats eller anskaffats för myndighets räkning till utredning i rättstvist vari myndighet eller statligt eller kommunalt företag är part, får ej utan myndighetens tillstånd utlämnas förrän saken blivit slutligt avgjord eller tjugo år förflutit från handlingens tillkomst.

12 § Handling, som innefattar utredning eller förslag och som tillkommit för att begagnas vid sådan förhandling för slutande av kollektivavtal eller för annan reglering av anställningsvillkor, vari staten eller kommun, statligt eller kommunalt företag eller myndighet har att deltaga, eller handling som eljest inkommit till myndighet i samband med sådan förhandling eller reglering, skall hållas hemlig intill dess avtal slutits eller förhållandet eljest reglerats. Vad nu sagts gäller även handling rörande planerad facklig stridsåtgärd om röjande av handlingens innehåll skulle leda till allvarligt men för det allmänna.

Om det kan antagas att utlämnande försämrar det allmännas ställning som part, får handling hållas hemlig även efter den i första stycket angivna tidpunkten till dess fem år förflutit från samma tidpunkt. Detta gäller dock ej om handlingen inkommit till eller upprättats hos riksdagens lönedelegation.

Handling hos myndighet, som enligt första stycket skall hållas hemlig, får dock utlämnas om statens avtalsverk eller annan myndighet, som självständigt handlägger förhandlingsärende, medger det. Prövning enligt andra stycket ankommer på avtalsverket eller annan myndighet, som nyss sagts.

13 § Dagbok förd på fartyg, som äges eller nyttjas av staten eller av kommun, får, såvitt angår sammanstötning med annat fartyg, till vars

dagbok motsvarande tillgång icke finnes, ej utan tillstånd av myndighet under vars förvaltning fartyget hör utlämnas förrän sjöförklaring eller undersökning enligt 314 § sjölagen (1891:35 s 1) hålles offentligt eller talan väckts på grund av sammanstötningen, eller fem år förflutit från sammanstötningen. Detsamma gäller på fartyget upprättad handling, som enligt sjölagen jämställes med dagbok i fråga om rätten att taga del därav.

Handling i ärende angående sjöförklaring med anledning av fartygs sammanstötning med annat fartyg får, om sjöförklaringen icke hålles offentligt, ej utan redarens samtycke utlämnas förrän motsvarande utredning beträffande det andra fartyget blivit tillgänglig för den som vill taga del därav, eller fem år förflutit från sammanstötningen. Detsamma gäller i fråga om handling, som med anledning av fartygs sammanstötning med annat fartyg inkommit till eller upprättats hos sjöfartsverket.

Andra stycket äger motsvarande tillämpning när utredning verkställes av särskild undersökningskommission enligt 314 § sjölagen eller, beträffande fartyg som äges eller nyttjas av staten, av myndighet under vars förvaltning fartyget hör.

14 § Myndighet som har att ombesörja upptagande av lån får besluta, att handling som hänför sig till upplåningsverksamheten ej får utlämnas utan myndighetens tillstånd förrän viss tid, högst tjugo år, förflutit från handlingens tillkomst.

15 § Driver myndighet affärsverksamhet eller äger staten eller kommun del i bolag, förening eller annan sådan samfällighet som driver affärsverksamhet, skall handling som angår myndighetens eller samfällighetens affärs- eller driftförhållanden hållas hemlig, om det kan antagas att utlämnande på det allmännas bekostnad gynnar någon, som driver likartad rörelse, eller eljest skadar verksamheten.

Hos andra myndigheter än i första stycket sägs får handling, som angår upphandling, köp, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, arbetsbeting eller annat uppdrag, hållas hemlig, om utlämnande måste antagas leda till allvarligt men för det allmänna.

Vad i andra stycket sägs skall även gälla handling innefattande redogörelse för utredning, experiment eller prov av naturvetenskaplig eller teknisk art, som myndighet låtit verkställa för det allmännas räkning.

Handling får enligt denna paragraf hållas hemlig högst tjugo år från det den inkom eller upprättades. För beslut, avtal eller annan handling som anger utgången av ärende är dock den längsta tiden, för myndigheter och samfälligheter, som i första stycket sägs, fem år och för övriga myndigheter två år.

Hemlighållande till skydd för enskilds ekonomiska intresse, privatlivets helgd och enskilds personliga säkerhet

Bestämmelser till skydd för ekonomiska intressen

16 § Handling angående skeppsbyggnadsavtal, vilken inkommit till den registreringsmyndighet som avses i 2 § sjölagen (1891:35 s. 1) i ärende om registrering eller inskrivning, får såvitt den avser pris och betalningsvillkor, ej utan samtycke av parterna i avtalet utlämnas förrän tio år förflutit från den dag handlingen inkom.

17 § Handling i ärende, som avses i lagen (1920:245) om medling i arbetstvister, får, i den mån myndighet som handlägger ärendet så beslutar eller förbehåll enligt 7 § nämnda lag gjorts med avseende på handlingen, icke utlämnas tidigare än tjugo år från dess tillkomst.

18 § Handling i ärende angående ansökan om patent skall hållas hemlig till dess patent beviljats eller tio år förflutit från handlingens tillkomst om ej utlämnande skall ske enligt gällande lagstiftning om patent.

I ärende om mönsterskydd skall motsvarande gälla handling som visar mönster för vilket registrering begärts.

19 § Handling i ärende rörande arbetsförmedling, andra arbetsmarknadsförhållanden, försäkring för yrkesskada, arbetarskydd eller reglering av arbetstid skall hållas hemlig i vad den innehåller upplysning om arbetsgivares eller annan berörd näringsidkares affärs- eller driftförhållanden, vars röjande kan medföra skada för honom, om utlämnande ej föreskrivits i lag eller förordning.

Hemlighållande enligt denna paragraf får ske högst till dess tjugo år förflutit från handlingens tillkomst.

20 § Handling, som inkommit till eller upprättats hos pris- och kartellnämnden eller marknadsdomstolen, näringsfrihetsombudsmannen eller konsumentombudsmannen, skall hållas hemlig i vad den innehåller upplysning om företagares affärs- eller driftförhållanden, vars röjande kan medföra skada för honom.

Bestämmelserna i första stycket gäller ej kartellregister. Om särskilda skäl föreligger, får regeringen på ansökan av vederbörande företagare eller myndighet förordna om hemlighållande av viss uppgift i kartellregister. Har ansökan gjorts får uppgiften icke utlämnas, innan regeringen avgjort ärendet.

Hemlighållande enligt denna paragraf får ske högst till dess tjugo år förflutit från handlingens tillkomst.

21 § Handling, som rör statlig utredning, kontroll eller stödverksamhet med avseende på näringslivet och som inkommit till eller upprättats hos myndighet som regeringen bestämmer, skall hållas hemlig, om den innefattar upplysning om enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfin-

ningar eller forskningsresultat, vars röjande kan medföra skada för den berörde. I de fall som regeringen bestämmer får myndighet utlämna handling som är hemlig enligt detta stycke.

Handling, som rör kommunal utredning eller kontroll med avseende på näringslivet, skall hållas hemlig, om den innefattar sådana upplysningar som i första stycket sägs. Om kommun finner särskilda skäl föreligga för utlämnande av handling som är hemlig enligt detta stycke, får med regeringens medgivande utlämnande ske.

Hemlighållande enligt denna paragraf får avse en tid av högst tjugo år från handlingens tillkomst eller den kortare tid regeringen för viss statlig myndighet bestämmer.

22 § Handling, som innefattar uppgifter vilka infordrats från näringsidkare enligt lagen (1972:826) om uppgiftsskyldighet i vissa planeringsfrågor, får, i vad handlingen innehåller upplysning om näringsidkarens affärs- eller driftförhållanden, vars röjande kan medföra skada för honom, icke utlämnas förrän tjugo år förflutit från handlingens tillkomst.

23 § Handling hos tullverket rörande varor som där behandlas skall hållas hemlig, om röjande av dess innehåll kan medföra skada för varornas avsändare eller mottagare. Hemlighållande enligt denna paragraf får ske högst till dess tjugo år förflutit från handlingens tillkomst.

24 § Handling, som angår postverkets girorörelse, skall hållas hemlig, om utlämnande kan medföra att kunds förhållande till verket röjes.

25 § Handling, som angår uppdrag som myndighet utför för enskilds räkning eller utrustning eller metoder för utförande av sådana uppdrag, skall hållas hemlig högst tjugo år från handlingens tillkomst, om uppdragsgivaren begär eller med säkerhet måste antagas ha avsett hemlighållande. Om myndigheten finner det allmännas intresse kräva det, får handling likväl utlämnas, dock ej handling rörande uppdrag hos mynt- och justeringsverket, statens provningsanstalt, statens nämnd för arbetstagares uppfinningar, statistiska centralbyrån, datamaskincentralen för administrativ databehandling, försvarets datacentral, konsumentverket, industriverket, universitets datamaskincentral, patent- och registreringsverket eller något av statens affärsdrivande verk.

26 § Handling, som inkommit till eller upprättats hos giftinformationscentralen vid Karolinska sjukhuset och innehåller upplysning om viss varas tillverkning eller innehåll, skall hållas hemlig, om dess röjande kan medföra skada för enskild näringsidkare.

Om regeringen så förordnar skall även i andra fall än som avses i första stycket uppgift om varas ursprung, tillverkning och innehåll hållas hemlig om den inhämtats såsom ett led i myndighets verksamhet för insamling och förmedling av information och röjande kan medföra skada som sägs i första stycket.

Hemlighållande enligt denna paragraf får ske högst till dess tjugo år förflutit från handlingens tillkomst.

Bestämmelser till skydd för såväl ekonomiska som personliga intressen

27 § Handling i ärende, som handläggs av utrikesdepartementet eller utrikesrepresentationen eller nämnden för internationella adoptionsfrågor och angår införskaffande eller meddelande av upplysningar till enskilds tjänst eller utredning eller undersökning för enskilds räkning, får ej utlämnas, om röjande av handlingens innehåll är oförenligt med hänsynen till privatlivets helgd eller enskilds ekonomiska intresse.

Handling får enligt denna paragraf hållas hemlig, såvitt rör ekonomiska förhållanden, högst tjugo år från handlingens tillkomst. I övrigt gäller om tid för hemlighållande vad i 51 § sägs.

28 § Handling hos postverket eller televerket, som lämnar upplysning om särskilda postförsändelser, telegram, telexmeddelanden eller telefonsamtal, får utlämnas endast till avsändare, mottagare eller innehavare av apparat som använts vid kommunikationen.

29 § Handling, som inkommit till myndighet eller där upprättats i ärende om beskattning, får ej utlämnas. Bouppteckning enligt ärvdabalken får dock ej hållas hemlig.

Vad i första stycket sägs gäller även ärende enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring rörande beräkning av pensionsgrundande inkomst eller arbetsgivaravgift.

Myndighets beslut och annan handling, som anger utgången i mål eller ärende som avses i första eller andra stycket, får hemlighållas endast om avgörandet gäller förhandsbesked i beskattningsärende.

Handling i ärende angående befrielse från tillämpning av bestämmelserna om beräkning av skattepliktig realisationsvinst vid avyttring av aktier eller liknande egendom i samband med strukturrationalisering får ej utlämnas. Detsamma gäller handling som angår rätt att erhålla avdrag vid taxeringen för avsättning till särskild nyanskaffningsfond.

Hemlighållande enligt denna paragraf får ske högst till dess tjugo år förflutit från handlingens tillkomst.

30 § Handling hos riksbanken, bankinspektionen eller försäkringsinspektionen skall hållas hemlig i vad den lämnar upplysning om enskilds förhållande till inrättning, som står under riksbankens eller inspektionernas tillsyn.

Handling som i första stycket sägs skall jämväl hållas hemlig, om den lämnar sådan upplysning om affärs- eller driftförhållanden hos inrättning som står under tillsyn, att utlämnande kan medföra avsevärd skada för inrättningen. Beträffande hos inspektionerna förda kartellregister gäller vad i 20 § andra stycket sägs.

Handling hos riksbanken i ärende enligt lagen (1974:922) om kredit-

politiska medel skall hållas hemlig, om den lämnar sådan upplysning om kreditinstituts eller annan uppgiftsskyldigs affärs- eller driftförhållanden, att utlämnande kan medföra skada för den uppgiftsskyldige.

I denna paragraf omnämnda handlingar, bortsett från kartellregister, får dock utlämnas, om tillsynsmyndigheten finner det erforderligt för fullgörande av sin uppgift. Hemlighållande får avse en tid av högst tjugo år från handlingens tillkomst.

31 § Handling hos överförmyndare skall hållas hemlig i vad den lämnar upplysning om enskilds förhållanden och utlämnande ej föreskrivits i lag eller förordning, dock ej längre än tjugo år från handlingens tillkomst.

32 § Handling, som inkommit till eller upprättats hos rättshjälpsnämnd eller allmän advokatbyrå, skall hållas hemlig i vad den lämnar upplysning om enskilds förhållanden, vars röjande är oförenligt med god advokatsed. Rättshjälpsnämnds beslut får dock ej hållas hemligt enligt denna paragraf.

Handling i sådant ärende angående rättshjälp åt enskild, som handläggs inom utrikesdepartementet eller utrikesrepresentationen eller av nämnden för internationella adoptionsärenden, skall hållas hemlig om handlingens ändamål ej kräver utlämnande.

Handling hos notarius publicus skall hållas hemlig om det fordras för utförande av anförtrott uppdrag.

33 § Handling, som angår någons ansökan om inträde i advokatsamfundet eller hans rätt att vara advokat eller disciplinärt förfarande mot advokat, skall hållas hemlig, om innehållet angår hans ekonomiska ställning eller utlämnande kan leda till men för annan.

Vad i första stycket sägs gäller även handling som angår någons antagande som auktoriserad eller godkänd revisor eller hans rätt att vara sådan revisor eller disciplinärt förfarande mot auktoriserad eller godkänd revisor.

Myndighets dom eller beslut får ej hemlighållas enligt denna paragraf. Hemlighållande får avse högst tjugo år från handlingens tillkomst. I fråga om uppgifter, som berör uppdragsgivares förhållande till advokat, revisor eller yrkesutövare som anges i första eller andra stycket gäller ingen tidsbegränsning.

34 § Handling rörande myndighets utlåning av medel eller ställande av kreditgaranti skall hållas hemlig om den angår sökandes, låntagares eller borgensmans förhållanden. Myndighets beslut om beviljande av lån får ej hemlighållas enligt denna paragraf.

Handling får enligt denna paragraf hållas hemlig, såvitt rör ekonomiska förhållanden, högst tjugo år från handlingens tillkomst. I övrigt gäller om tid för hemlighållande vad i 51 § sägs.

35 § Handling innefattande uppgift, som för statistiska ändamål inhämtats av statistiska centralbyrån eller annan myndighet, eller myndighets bearbetningar av sådan uppgift skall hållas hemliga om uppgiften kan

hänföras till viss enskild person, viss organisation eller visst företag.

Vad i första stycket sägs utgör ej hinder mot utlämnande av handling i enlighet med vad som föreskrivits i lag eller förordning eller meddelats uppgiftslämnarna eller andra berörda i samband med insamling av uppgifterna.

Handling får enligt denna paragraf hållas hemlig, såvitt rör ekonomiska förhållanden, högst tjugo år från handlingens tillkomst. I övrigt gäller om tid för hemlighållande vad i 51 § sägs.

Bestämmelser till skydd för personliga intressen

36 § Uppgifter och anteckningar som författningsenligt tillförts register eller annan förteckning över misstankar om brott, domstols eller annan myndighets bedömning av sådan misstanke, påföljden för brott eller disciplinär åtgärd får ej utlämnas i annat fall eller annan ordning än som föreskrivits i lag eller förordning.

37 § Handling, som angår utländsk medborgare eller statslös eller svensk myndighets förhållande till sådan person, skall hållas hemlig, om röjande av innehållet kan befaras föranleda att någon utsättes för övergrepp eller lider annat allvarligt men.

38 § Handling rörande efterspaning på grund av brott eller rörande förundersökning eller användning av tvångsmedel i brottmål eller i sådant ärende, som omnämnes i 8 § första stycket, skall hållas hemlig, om utlämnande kan befaras medföra otillbörligt men för enskild. Sedan åtal väckts får handlingarna i målet dock ej hållas hemliga enligt denna paragraf. Beträffande särskild undersökningskommission gäller vad nu sagts endast om regeringen så förordnar.

Vad i första stycket sägs gäller ej sådant slutligt beslut av riksdagens ombudsmän eller justitiekanslern, som innebär annat än avskrivning av ärende.

39 § Handling, som inom kriminalvården upprättats rörande i anstalt intagen person, skall hållas hemlig i vad den avser behandlingen av den intagne eller eljest hans personliga förhållanden, om utlämnande kan befaras föranleda att ändamålet med vården motverkas eller någons personliga säkerhet sättes i fara.

Vad i första stycket sägs skall även avse handling rörande den som är underkastad kriminalvård i frihet, dock ej beslut av kriminalvårdsnämnden, ungdomsfängelsenämnden, interneringsnämnden eller övervakningsnämnd.

40 § Inom sjukvården eller eljest av läkare upprättad handling skall hållas hemlig, om dess utlämnande röjer förhållande som avses med tystnadsplikt enligt lag eller förordning för den som upprättat sådan handling.

Handling i ärende rörande sjukvård och hälsovård samt barnavård, nykterhetsvård eller annan socialvård skall även eljest hållas hemlig, om den innehåller uppgifter om någons personliga förhållanden, vilkas röjande kan vara menligt för honom eller någon honom närstående.

Vad i andra stycket sägs gäller även handling i ärende som angår fastställande av könstillhörighet, abort, steriliserings, kastrering, åtgärder mot smittsamma sjukdomar eller omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

Myndighets beslut får dock hemlighållas enligt andra stycket, endast om det meddelats i ärende om hjälpåtgärder, övervakning eller andra förebyggande åtgärder inom barnavården eller nykterhetsvården. Beslut i ärende som angår omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda får ej hemlighållas, om beslutet innebär att frihetsberövande åtgärd vidtages.

41 § Handling angående ingripande mot någon på grund av sjukdom eller psykisk abnormitet eller ingripande inom barnavården eller nykterhetsvården skall hållas hemlig, om den lämnar upplysningar om någon som avgivit anmälan eller annan utsaga och utlämnande av handlingen kan befaras föranleda att han eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men.

42 § Handling rörande läkarvård eller vård i anstalt oberoende av eget samtycke skall hållas hemlig, om det finns grundad anledning antaga att utlämnande skulle motverka ändamålet med vården eller sätta någons personliga säkerhet i fara.

43 § Handling hos riksförsäkringsverket, allmän försäkringskassa eller annan myndighet, som med stöd av 3 kap 16 § lagen (1962:381) om allmän försäkring handlägger ärenden, vilka eljest ankommer på allmän försäkringskassa, skall hållas hemlig i vad den lämnar upplysning om enskilds sjukdom eller eljest om ömtåliga personliga förhållanden.

Vad i första stycket sägs gäller även handling hos centrala studiestödsnämnden, studiemedelsnämnd, universitet eller högskola.

Andra stycket gäller ej myndighetens beslut.

44 § Handling i ärende rörande psykologisk undersökning eller i ärende inom undervisningsväsendet under skolöverstyrelsens överinseende eller inom arbetsmarknadsutbildning rörande disciplinärt förfarande mot elev, uttagning av elev till specialundervisning, skiljande från undervisning av elev, placering av elev eller eljest skolans elevvård skall hållas hemlig i vad den angår enskilds personliga förhållanden, om utlämnande otillbörligt blottställer den berörde eller någon honom närstående eller eljest är menligt för honom.

45 § Handling i ärende rörande arbetsförmedling, arbetsvård, yrkesvägledning, arbetsmarknadsutbildning, hjälpverksamhet vid arbetslöshet och andra åtgärder för att främja sysselsättningen skall hållas hemlig i vad den angår enskilds personliga förhållanden, om utlämnande kan antagas leda

till skada eller förklenande för den berörde eller någon honom närstående.

46 § Handling i ärende rörande statlig eller kommunal personalpensionering eller rörande statlig eller kommunal omplacering på grund av omorganisation eller omlokalisering av verksamheten skall hållas hemlig i vad den angår enskilds personliga förhållanden, om utlämnande kan antagas leda till skada eller förklenande för den berörde eller någon honom närstående.

Första stycket gäller ej myndighetens beslut.

47 § Handling, som tillhör folkbokföringen, skall hållas hemlig i vad den angår enskilds personliga förhållanden om utlämnande otillbörligt blottställer den berörde eller någon honom närstående.

48 § Handling, som inkommit till eller upprättats hos myndighet i samband med ärende om familjerådgivning eller om medling enligt lagen (1973:650) om medling mellan samlevande, får ej utlämnas.

49 § Handling av dialektologiskt eller etnologiskt innehåll, som av myndighet upprättats eller anskaffats för vetenskapligt ändamål, skall hållas hemlig, om utlämnande kan antagas leda till skada eller förklenande för den som handlingen rör.

50 § Personuppgift, som ingår i sådant personregister som avses i datalagen (1973:289), får ej utlämnas, om det kan antagas att uppgiften skall användas för automatisk databehandling i strid med datalagen. Kan det antagas att sådan personuppgift skall användas för automatisk databehandling i utlandet, får uppgiften utlämnas endast om datainspektionen medger det. Sådant medgivande får lämnas endast om det kan antagas att utlämnandet av uppgiften icke kommer att medföra otillbörligt intrång i personlig integritet.

Handling, som inkommit till eller upprättats hos datainspektionen, skall hållas hemlig i vad den innehåller upplysning om enskilds personliga förhållanden, om utlämnande kan befaras medföra otillbörligt men för den enskilde eller någon honom närstående.

Handling i ärende om tillstånd eller tillsyn enligt datalagen får ej utlämnas, om den lämnar upplysning om förhållanden som skall hållas hemliga hos myndighet som är part i ärendet.

51 § Hemlighållande enligt 37–50 §§ får avse en tid av högst trettio eller, om särskilda skäl talar därför, högst sjuttio år från handlingens tillkomst.

Verkan av samtycke

52 § Om den till vars förmån hemlighållande gäller samtycker därtill, skall handling utlämnas utan hinder av bestämmelserna i 18–35, 38, 40, 41, 43- 49 §§ samt 50 § andra stycket.

Handlingar hos domstol

53 § Domstol får förordna om hemlighållande av dom, beslut eller annan sådan handling i mål eller ärende, om handlingen icke företetts, föredragits eller upprättats vid offentlig förhandling samt handlingen redan är hemlig enligt denna lag eller sådant förordnande finnes nödvändigt av hänsyn till något i 5 kap 1 § yttrandefrihetsgrundlagen angivet ändamål. Domslut får hemlighållas endast om rikets säkerhet oundgängligen påkallar det. Hemlighållande får avse en tid av högst sjuttio år från handlingens tillkomst.

54 § Handling, som upprättats eller företetts vid offentlig förhandling inför domstol, skall utan hinder av bestämmelserna i denna lag lämnas ut. Detsamma gäller handling, som upprättats eller företetts vid förhandling inom stängda dörrar, om ej domstolen meddelar förordnande enligt 53 §.

Tystnadsplikt m. m.

55 § Den som tager del av hemlig handling får ej obehörigen offentliggöra eller eljest yppa dess innehåll för annan.

Bryter någon mot vad i första stycket sägs, dömes till dagsböter eller fängelse i högst sex månader, om gärningen ej är belagd med straff i annan lag.

Bryter den som i tjänsten eller på grund av offentligt uppdrag tager del av hemlig handling av oaktsamhet mot vad i första stycket sägs, dömes till dagsböter.

Utlämnar någon handling i strid med föreskrifterna i denna lag, gäller vad i andra stycket, eller om gärningen sker av oaktsamhet, vad i tredje stycket sägs.

56 § Finner myndighet att hinder mot utlämnande av hemlig handling till enskild kan undanröjas genom förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna handlingen vidare, yppa dess innehåll eller eljest förfoga över den, får handlingen utlämnas med sådant förbehåll. Bryter någon mot gjort förbehåll dömes till dagsböter eller fängelse i högst sex månader.

Besvär

57 § Om annan myndighet än allmän domstol lämnar framställning om utlämnande av allmän handling utan bifall, får sökanden föra talan mot beslutet genom besvär hos den kammarrätt, inom vars domkrets myndigheten finns.

Om förfarandet i kammarrätt och besvär över dess beslut gäller i övrigt förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Beslut av allmän domstol, varigenom framställning som avses i första stycket lämnas utan bifall, överklagas enligt rättegångsbalkens regler om besvär över slutligt beslut. Vad nu sagts gäller dock ej beslut i ärende som avser domstolens förvaltande verksamhet.

Om tvist mellan myndigheter i fråga om utlämnande av allmän handling finns särskilda bestämmelser i 60 §.

Service och information

58 § Myndighet skall på begäran lämna allmänheten all upplysning och vägledning som är möjlig utan att tystnadsplikt åsidosättes eller myndighetens övriga uppgifter motverkas eller otillbörligt eftersättes.

Utlämnande av handlingar myndigheter emellan

59 § Det åligger alla statliga och kommunala myndigheter att inbördes bistå varandra med de upplysningar verksamheten kräver. Uppgifter ur allmän handling, som ej får utlämnas till envar, skall dock lämnas till annan myndighet endast om denna har behov av uppgifterna för ett angivet ändamål och detta behov är förenligt med eller måste anses väga tyngre än de intressen, som föranlett beslut om hemlighållande.

Om domstols tillgång till allmän handling stadgas i rättegångsbalken.

Om utlämnande av hemlig handling till annan myndighet reglerats i lag eller förordning, gäller detta.

60 § Om kommunal myndighet jämlikt 59 § vägrar att utlämna handling eller statlig myndighet vägrar att utlämna handling till kommunal myndighet, får besvär häröver anföras i samma ordning som gäller för frågor om utlämnande till enskild. Vid tvist mellan statliga myndigheter skall frågan hänskjutas till regeringens prövning.

Gemensamma bestämmelser

61 § Vad i denna lag sägs inverkar ej på parts rätt att i mål och ärenden hos domstol eller annan myndighet utfå dom, beslut och andra handlingar.

Utlämnande till part av annan handling än dom och beslut får dock med stöd av bestämmelse i denna lag vägras, om synnerliga skäl talar därför.

62 § Regeringen får förordna om utlämnande av hemlig handling, om sådant förordnande finnes erforderligt för att tillvarataga det allmännas eller enskilds rätt eller utlämnande avser angeläget forskningsändamål eller eljest synnerliga skäl föreligger. I fråga om handling hos riksdagen eller dess myndigheter gäller dock vad riksdagen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1977, då lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar skall upphöra att gälla.

Är ärende om utlämnande av allmän handling anhängigt hos myndighet då lagen om allmänna handlingar träder i kraft, skall ärendet avgöras hos myndigheten enligt äldre lag. Om tillämpning av den nya lagen skulle leda till att en enligt äldre lag hemlig handling skall utlämnas, skall dock den nya lagen tillämpas.

Förslag till
Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrives att 5 och 38 kap i rättegångsbalken skall i nedan angivna delar erhålla följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 kap. 1 §	
Förhandling vid domstol skall vara offentlig.	
Kan det antagas, att – – – – – – skulle röjas.	
	Företes vid förhandling allmän handling, som enligt vad därom är stadgat ej må utlämnas till envar, och är det av synnerlig vikt att ej genom handlingens offentlighet något uppenbaras, som av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse bör hållas hemligt, äge rätten förordna, att förhandlingen i vad den angår denna handling skall hållas inom stängda dörrar.
I mål om ansvar för utpressning – – inom stängda dörrar.	
Förhör med den som – – – – – – – inom stängda dörrar.	
Är eljest för särskilt fall – – vare det gällande.	
38 kap.	
8 §	8 §
Om tillhandahållande av allmän handling, som förvaras hos stats-	*Allmän handling, beträffande vilken med stöd av 5 kap 9 §*

Nuvarande lydelse

eller kommunalmyndighet, gälle vad därom är stadgat. Hava eljest avvikande bestämmelser meddelats om skyldighet att förete skriftlig handling, vare de gällande.

Föreslagen lydelse

tredje stycket yttrandefrihetsgrundlagen förordnats, att viss myndighet skall pröva frågan om dess utlämnande, må icke företes som bevis utan tillstånd av den myndigheten.

Om allmän handling eljest kan antagas äga betydelse som bevis i rättegång eller för förundersökning i brottmål, äge rätten förordna att handlingen skall tillhandahållas rätten eller förundersökningsledaren. Beträffande hemlig handling skall sådant förordnande givas endast om handlingen kan anses vara av väsentlig betydelse samt, såvitt avser förundersökning i brottmål, undersökningen avser brott för vilket icke är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Förordnande förutsätter därjämte att trygghet kan anses vara för handen att de intressen, som föranlett hemlighållandet, därigenom ej skadas eller ock synnerliga skäl föreligga. Innan förordnande gives bör yttrande inhämtas från den myndighet, som förvarar handlingen, om det ej är uppenbart obehövligt.

Om allmän handlings innehåll är sådant, att den som utfärdat handlingen ej enligt 36 kap 5 § andra, tredje eller fjärde stycket må höras som vittne därom, må handlingen ej företes som bevis. Ej heller må handling företes i rättegång eller vid förundersökning, om därigenom yrkeshemlighet skulle uppenbaras och synnerliga skäl till annan bedömning ej föreligga.

Då rätten återställer handling, som avses i denna paragraf, skall rätten, om anledning därtill föreligger, göra anteckning på hand-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	lingen om vad som är av betydelse vid prövning av begäran att utbekomma handlingen.
	9 §
	Hava avvikande bestämmelser meddelats om skyldighet att förete skriftlig handling, vare de gällande.

Denna lag träder i kraft den , då lagen (1947:630) om inskränkning av offentligheten vid domstol beträffande allmänna handlingar skall upphöra att gälla.

Förslag till
Lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrives att 20 och 35 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall i nedan angivna delar erhålla följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
20 §	
Skriftlig handling, som åberopas till bevis, skall tillställas rätten utan dröjsmål. I fråga om sådant bevis gäller i övrigt 38 kap 1–5, 7 *och 8* §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. Ersättning till annan än part för tillhandahållande av föremål utgår dock alltid av allmänna medel.	Skriftlig handling, som åberopas till bevis, skall tillställas rätten utan dröjsmål. I fråga om sådant bevis gäller i övrigt 38 kap 1–5, *7–9* §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. Ersättning till annan än part för tillhandahållande av föremål utgår dock alltid av allmänna medel.
35 §	
Besvär över kammarrätts – – – – meddelat prövningstillstånd.	
Meddelas ej – – – – – – – – – – – – regeringsrättens beslut.	
Att prövningstillstånd ej behövs i mål om utlämnande av allmän handling framgår av 2 kap 13 § tryckfrihetsförordningen.	(Tredje stycket utgår)

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Förordning med tillämpningsförteckning till 21 § lagen (1976:000) om allmänna handlingar

Med stöd av 5 kap 1 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen och 21 § första stycket lagen (1976:000) om allmänna handlingar föreskrives härmed följande.

1 §

21 § första stycket lagen (1976:000) om allmänna handlingar skall tillämpas på nedannämnda handlingar eller på handlingar i ärenden rörande de ämnesområden som nedan sägs.

1. Subvention av statsmedel till främjande av enskild företagsamhet eller rörande sådan statlig garanti som bestäms enligt någon av följande kungörelser: 1960:372 om statligt kreditstöd till hemslöjd, hantverk och småindustri, 1954:311 om statlig garanti för lån för uppförande av lagerhus m m för jordbruksändamål, 1970:180 om statligt regionalpolitiskt stöd, 1966:560 om stöd åt hästaveln m m, 1967:422 om särskilt övergångsbidrag och avgångsvederlag åt jordbrukare, 1967:443 om statlig garanti för lån till maskinhållning inom jordbruket m m, 1967:453 om statligt stöd till jordbrukets rationalisering m m, 1968:377 om statligt stöd till trädgårdsnäringens rationalisering, 1969:705 om statligt stöd vid skada på skog eller 1970:331 om statligt stöd till fisket; denna punkt gäller ej ansökningar och beslut;
2. socialstyrelsens kontroll av och tillsyn över läkemedel;
3. statsbidrag enligt kungörelsen (1972:302) om statsbidrag till nedläggningshotade företag;
4. utredning eller kontroll med avseende på dels samkörning mellan kraftverk dels kraftbehovet, -tillgången eller -distributionen inom riket;
5. verksamhet hos branschråd som inrättats enligt regeringens bemyndigande;
6. kontroll av ädelmetallarbeten;
7. kontroll över tobaksodlingen, såvitt avser uppgifter om odlares areal eller skörderesultat;
8. utskänkning av rusdrycker, försäljning av öl eller alkoholfria drycker eller förtäring eller förvaring av rusdrycker, öl eller ersättningsmedel för rusdrycker samt tillsyn över sådan verksamhet;
9. teknisk sprit eller alkoholhaltiga preparat eller tillsyn enligt gällande bestämmelser om försäljning av sådana varor;
10. riksskatteverkets räkenskapshandlingar, såvitt angår skatter och avgifter, vilka påförts eller erlagts av annan än detaljhandelsbolag och partihandelsbolag som avses i rusdrycksförsäljningsförordningen (1954:521);
11. riksskatteverkets tillsyn över tillverkning eller försäljning av varor, såvitt avser annan än detaljhandelsbolag eller partihandelsbolag som

nämnts i punkt 10;

12. statens livsmedelsverks verksamhet;
13. upplagsbevis och upplagspantbevis angående spannmål, upplagd å statens spannmålslagerhus, ävensom hos statens lagerhus- och fryshusstyrelse förda lagringsjournaler och andra böcker;
14. deklaration, kontrollrapport och annan handling som avser statens jordbruksnämnds verksamhet i prisreglerande och avsättningsfrämjande syfte på jordbrukets eller fiskets område eller nämndens verksamhet i fråga om kvalitetskontroll eller skördeskadebidrag;
15. riksbankens valutastyrelses verksamhet;
16. tillstånd enligt lagen (1967:185) om klinisk prövning av vissa medel för födelsekontroll;
17. verksamhet enligt miljöskyddslagen (1969:387) och tillsynsverksamhet enligt motsvarande äldre bestämmelser;
18. styrelsens för internationell utveckling (SIDA) verksamhet;
19. redogörelse och annan handling som avser skogsvårdsstyrelses uppsiktsverksamhet enligt gällande skogsvårds- och andra lagar;
20. statens naturvårdsverks verksamhet i den mån den ej beröres i punkt 17;
21. hos kommerskollegium bedriven utredning eller kontroll med avseende på näringslivet;
22. exportkreditnämndens verksamhet;
23. kontroll över tillverkning av eller handel med krigsmateriel eller gasskyddsmateriel;
24. utredning hos statens tobaksnämnd rörande detaljhandeln med tobaksvaror;
25. flyktkapitalbyråns, restitutionsnämndens eller likvidationsnämndens verksamhet;
26. tillåtelse för aktiebolag enligt 101 § 2 mom lagen (1944:705) om aktiebolag att i balansräkning redovisa aktier i gemensamma poster;
27. spärrkontonämndens verksamhet;
28. tillstånd till lokalisering enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385);
29. kontroll över tillverkning eller import av explosiva varor;
30. verksamhet enligt lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor;
31. styrelsens för teknisk utveckling och delegationens för rymdverksamhet samt statligt forskningsråds verksamhet;
32. av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen infordrade uppgifter om näringslivets transporter;
33. tillstånd eller tillsyn enligt atomenergilagen (1956:306) eller strålskyddslagen (1958:110);
34. konsumentverkets verksamhet;
35. tillstånd eller tillsyn enligt lagen (1971:1204) om byggnadstillstånd m m;
36. hos departement bedriven utredning eller kontroll med avseende på verksamhet hos bolag, vari staten äger aktie;
37. befordringstaxor i luftfartsverksamhet och tillstånd till sådan verksamhet;
38. tillstånd eller tillsyn enligt gruvlagen (1974:342) eller lagen (1974:

890) om vissa mineralfyndigheter;

39. tillstånd eller tillsyn enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln;
40. kommerskollegii verksamhet i fråga om dels exportfrämjande åtgärder för textil- och konfektionsindustrier samt manuellt arbetande glasindustri enligt Kungl Maj:ts skrivelse den 29 juni 1970 dels omställningsfrämjande åtgärder för textil- och konfektionsindustrier enligt Kungl Maj:ts skrivelse den 27 maj 1971;
41. fraktbidrag enligt kungörelsen (1970:592) om statligt regionalpolitiskt transportstöd;
42. lokaliseringssamråd enligt lagen (1970:725) därom;
43. produktionsbidrag för dagstidningar;
44. tidskriftsstöd enligt kungörelsen (1971:681) därom;
45. statsbidrag enligt kungörelsen (1971:1249) om statsbidrag i vissa fall till lagerökning eller kungörelsen (1971:1250) om statsbidrag i vissa fall till personalutbildning;
46. säkerheten på fartyg;
47. vattenförorening från fartyg;
48. prövning enligt kungörelsen (1972:444) om sådan lämplighetsprövning som avses i förordningen (1940:910) angående yrkesmässig automobiltrafik m m;
49. hos statens industriverk bedriven utredning eller kontroll med avseende på näringslivet;
50. avdrag enligt lagen (1973:423) om avdrag vid inkomsttaxeringen avseende kostnad för exportkredit;
51. kreditstöd som avses i Kungl. Maj:ts skrivelse den 15 december 1972 till överstyrelsen för ekonomiskt försvar om statligt kreditstöd m m för försörjningsberedskapen på beklädnadsområdet;
52. statsbidrag enligt kungörelsen (1973:639) om statligt stöd till lokal landsbygdstrafik;
53. avdrag enligt förordningen (1973:421) om särskilt forskningsavdrag vid taxering till statlig inkomstskatt;
54. medgivande till ändring av bolagsordning enligt 2 § tredje stycket eller godkännande av förvärv enligt 5 a § lagen (1916:156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom m m;
55. tillstånd eller tillsyn enligt datalagen (1973:289), kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182);
56. undantag från tillämpningen av 35 § 3 mom nionde stycket kommunalskattelagen (1928:370);
57. verksamhet enligt kungörelsen (1973:1217) om clearing för oljeprodukter;
58. kontroll av preventivmedel;
59. investeringsstöd enligt kungörelsen (1973:608) om statligt stöd till kommersiell service i glesbygd;
60. garanti eller borgen som staten ikläder sig för varvsföretag;
61. tillstånd enligt kungörelsen (1950:84) med vissa bestämmelser angående införsel av fruktträd och bärbuskar, kungörelsen (1956:333) med vissa bestämmelser angående utförseln av vallväxtfröer m m eller kungörelsen (1959:211) angående införsel till riket av vissa slag

av frön;

62. statligt stöd till utredningsverksamhet rörande verkstadsindustrin som enskild intresseorganisation bedriver;
63. officiell provning och kontroll samt allmän och legal metrologisk verksamhet hos statens provningsanstalt;
64. importkontorets för u-landsprodukter verksamhet;
65. verksamhet enligt kungörelsen (1974:804) om viss uppgiftsskyldighet rörande mottagande av olja.

2 §

Om vederbörande myndighet finner att utlämnande bör ske med hänsyn till det allmännas intresse, får utan samtycke av den enskilde som berörs av handlingen utlämnande ske av handlingar som avses i 1 § under punkterna 2, 8, 9, 12, 14, 19–21, 24, 25, 30, 34, 49, 55 och 58.

3 §

Handling, som rör statlig utredning om behovet av insatser från staten i samarbete med enskilda för att främja utvecklingen inom en näringsgren, en bransch eller ett företag, får hållas hemlig, om den innefattar upplysning om enskilt företags eller sammanslutnings affärs- eller driftförhållanden, vars röjande kan medföra skada för företaget eller sammanslutningen.

Hemlighållande enligt denna paragraf får avse en tid av högst tio år från handlingens tillkomst.

4 §

Under förutsättningar som anges i 21 § första stycket lagen (1976:000) om allmänna handlingar får uppgift, som insamlats av särskilt tillkallad statlig utredning, hemlighållas, dock längst tio år från uppgiftens tillkomst. Hemlighållandet är beroende av regeringens förordnande för varje enskilt fall.

5 §

I den mån planer, avtal och andra handlingar, vilka rör folkhushållningen vid krig, krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden, icke skall hållas hemliga enligt 5 § lagen (1976:000) om allmänna handlingar, får de hemlighållas under samma förutsättningar som anges i 3 § första stycket denna förordning. Vederbörande myndighet får utlämna handling i fall som i 2 § sägs.

Denna förordning träder i kraft den

Förslag till
Förordning angående utlämnande i vissa fall av statistiska uppgifter

Härmed föreskrives följande.

1 §

Bestämmelserna i 19 och 35 §§ lagen (1976:000) om allmänna handlingar utgör icke hinder mot utlämnande av uppgifter ur centrala företagsregistret om företags eller verksamhetsställes namn, adress eller annan identitetsbeteckning eller om företagsform eller verksamhetsart.

2 §

Uppgifter ur centrala företagsregistret, vilka avser antalet anställda eller arbetstimmar hos ett företag visst år, får utlämnas med tillämpning av 56 § lagen (1976:000) om allmänna handlingar.

Denna förordning träder i kraft den

Förslag till
Förordning rörande prövning av utlämnande av handlingar som är av synnerlig vikt för rikets säkerhet

Härmed föreskrives följande.

Är handling som avses i 4, 5 eller 8 § lagen (1976:000) om allmänna handlingar av sådan beskaffenhet att myndighet bedömer den vara av sådan synnerlig vikt för rikets säkerhet som sägs i 5 kap 9 § tredje stycket yttrandefrihetsgrundlagen, skall myndigheten enligt 11 § andra stycket samma grundlag åsätta handlingen kvalificerad hemligstämpel. Behörig att pröva fråga om utlämnande är beträffande handling som avses i 4 § chefen för utrikesdepartementet, beträffande handling som avses i 5 § chefen för försvarsdepartementet och beträffande handling som avses i 8 § chefen för justitiedepartementet.

Denna förordning träder i kraft den

Förslag till
Lag om upphävande av 35 § lagen (1934:437) för Sveriges riksbank

Härmed föreskrives att 35 § lagen (1934:437) för Sveriges riksbank skall upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Förordning om upphävande av vissa kungörelser om sekretess

Härigenom föreskrives att följande kungörelser med bestämmelser om sekretess skall upphöra att gälla den 1977.

1. kungörelsen (1939:7) med förordnanden på civilförvaltningens område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar;
2. kungörelsen (1950:462) med förordnanden på försvarsväsendets område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar;
3. kungörelsen (1939:835) med förordnande om inskränkning i rätten att utbekomma allmänna handlingar rörande folkhushållningen vid krig, krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden;
4. kungörelsen (1940:204) med förordnande angående vissa tullverkets handlingar jämlikt 4 § andra stycket lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar;
5. kungörelsen (1949:616) med förordnande på civilförsvarets område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar;
6. kungörelsen (1960:119) med förordnande på det psykologiska försvarets område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar;
7. kungörelsen (1962:200) med förordnande beträffande signalskyddstjänsten inom totalförsvaret jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar;
8. kungörelsen (1949:696) med förordnande på utrikesförvaltningens område om behörighet att pröva fråga om utlämnande av allmän handling; samt
9. kungörelsen (1967:575) med förordnande på polisväsendets område om behörighet att pröva fråga om utlämnande av allmän handling.

Bilaga 3

Sammanställning av remissyttrandena över offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs betänkande (SOU 1975:22) Lag om allmänna handlingar, såvitt angår förslaget till lag om allmänna handlingar

1 Remissinstanser

Efter remiss har yttranden över offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs (OSK:s) betänkande (SOU 1975:22) avgetts av regeringsrätten, riksåklagaren (RÅ), Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, kriminalvårdsnämnden, interneringsnämnden, ungdomsfängelsenämnden, datainspektionen, massmedieutredningen (Ju 1970:59), tystnadspliktskommittén (Ju 1975:03), styrelsen för internationell utveckling (SIDA), överbefälhavaren (ÖB), försvarets civilförvaltning, fortifikationsförvaltningen, försvarets forskningsanstalt, försvarets radioanstalt, värnpliktsverket, krigsarkivet, civilförsvarsstyrelsen, beredskapsnämnden för ekonomiskt försvar, totalförsvarets upplysningsnämnd, vapenfrinämnden, socialstyrelsen, psykiatriska nämnden, riksförsäkringsverket, socialutredningen (S 1969:29), postverket, televerket, statens järnvägar, statens trafiksäkerhetsverk, sjöfartsverket, luftfartsverket, statens geotekniska institut, kammarkollegiet, statskontoret, tullverket, byggnadsstyrelsen, statistiska centralbyrån, datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA), bankinspektionen, försäkringsinspektionen, riksrevisionsverket, riksskatteverket, statens avtalsverk, statens personalnämnd, datasamordningskommittén (Fi 1971:03), riksarkivet, skolöverstyrelsen, universitetskanslersämbetet, centrala studiestödsnämnden, dataarkiveringskommittén (U 1968:48), lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, statens naturvårdsverk, miljödatanämnden, kommerskollegium, patent- och registreringsverket, näringsfrihetsombudsmannen, konsumentombudsmannen, statens pris- och kartellnämnd, konsumentverket, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, granskningsnämnden för försvarsuppfinningar, arbetsmarknadsstyrelsen, statens nämnd för arbetstagares uppfinningar, statens invandrarverk, bostadsstyrelsen, statens planverk, statens lantmäteriverk, statens industriverk, Sveriges geologiska undersökning, nämnden för statens gruvegendom, statens vattenfallsverk, statens skeppsprovningsanstalt, domänverket, förenade fabriksverken, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Jönköpings, Malmöhus, Göteborgs och Bohus och Västerbottens län.

Vidare har yttranden avgetts av riksdagens ombudsmän (JO), fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges

statsåklagare, Föreningen Sveriges polismästare, Sveriges advokatsamfund, Sveriges läkarförbund, Sveriges psykologförbund, Svenska byggnadsentreprenörsföreningen, Sveriges grossistförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges köpmannaförbund, Svenska handelskammarförbundet (de fem sistnämnda har tillsammans med SAF avgett ett gemensamt yttrande som i det fortsatta redovisas som yttrande av Sveriges industriförbund m. fl.), Kooperativa förbundet (KF), Svenska bankföreningen, Post- och Kreditbanken (PKbanken), Svenska sparbanksföreningen, Sveriges föreningsbankers förbund, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Folksam, Sveriges Radio AB, Tidningarnas telegrambyrå AB (TT), Pressens samarbetsnämnd som företrädare för Publicistklubben, Svenska journalistförbundet och Svenska tidningsutgivareföreningen och Sveriges förenade studentkårer.

Yttranden har därjämte kommit in från värnpliktiga arbetsgruppen, Jacob Palme, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska läkaresällskapet, Föreningen FiB-juristerna-Lund (OSK-gruppen), Svenska kommunalstatistiska föreningen, Svenska handelskammarförbundet, naturhistoriska riksmuseet, svenska patentombudsföreningen, Sveriges direktreklamförening och Sveriges allmänna patientförening.

Följande remissinstanser har till sina remissyttranden fogat yttranden,

rikspolisstyrelsen av polisstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt,

ÖB av försvarets materielverk, försvarets sjukvårdsstyrelse och flygtekniska försöksanstalten,

riksarkivet av landsarkiven i Uppsala, Vadstena, Visby, Göteborg och Härnösand samt stadsarkivet i Stockholm,

universitetskanslersämbetet av juridiska fakulteterna vid universiteten i Uppsala, Lund och Stockholm, av medicinska fakulteterna vid universiteten i Uppsala och Lund och av rektorsämbetet och medicinska fakulteten vid karolinska institutet,

centrala studiestödsnämnden av studiemedelsnämnderna i Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm, Umeå och Uppsala.

lantbruksstyrelsen av lantbruksnämnderna i Uppsala, Södermanlands, Gotlands, Malmöhus, Skaraborgs, Värmlands, Gävleborgs, Västernorrlands och Jämtlands län,

kommerskollegium av handelskamrarna i Göteborg och Karlstad, Stockholm och Visby, av vilka de två senare ansluter sig till yttrandet av Sveriges industriförbund m. fl. och

statens lantmäteriverk av överlantmätarmyndigheten i Södermanlands län.

Vidare har länsstyrelserna bifogat yttranden av bl. a. kommuner, kommunala nämnder och organ enligt följande.

Länsstyrelsen i Stockholms län har bifogat yttranden av kommunfullmäktige i Danderyds, Nynäshamns och Stockholms kommuner, kommunstyrelsen i Södertälje kommun samt polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt. Kommunfullmäktige i Stockholm har som sitt yttrande åberopat utlåtande

av kommunstyrelsen med däri intagna yttranden av vice stadsjuristen, drätselnämnden, fastighetsnämnden, gatunämnden, industriverksstyrelsen, sociala centralnämnden, skoldirektionen, arkivnämnden, park- och idrottsnämnden och byggnadsnämnden i kommunen.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har bifogat yttranden av sociala centralnämnden i Motala kommun.

Länsstyrelsen i Jönköpings län har bifogat yttrande av kommunfullmäktige i Jönköpings kommun med därtill fogade yttranden av socialchefen, parknämnden och inköpsnämnden i kommunen samt av Jönköpings kommunkrets av centerpartiet samt yttrande av kommunfullmäktige i Vetlanda kommun.

Länsstyrelsen i Malmöhus län har bifogat yttranden av kommunstyrelserna i Lunds och Malmö kommuner. Kommunstyrelsen i Lund har som sitt yttrande åberopat yttranden av sociala centralnämnden och stadskansliet i kommunen. Kommunstyrelsen i Malmö har i sitt remissyttrande åberopat yttranden av byggnadsnämnden, fastighetsnämnden, industriverksstyrelsen, sjukvårdsstyrelsen och sociala centralnämnden i kommunen.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har bifogat yttranden av kommunstyrelsens i Kungälvs kommun arbetsutskott, kommunstyrelserna i Stenungsunds och Tanums kommuner samt Göteborgs och Bohus läns landstings förvaltningsutskott. Länsstyrelsen har vidare för yttrande remitterat OSK:s betänkande till kommunfullmäktige i Göteborgs kommun, som efter yttranden av hälsovårdsförvaltningen, sociala centralnämnden, sjukvårdsförvaltningen och kommunstyrelsen såsom eget yttrande har åberopat ett av stadskansliet avgivet utlåtande.

Länsstyrelsen i Västerbottens län har bifogat yttranden av kommunstyrelserna i Skellefteå och Umeå kommuner. Kommunstyrelsen i Umeå har i sitt yttrande åberopat yttranden av kommunkansliet och sociala centralnämnden i kommunen.

2 Remissyttrandena

Remissyttrandena redovisas i två avsnitt, varav det första avser yttranden som berör OSK:s förslag till lag om allmänna handlingar (LAH) och de särskilda paragraferna däri medan det andra avser övriga yttranden rörande sekretessfrågor som inte kan hänföras till viss paragraf i lagförslaget. I det följande begagnas bl. a. följande förkortningar

SekrL	lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar
CSK	kungörelsen (1939:7) med förordnanden på civilförvaltningens område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar
MMG	massmedieutredningens förslag till massmediegrundlag (se SOU 1975:49)
OK	offentlighetskommittén

2.1 Remissyttrandena över LAH

Lagens rubrik m. m.

Under denna rubrik redovisas de remissyttranden som berör lagens disposition och rubrik samt vissa för flera sekretessbestämmelser gemensamma frågor om bl. a. sekretessens avgränsning genom skaderekvisit och tidsgränser och dess räckvidd i övrigt.

Flertalet av de remissinstanser som har underkastat LAH en allmän granskning anser att förslagets uppbyggnad och disposition har stora förtjänster då det gäller överskådlighet och systematik. Bland dem som tillstyrkt förslaget från denna utgångspunkt kan nämnas *regeringsrätten*, JO, *Svea hovrätt*, *kammarrätten i Göteborg*, *socialutredningen*, *statskontoret*, *DAFA*, *riksarkivet*, *skolöverstyrelsen*, *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet*, *lantbruksstyrelsen*, *patent- och registreringsverket*, *länsstyrelserna i Stockholms*, *Östergötlands*, *Malmöhus* och *Göteborgs och Bohus län*, *vice stadsjuristen i Stockholms kommun*, *Industriverket i Malmö kommun*, *kommunstyrelserna i Umeå* och *Skellefteå*, *TCO*, *Sveriges domareförbund*, *Svenska sparbanksföreningen*, *Svenska försäkringsbolags riksförbund* och *Pressens samarbetsnämnd*. Från flera håll hävdas att de fördelar som ligger i lagförslagets överskådliga systematik och lättillgänglighet överväger den nackdel som består däri att en myndighet kan få flera paragrafer att beakta vid prövningen av en utlämningsfråga.

Det förhållandet att sekretessbestämmelserna utformats och disponerats med utgångspunkt i sekretessgrunderna kommenteras av flera av de nyss nämnda remissinstanserna. *JO* konstaterade sålunda att t. ex. polis- och åklagarsekretessen regleras i både 8 och 38 §§, taxeringssekretessen i både 7 och 29 §§ och arbetsförmedlingssekretessen i både 19 och 45 §§, allt dock givetvis ur olika synvinklar. Enligt JO kan det eventuellt i vissa fall bli fråga om att pröva sekretess för en handling enligt mer än två paragrafer. JO föreställer sig dock att detta kommer att bereda svårigheter endast i inledningsskedet och att de tillämpande myndigheterna snabbt kommer att finna sig till rätta bland paragraferna. *Regeringsrätten* anser att det merarbete som följer av att flera olika sekretessregler kan bli tillämpliga på en och samma handling i regel blir marginellt.

Riksarkivet uttalar att det med den nya lagstiftningen synes bl. a. bli vanligare än tidigare att flera paragrafer i lagen blir tillämpliga på ett och samma slag av handlingar. Med hänsyn till de starka skäl som talar för den valda konstruktionen – främst den allt vanligare överflyttningen av datorbaserad information från myndighet till myndighet – finner riksarkivet det emellertid uppenbart att den föreslagna uppbyggnaden av lagen bättre svarar mot informationslägets krav, än de nu gällande reglerna kan anses göra.

Vice stadsjuristen i Stockholms kommun påpekar att även gällande lag kan ge anledning att beakta flera regler samtidigt. De problem som har upp-

kommit har inte berott härpå, utan på att vissa regler befunnits svårtolkade. Han vill därför inte resa någon invändning mot den föreslagna dispositionen.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att principuppläggningen av OSK:s lagförslag synes ägnad att undanröja de påtagligaste nackdelarna hos nuvarande lagstiftning på området. Dispositionen är systematisk och överskådligheten har ökat. Genom att innehållet i långa och otympliga paragrafer som 14 § sekretesslagen har delats upp alltefter handlingarnas olika innehåll blir lagtexten avsevärt mera lättillgänglig.

Svea hovrätt tar upp frågan om sekretessreglernas styreffekt. Eftersom mer än en sekretessgrund kan bli att beakta i fråga om en och samma handling, kan betonandet av systematikens styreffekt föranleda viss tvekan. Förhållandet att det i flera fall kan bli aktuellt att beakta även annan sekretessgrund än den som har angetts i tillämplig rubrik bör inte undanskymmas genom ett alltför starkt betonande av styreffekten. En möjlighet är enligt hovrätten att skjuta in ordet "främst" efter "hemlighållande" resp. "bestämmelser" i rubrikerna.

Hovrätten över Skåne och Blekinge menar att införandet av mellanrubriker har bl. a. den fördelen att de försvårar tillkomsten av nya sekretessregler som inte låter sig infogas under någon av rubrikerna.

Socialutredningen har inga större invändningar att rikta mot den gjorda indelningen i olika avsnitt. Utredningen vill emellertid påpeka att det inom socialvården förekommer ärenden, där den ekonomiska sidan har en icke oväsentlig betydelse. De ekonomiska förhållanden som redovisas i dessa ärenden har i regel ett intimt samband med vederbörandes hela personliga situation. Den enskilde har därför i sådana fall ett berättigat intresse av att dessa uppgifter om hans ekonomiska förhållanden hemlighålles. Om detta klart utsäges torde det dock spela mindre roll, till vilket avsnitt socialvården hänförs. Socialutredningen förutsätter alltså, att uppgifter om klienternas ekonomiska förhållanden i fortsättningen liksom vad nu är fallet skall kunna hemlighållas och att detta kommer till klart uttryck i LAH eller i motiven till lagen.

Om således flertalet remissinstanser funnit den av OSK föreslagna dispositionen av sekretessbestämmelserna i LAH godtagbar är *länsstyrelsen i Västerbottens län* mera kritisk. Det verkar enligt länsstyrelsen opraktiskt och vanskligt för både myndigheter och allmänhetens representanter att regler om sekretess i fråga om en viss handling skall kunna finnas på mer än ett ställe i sekretessförfattningen. Dispositionen av sekretessreglerna bör enligt länsstyrelsens mening utgå från tanken att handling av visst slag eller i visst ämne skall behandlas uttömmande inom ramen för ett enda lagrum. Länsstyrelsen tillägger att vare sig sekretesslagens eller LAH:s disposition väljs, behövs det för en rättssäker handläggning tillgång till systematiska, klara och detaljerade anvisningar som är tillrättalagda för varje myndighets behov. I vart fall länsstyrelserna saknar sådana anvisningar.

Från några håll framförs förslag som syftar till att förbättra reg-

lernas tillgänglighet. Enligt *kammarrättens i Göteborg* mening skulle lagen vinna ytterligare i överskådlighet om den indelades i kapitel, varvid indelningen lämpligen skulle kunna följa de underrubriker som använts i förslaget till LAH.

Kammarrätten anser vidare att den svaghet i nuvarande lagstiftning – som består däri att sambandet mellan bestämmelserna i 2 kap. TF och sekretesslagen inte framgår med önskvärd tydlighet – i viss mån har eliminerats genom den uttryckliga kopplingen i 3 § LAH till den planerade yttrandefrihetsgrundlagen. Kammarrätten vill emellertid ifrågasätta om det inte från pedagogisk synpunkt skulle vara en fördel att gå ett steg längre och i de inledande bestämmelserna i LAH ta in även offentlighetsreglerna i 5 kap. yttrandefrihetsgrundlagen.

Flertalet remissinstanser har godtagit eller lämnat utan erinran att i LAH tas in också annat än egentliga sekretessbestämmelser. Några är emellertid kritiska. *Regeringsrätten* anser sålunda att bestämmelserna i 68 § om service och information inte har sin plats i LAH utan bör utgå. Enligt *länsstyrelsen i Västerbottens län* har LAH tre paragrafer som reglerar annat än handlingssekretess, nämligen 2, 58 och 59 §§. Av dessa går 58 och 59 §§ utöver begreppet allmän handling. Alla tre utom 2 § tredje stycket bör utan olägenhet kunna tas in i andra författningar, t. ex. allmänna verksstadgan och kommunal- resp. landstingslagen.

Regeringsrätten nämner att den nuvarande motsvarigheten till LAH benämns sekretesslagen och också innehåller blott regler om när allmän handling ej får utlämnas. I LAH har intagits ytterligare regler om register och diarieföring, tystnadsplikt, service m. m. Mot bakgrund härav kan, även om de grundläggande reglerna om allmänna handlingar står i massmediegrundlagen, lagens titel anses godtagbar, om än ej fullt adekvat.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser däremot att den mest upplysande benämningen är den omständliga men praktiskt oanvändbara från 1937 och att ordet "sekretesslag" betydligt bättre än "lag om allmänna handlingar" definierar den föreslagna lagens innehåll.

Allmänt delar remissinstanserna OSK:s uppfattning att offentlighet som huvudregel bör komma till uttryck i den särskilda lagen med sekretessbestämmelser. Bland de remissinstanser som mera oreserverat ansluter sig till den av OSK valda lösningen att i flertalet paragrafer uppställa skaderekvisit kan nämnas *miljödatanämnden, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, kommunfullmäktige i Jönköping* och *kommunstyrelsen i Skellefteå.*

Bland remissinstanserna finns också de som i och för sig godtar den av OSK valda lösningen men som har invändningar att göra i skilda hänseenden. Några ifrågasätter sålunda om skaderekvisiten inte skulle kunna göras mera enhetliga och minskas till antalet. *Regeringsrätten* anser sålunda att de principer som tillämpas i de föreslagna sekretessreglerna i 4–51 §§ LAH är godtagbara. De skaderekvisit som uppställs som hinder för ut-

lämnande är emellertid formulerade på varierande sätt. För den kommande rättstillämpningens skull bör enligt regeringsrätten viss uniformering av dessa regler komma tillstånd. *Polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt* konstaterar att LAH när det gäller skydd för enskild persons ekonomiska och personliga intressen utnyttjas en mängd olika skaderekvisit och ifrågasätter om inte den rika floran skulle kunna väsentligen inskränkas och uttrycksmässigt samordnas. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* har i 37–42, 44–47 samt 49 och 50 §§ LAH funnit inalles ett tiotal sinsemellan olika utformade skaderekvisit. I några men inte samtliga fall framgår enligt länsstyrelsen graderingen dem emellan och den absoluta valören av lagtexten eller av kommitténs specialmotivering. Länsstyrelsen anser att antalet varianter bör nedbringas. Liknande synpunkter framförs av bl. a. *kommunfullmäktige i Göteborgs kommun* och *Föreningen Sveriges polismästare*. Också *tystnadspliktskommittén* berör i sitt yttrande frågan om skaderekvisit. Enligt kommittén varierar de uppställda skaderekvisiten i många fall till sin utformning, även i fall då de intressen som skall skyddas synes på det hela taget sammanfalla. LAH har därigenom, trots den förbättrade systematiken, blivit tämligen svåröverskådlig. Kommittén frågar sig om det inte skulle vara möjligt att minska antalet typer av skaderekvisit. I fråga om kommitténs uppfattning i övrigt hänvisas till redogörelsen för kommitténs yttrande i propositionen (5.4).

Datainspektionen tar upp den principiella frågan hur myndigheterna skall få underlag för sina bedömningar om utlämnande i visst fall medför skada. De många skaderekvisiten i LAH får enligt inspektionen till följd att sökandens person och syfte måste utredas i de flesta fall, vilket innebär minskad anonymitet för dem som begär att få ut handlingar och merarbete för myndigheterna. Inspektionen framhåller vidare att den individuella prövningen blir ogörlig i de med den nya tekniken allt vanligare fallen av massuttag. Detta problem förstoras ytterligare av att enligt förslaget LAH blir direkt tillämplig på uppgiftslämnande mellan myndigheterna och att alltså även i dessa situationer skaderekvisiten skall prövas.

De praktiska svårigheterna vid tillämpningen och tolkningen uppmärksammas också av andra remissinstanser. Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* torde det vara ofrånkomligt att sekretessprövningen inrymmer skadebedömningar som i det konkreta fallet kan vara svåra att göra. Det får emellertid förutsättas att vid prövning av frågor om ansvar för oriktig tillämpning av sekretessbestämmelser av detta slag skälig hänsyn tas till bedömningssvårigheterna vid beslutstillfället. Ett uttalande härom i propositionen anser länsstyrelsen motiverat. Länsstyrelsen anser det vidare angeläget att vid lagstiftningsärendets vidare behandling vägledande uttalanden görs, exempelvis i specialmotiveringen till lagtext. Också *länsstyrelsen i Östergötlands län* efterlyser klarläggande uttalanden till undvikande av tolkningssvårigheter.

Vice stadsjuristen i Stockholms kommun framhåller att, eftersom ny prövning enligt kommittén bör ske i varje utlämningsärende, denna kan komma att utfalla olika vid skilda tidpunkter och för olika personer. Även om systemet med skaderekvisit synes vila på goda grunder torde det följaktligen ge upphov till vissa betänkligheter.

Lantmäteriverket anser att det finns ett behov av generella anvisningar till flera paragrafer, t. ex. 5 och 43 §§, för att de skall kunna tillämpas enhetligt vid olika myndigheter. Det bör enligt verket allvarligt övervägas om inte allmänna anvisningar regelmässigt borde tas in i SFS. De blir därigenom lättillgängligare inte minst för allmänheten.

Sveriges industriförbund m. fl. är av den uppfattningen att tjänstemän inom den offentliga förvaltningen ofta saknar möjlighet att ta ställning till om ett enskilt intresse kan trädas för när av ett utlämnande av en handling. Som en möjlig lösning ser organisationerna att myndigheterna inför avgörandet av ett utlämningsärende skall samråda med uppgiftslämnaren när denne särskilt har påpekat att han anser att vissa handlingar faller under sekretessbestämmelser.

Tolkningssvårigheter förutsätts vidare av bl. a. *länsstyrelsen i Jönköpings län, skoldirektionen i Stockholms kommun* och *fastighetsnämnden i Malmö kommun.*

Några remissinstanser är kritiska till huvuddragen i OSK:s konstruktion och ifrågasätter om inte denna åtminstone på vissa områden leder till o a c - c e p t a b l a k o n s e k v e n s e r eller i vart fall förfelar syftet att gagna offentligheten. *Riksförsäkringsverket* uttalar i anslutning till sin granskning av 43 § LAH (se vidare under denna paragraf) att i ett system som överensstämmer med kommitténs förslag myndigheten hänvisas till rent abstrakta värderingar, vilka kan besvaras olika av olika individer. Verket framhåller att det finns en betydande risk för att myndigheterna på sina håll mest för egen säkerhets skull och till förfång för den offentlighetsprincip som ju dock är övergripande väljer att in dubio avslå framställningar om utlämnande av allmän handling eller uppgifter ur sådana.

Socialutredningen anför liknande synpunkter och ifrågasätter om inte sekretesskyddet om socialvårdens område försvinner om förslaget genomförs. Om avsikten från OSK:s sida har varit att i stort sett bibehålla det sekretesskydd som i dag finns på socialvårdsområdet, förefaller det utredningen vilseledande att ange offentlighetsprincipen som huvudregel. I själva verket är ju, framhåller utredningen, i dag det stora flertalet handlingar på detta område inte offentliga. Enligt socialutredningens mening bör vid utformningen av reglerna på socialvårdsområdet två principer vara vägledande. För det första skall enskilda personers intresse av att ej få uppgifter om sina personliga förhållanden utlämnade till obehöriga tillgodoses. För det andra bör reglerna härom vara lätta att tillämpa. Dessa principer har inte i erforderlig grad tillgodosetts av OSK. Utredningen föreslår för sin del att som huvudregel alltjämt skall gälla att handlingar på socialvårdsområdet skall

vara sekretesskyddade i vad de avser personliga förhållanden samt att de undantag härifrån som krävs anges på ett så enkelt och klart sätt som möjligt. Denna synpunkt behöver enligt utredningen inte komma i kollision med huvudprincipen att allmänna handlingar som regel bör vara offentliga. Denna regel hör hemma i TF eller den grundlag som kommer att ersätta denna förordning.

Invandrarverket berör i sitt yttrande handlingar som har tillkommit i utlänningskontrollsyfte (37 § LAH, se vidare under denna paragraf) och ger i det sammanhanget uttryck för uppfattningen att sådana handlingar i princip bör vara hemliga. Stadgandet beträffande nämnda handlingar bör därför utformas så att sekretesskyddet blir det primära och offentlighetsintresset det sekundära.

Kommunfullmäktige i Nynäshamn ser i OSK:s förslag en risk för att den som har att fatta beslut i fråga om utlämnande i stället för att riskera ett oriktigt utlämnande, vilket innebär att felaktigheten i beslutet inte kan korrigeras, tar det säkra före det osäkra och vid minsta tvekan föredrar att vägra utlämnande, varigenom ansvaret för utlämnandet föres över på besvärsinstanser. Detta kan i sin tur medföra en sådan belastning på besvärsinstanserna att dessa inte hinner avgöra besvärsärendena med den skyndsamhet som förutsätts i mål som rör vägran att lämna ut allmän handling. Fullmäktige menar därför att en annan lösning bör sökas än den av kommittén föreslagna av frågan huruvida handlingar, som i princip kan hemlighållas, i det enskilda fallet skall få utlämnas eller inte.

Kommunförbundet förklarar att förbundet i och för sig delar OSK:s uppfattning att presumtionen skall vara för offentlighet. Förbundet framhåller emellertid samtidigt att OSK i några för kommunerna väsentliga avseenden har drivit tillämpningen av skaderekvisitet alltför långt. En vidsträckt tillämpning av skaderekvisitet kan komma att ställa stora krav på dem som handhar sekretessbedömningen och medföra olägenheter inte bara för myndigheterna utan också för allmänheten och inte minst de av ärendet berörda enskilda personerna. I sitt yttrande berör förbundet bl. a. 40 § (se vidare under denna paragraf). Jämfört med gällande rätt synes ett genomförande av förslaget kunna komma att medföra en försvagning av sekretesskyddet för den enskilde. Enligt förbundets mening bör skaderekvisitet i stället utformas så att det nära ansluter till motsvarande regler i sekretesslagen.

Några av remissinstanserna har allmänt uttalat sig om sekretesstidernas längd. Enligt *regeringsrättens* mening är sekretesstiderna i OSK:s förslag i stort sett väl avvägda. Allmänt kan sägas att risken för skada avtar med tiden. I många fall torde det därför bli ovanligt att vägra utlämnande under den senare delen av den lagfästa sekretessperioden. Någon större olägenhet uppstår därför inte enligt regeringsrätten av att sekretesstiden i vissa fall synes vara i längsta laget. Inte heller *Svea hovrätt* och *Sveriges domareförbund* har någon erinran mot OSK:s resonemang om tidsgränsernas längd. *Kommunstyrelsen i Umeå* finner förslaget om i allmänhet

förkortade sekretesstider väl avvägt. *Landsarkivet i Vadstena* anser det från landsarkivens synpunkt vara en fördel att sekretesstiden för handlingar, som kan skada den enskilde personligen, sänks från 70 år till maximalt 30 år.

Datainspektionen anser däremot inte OSK:s förslag vara lämpligt då det gäller massuttag av personuppgifter. I fall av massuttag är det inte möjligt att göra någon ingående prövning av om skaderekvisiten hindrar utlämnande. Sekretesstidernas längd måste därför anpassas till det faktum att en viss schablonmässighet i dessa fall är nödvändig. Det av OSK nämnda psykologiskt betingade önskemålet att slå vakt om den berörda enskildes trygghetskänsla talar därför enligt inspektionens mening i vart fall mot en förkortning av sekretesstiden inom det personliga området.

OSK:s förslag att i vissa bestämmelser föreskriva en normaltid med möjlighet till förlängning har tillstyrkts av bl. a. *Svea hovrätt* och *Sveriges domareförbund*. Också *SCB* accepterar förslaget. I sitt yttrande tar SCB upp bl. a. frågan om när beslut om förlängning av sekretesstid tidigast kan fattas. SCB instämmer i OSK:s uttalande att så bör kunna ske redan när handling kommer in till myndigheten i fråga. Emellertid har SCB ett intresse av att i vissa fall redan på ett tidigt stadium kunna lämna besked om vilken sekretesstid som kommer att tillämpas. SCB förutsätter att fastställelse av tidsgränsen för hemlighållande med bindande verkan kan ske då intervjuformulär o. d. har fått sin slutliga utformning inom verket (se vidare under 35 §).

Förslaget rörande dubbla sekretesstider har emellertid också mött kritik från flera håll. *Interneringsnämnden* anser i likhet med OSK att sedan en viss inte alltför lång tid har förflutit offentligheten av en handling har mycket ringa intresse från kontrollsynpunkt. Det förefaller med detta synsätt knappast finnas skäl att, när längre sekretesstid än 10 år anses böra föreskrivas med hänsyn till särskilda intressen, uppställa dubbla sekretesstider. I varje fall när sekretess föreskrivs med hänsyn till enskilds personliga intressen synes anledning saknas att för tillgodoseende av motstående intressen laborera med en 30-årsgräns och en 70-årsgräns. Dessa intressen torde kunna i tillräcklig grad beaktas vid prövning med hänsyn till uppställda skaderekvisit inom ramen för en enhetlig sekretesstid.

Socialutredningen anser OSK:s förslag vara onödigt invecklat. Om utredningens förslag om principiellt sekretesskydd inom socialvården för uppgifter om personliga förhållanden vinner gehör, blir prövningen av sekretessfrågorna enklare. Socialutredningen kan inte tillstyrka att två olika tidsperioder för sekretesskyddet införs. Enligt utredningens mening kan däremot den nuvarande tidsgränsen lämpligen sänkas till 50 år.

Riksarkivet befarar att prövningen av sekretesstidens förlängning kommer att bli en mycket krävande uppgift för arkivmyndigheterna. Risk finns att olika landsarkiv stannar i olika beslut rörande ett och samma slag av handlingar. Om lagtillämpningen skall bli tillräckligt konsekvent, krävs därjämte

att arkivmyndigheten håller sig noga underrättad om de beslut som i detta avseende har fattats, innan arkiv har avlämnats till riksarkiv eller landsarkiv. Liknande synpunkter anför *landsarkivet i Vadstena*.

Också *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* menar att chanserna till enhetlig behandling av identiska handlingar hos skilda myndigheter minskar med den föreslagna ordningen. Enligt *länsstyrelsen i Västerbottens län* medför konstruktionen med dubbla sekretesstider bl. a. att sekretesskyddets omfattning blir oklar. Uppläggningen i sekretesslagen med fasta sekretesstider och dispensmöjligheter bör bibehållas. Endast inom försvarssektorn bör liksom nu finnas möjlighet att förlänga den fasta sekretesstiden (jfr 4 § sekretesslagen).

Vad angår omfattningen av den prövning som skall föregå beslut i utlämningsfråga tar *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* upp OSK:s uttalande att normaltiderna inte skall uppfattas som standardtider men att inom ramen för normaltiden ingen ingående prövning av skaderisken förutsätts. Länsstyrelsen anser att vad kommittén har uttalat angående prövningen såväl före som efter normaltidens utgång klarare borde framgå av lagtexten. Länsstyrelsen ifrågasätter om inte kommitténs uttalanden angående prövningens omfattning inom och efter normaltiden har neutraliserat skaderekvisitens effekter i sådan utsträckning att den i direktiven för kommittén förutsatta restriktiviteten avseende undantagen från offentligheten inte har uppnåtts. Länsstyrelsen tillstyrker dock förslaget i princip med hänsyn till de besvärande praktiska konsekvenser som den totala frånvaron av viss schablonmässighet skulle innebära.

Sociala centralnämnden i Stockholms kommun framhåller att det från den enskildes synpunkt är angeläget att handlingar inom socialvårdens område kan hållas hemliga längre tid än 30 år. Därav följer att ett mer eller mindre schablonmässigt utlämnande av handlingar som är äldre än 30 år inte kan accepteras. En noggrann prövning av skälen för och emot en fortsatt sekretess förutsätts därför alltid ske, innan handlingarna betraktas som offentliga och utlämnas.

Enligt *TCO:s* mening stämmer den dubbla konstruktionen med skaderekvisit och maximitider för hemlighållande av allmän handling väl överens med principen om att undantag från offentlighetsprincipen skall ske endast om det är nödvändigt med hänsyn till viktiga allmänna eller enskilda intressen. TCO anser dock det som ytterst väsentligt att en prövning av skaderekvisitet verkligen görs i varje konkret fall, så att inte maximitiderna också blir standardtider. En eventuell förlängning av sekretessen utöver de angivna maximitiderna bör kunna ske endast i absoluta undantagsfall och bör fordra en mycket ingående prövning.

Flera remissinstanser har kommenterat de uttryckssätt som OSK har använt sig av för att beskriva de handlingar som bör vara sekretesskyddade och de konsekvenser som valet av uttryckssätt har för frågan om sekretessen följer viss handling resp. uppgift. *Regeringsrätten*

nämner följande olika uttryckssätt, nämligen handling angående visst ämne (8 §), handling som upprättats eller anskaffats för myndighets räkning (11 §), handling som innefattar uppgift av visst slag (22 §), handling som inkommit till viss myndighet (26 §) och handling i ärende rörande viss sak (40 § andra stycket). Ifrågavarande skiljaktigheter i formuleringarna kan leda till att samma handling skall lämnas ut då den finns hos en myndighet men dess utlämnande vägras, när den finns hos en annan myndighet (se t. ex. RÅ 1972 ref. 70). Regeringsrätten säger sig inte kunna överblicka i vad mån det är befogat att i samma lag bruka så många olika grunder för bestämning av de allmänna handlingar som bör vara sekreta. Önskvärt vore att de olika stadgandena kunde ses över i syfte att finna ett mera enhetligt mönster för beskrivning av de olika grupperna av allmänna handlingar. Enligt regeringsrätten måste särskild uppmärksamhet ägnas lokutionen "handling i ärende angående...". Denna angivelse kan leda både till en alltför vittgående sekretess och en alltför snäv sådan. I anslutning till 40 § andra och tredje styckena LAH påpekar regeringsrätten vidare att ordet ärende i detta sammanhang torde böra uppfattas i samma betydelse som denna term har fått i 3 § förvaltningslagen. Den sekretess som anges i andra och tredje styckena kan sålunda tillämpas endast på handlingar som ingår i ett förvaltningsrättsligt ärende (se vidare under 40 § andra stycket).

Också *JO* anför liknande synpunkter. JO framhåller att sekretessreglernas uppgift är att ange "de fall då allmänna handlingar får hållas hemliga". Fallen kan beskrivas med utgångspunkt i kriterier som hänför sig till handlingens innehåll, till det ärende i vilket handlingen ingår eller till den myndighet hos vilken handlingen hör hemma eller i en kombination av dessa kriterier. Vilken teknik som används övar avgörande inflytande på sekretessens räckvidd och blir av särskild betydelse med tanke på den handlingskommunikation som äger rum myndigheter emellan. Skrivs sekretessregeln som i 5 § lagförslaget ("handling, som angår rikets totalförsvar") måste meningen antas vara att varje handling som faller in under denna beskrivning, under i övrigt angivna förutsättningar, är hemlig hos vilken myndighet den än figurerar. Detsamma gäller då sekretessregeln avfattats som i 40 § första stycket ("inom sjukvården eller eljest av läkare upprättad handling") eller som i 47 § ("handling som tillhör folkbokföringen"). Skrivs sekretessregeln återigen som i 45 § ("handling i ärende rörande arbetsförmedling, arbetsvård etc.") blir sekretessen snävare än om den angetts avse handling rörande arbetsförmedling, arbetsvård etc. Den kommer då bara att täcka handlingarna i ett arbetsförmedlings- eller arbetsvårdsärende men inte andra handlingar som innehåller uppgifter om arbetsförmedlingen eller arbetsvården för en person. En länsarbetsnämnds yttrande från arbetsförmedlings- eller arbetsvårdssynpunkt till en tjänstetillsättningsmyndighet torde t. ex. inte hos den senare myndigheten kunna sekretessbeläggas med stöd av bestämmelsen om arbetsförmedlings- och arbetsvårdssekretess. Det blir ju där handling i ett tjänstetillsättningsärende. Däremot kan det möjligen hos

länsarbetsnämnden sekretessbeläggas enligt denna bestämmelse. Sekretessregler byggande på myndighetskriteriet är avfattade som i 31 § ("handling hos överförmyndare") eller som i 32 § ("handling som inkommit till eller upprättats hos rättshjälpsnämnd eller allmän advokatbyrå"). Den sistnämnda avfattningen lämnar inte rum för någon tvekan om sekretessens räckvidd. Den förstnämnda avfattningen kan däremot vålla tolkningssvårigheter och man kan fråga sig om det bara är hos den angivna myndigheten som handlingen skall åtnjuta sekretesskydd. Den gjorda genomgången ger JO anledning understryka vikten av att avfattningarna av de olika sekretessreglerna ses över så att de så långt möjligt är blir enhetliga och sekretessens räckvidd ändamålsenligt avvägd.

Datainspektionen anser det mycket angeläget att klarhet skapas i frågan om sekretessen "fortplantas" när en handling överlämnas från en myndighet till en annan. Datainspektionen anser inte att det tillräckligt klart framgår hur OSK tänkt sig frågans lösning. Inspektionen anser sig ha visst stöd i betänkandet (s. 239) för tolkningen att uttrycket "i ärende" har den innebörden att sekretessen inte fortplantar sig när handling "i ärende" eller uppgift därut överlämnas till annan myndighet. Om tolkningen är riktig avser exempelvis 40 § första stycket LAH ett fall då sekretessen fortplantar sig medan andra och tredje styckena i samma paragraf avser det motsatta fallet. Eftersom båda styckena innehåller skaderekvisit är det enligt inspektionen svårt att inse olägenheten av att där slopa uttrycket "i ärende" och därigenom få en fortplantningssekretess. Inspektionens uppfattning är den att det är nödvändigt att för så gott som varje bestämmelse i LAH pröva fortplantningsfrågan. Det är vidare nödvändigt att lagtexten utformas så att den ger klart besked i denna fråga, antingen i varje berörd paragraf eller i en samlingsparagraf.

Också *statens lantmäteriverk* uppehåller sig vid uttrycket "handling i ärende". Enligt verket skall uttrycket som inleder flera paragrafer synbarligen tolkas så att handling kan hållas hemlig endast i samband med viss typ av ärende. Detta skulle kunna tolkas så att handling upprättad vid psykologisk undersökning ej längre (som nu enligt 14 § sekretesslagen) skulle kunna hemlighållas i tjänstetillsättningsärende. Detta verkar emellertid ej vara avsikten. I andra paragrafer åter, t. ex. 40–42, 47 och 48 §§ saknas "i ärende" vilket synes innebära att handling av angivet slag skall hållas hemlig i alla typer av ärenden.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län saknar en översiktlig redogörelse beträffande sekretesskyddet för handling som överlämnas till annan myndighet. Länsstyrelsen refererar i sitt yttrande bl. a. till ett par uttalanden av JO. Innebörden av dessa är att handling i princip bevarar sitt sekretesskydd om den utlånas till annan myndighet (JO 1968 s. 147). Om handling hos en myndighet – upprättad i ärende där handlingen skall hållas hemlig – däremot överlämnas till annan myndighet för prövning i ärende där handlingar i princip är offentliga och läggs till grund för den myndighetens beslut torde den betraktas som framställning hos den senare myndigheten och sekretessen brytas hos denna (JO 1971 s. 361). Enligt länsstyrelsen spelar

det i sammanhanget stor roll att flertalet myndigheter nu för tiden förfogar över snabba kopieringsmaskiner. I stället för lån av hemliga handlingar myndigheter emellan kommer det då att röra sig om överlämnande av kopior som stannar hos den andra myndigheten och kanske inte lika självklart följer originalets sekretesstatus. Vid omvända förhållandet kan originalet vara offentligt hos en myndighet, medan kopian inte utan vidare är det hos annan myndighet.

Vice stadsjuristen i Stockholms kommun berör fortplantningsfrågan i anslutning till 59 och 60 §§ LAH om utlämnande av handlingar myndigheter emellan. Enligt stadsjuristen bör som förutsättning för dessa regler gälla att handling eller del därav när den överlämnas till annan myndighet behåller sin hemliga karaktär. Detta framgår inte otvetydigt av författningstexten och kommentarerna till denna. Ett särskilt stadgande härom framstår som angeläget med hänsyn till att i åtskilliga paragrafer stadgas sekretess för viss handling "*hos* viss myndighet" eller handling "som inkommit till eller upprättats hos viss myndighet" i ärende av särskild beskaffenhet.

Föreningen Sveriges polismästare uttalar beträffande 36–50 §§ LAH att sekretessen endast torde avses gälla i det ärende för vilket handlingen har upprättats. Generellt sett kan beträffande nämnda paragrafer konstateras att ifrågavarande handlingar merendels innehåller mycket omtåliga uppgifter om den enskilde. Frågan om bibehållande av sekretessen bedömer föreningen vara av vikt och finner att det hade varit värdefullt om utredningen ägnat mera uppmärksamhet åt denna fråga.

1 §

Enligt *regeringsrätten* torde paragrafen böra utformas som en ren hänvisning till den definition som kommer att finnas i massmediegrundlagen.

2 § Diarieföring och registrering

Att en uttrycklig regel införs som ålägger myndigheterna att hålla allmänna handlingar registrerade eller så ordnade att det utan omgång kan fastställas om handling inkommit eller upprättats tillstyrks allmänt av remissinstanserna. Uttalanden av denna innebörd har gjorts bl. a. av *regeringsrätten, Svea hovrätt, kammarrätten i Göteborg, postverket, statskontoret, riksrevisionsverket, riksarkivet, skolöverstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Göteborgs och Bohus* och *Västerbottens län, JO, Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges polismästare, Svenska sparbanksföreningen, TT* och *Pressens samarbetsnämnd.*

Omfattningen av huvudregeln i första stycket kritiseras av *rikspolisstyrelsen, försvarets materielverk, tullverket, riksrevisionsverket, skolöverstyrelsen, statens lantmäteriverk, vice stadsjuristen* och *skoldirektionen i Stockholms kommun, byggnadsnämnden i Malmö kommun, sociala centralnämnden i Göteborgs kommun* och *Svenska kommunförbundet.* Framför

allt vänder sig remissinstanserna emot att förslaget synes innebära ett krav att fakturor och liknande handlingar måste registreras. Enligt *försvarets materielverk* måste, om förslaget genomförs, semesteransökningar, reseräkningar och underlag för vissa lönetillägg (såsom övertids- och förbandsövningstillägg) som inlämnas av tjänsteman till myndigheten bli föremål för någon form av registrering omedelbart efter det att de lämnats in. Andra grupper av handlingar som kräver särskilda registreringsåtgärder för att man – innan formellt beslut fattats – skall kunna klarlägga om de kommit in, är fakturor och andra krav på utbetalning från myndigheten samt läkarintyg, tjänstemans försäkran i samband med sjukdomsfall m. fl. liknande handlingar. Enbart till materielverket inkommer årligen ca 85 000 fakturor, 40 000 reseräkningar, 20 000 semesteransökningar och 20 000 försäkran i samband med sjukdom, läkarintyg m. m. Som jämförelse kan nämnas att antalet vid materielverkets registratorsexpeditioner registrerade ärenden uppgår till drygt 100 000 per år. Befogenheten enligt andra stycket för regeringen att medge viss myndighet undantag från skyldigheten enligt första stycket bör enligt materielverket, med hänvisning till de ovan exemplifierade fallen, gälla generellt för visst slag av handlingar och inte enbart för viss myndighet.

Liknande synpunkter framförs av andra myndigheter. *Tullverket* erinrar sålunda om att inom verket förekommer en mängd anmälnings- och klareringshandlingar, vilka inte nu registreras eller ordnas på sätt som beskrivs i OSK:s förslag. Verket förutsätter att dessa handlingar (t. ex. 1,4 miljoner hemtagningsanmälningar, 275 000 transiteringsanmälningar och 2 miljoner exportanmälningar årligen) av regeringen undantas från registreringsskyldigheten. Enligt *byggnadsnämnden i Malmö kommun* bör undantag från skyldighet att diarieföra inkomna statistikuppgifter göras generellt, och ej gälla enbart hos statistiska centralbyrån. Det är orimligt att kommunala myndigheter skulle behöva regeringstillstånd inför varje statistisk undersökning man ämnar genomföra.

Stadskansliet i Lunds kommun påpekar att med det innehåll OSK vill skänka myndighetsbegreppet följden blir att alla kommunala organ – även rent tillfälliga kommittéer och beredningar, som tillsatts för beredning eller utredning av särskilda frågor och rentav enskilda tjänstemän – måste föra diarium eller i vart fall någon form av anteckningar, som visar vilka handlingar som förvaras hos vederbörande organ och huruvida handlingarna inkommit till eller upprättats hos organet. Det kan ifrågasättas huruvida det verkligen finns något praktiskt behov av sådan registrering hos t. ex. en tillfällig kommunal utredningskommitté sådan som tomträttskommittén eller hos en tjänsteman, som avgör vissa ärenden på delegation. Undantag från registreringsskyldigheten borde enligt stadskansliet kunna göras i sådant fall, där den uppenbarligen är obehövlig.

Att registrering i vissa fall kan undvikas, om handlingarna h å l l s s å o r d n a d e, att deras existens u t a n o m g å n g kan fastställas noteras av *riksarkivet*. I själva verket, fortsätter riksarkivet, kan detta ske i ett stort

antal fall, och det får förutsättas att möjligheterna härtill även i fortsättningen tas till vara. *Datainspektionen* erinrar om att vad som registreras i myndigheternas diarier i regel är mål eller ärenden. Varje handling registreras systematiskt i huvudsak bara i sådana mål och ärenden där enligt gällande regler dagboksblad skall föras, dvs. främst hos domstolarna. Hos förvaltningsmyndigheterna sker registreringen i regel genom att dagen för handlingens inkommande eller upprättande och ärendets diarienummer antecknas på handlingen, innan den läggs in i akten. I diariet antecknas endast undantagsvis att handling sålunda har inkommit – med undantag givetvis för den handling som ger upphov till ärendet hos myndigheten. Av diariet kan alltså sällan utläsas om, efter den första handlingen, ytterligare handlingar i ärendet har inkommit. Man måste i stället gå till akten för att kunna fastställa om en handling har inkommit, och det förutsätter att man känner till ärendet. I regel kan väl detta ske "utan omgång". Även om det inte klart framgår, förutsätter datainspektionen att OSK:s förslag innebär att den sålunda rådande ordningen är förenlig med lydelsen av 2 § första stycket LAH. Om så inte är fallet, kan förslaget inte genomföras utan så omfattande ändringar av diarieföringen som knappast kan godtas av arbetstekniska skäl. Oavsett hur härmed förhåller sig synes, enligt datainspektionen, kunna övervägas en särskild föreskrift om att handling skall förses med uppgift om dag då den inkom eller upprättades och om till vilket ärende den hör. Den förstnämnda uppgiften har ofta betydelse för fatalie- och besvärstider; den andra bidrar väsentligt till uppfyllande av OSK:s krav på att det "utan omgång" skall kunna fastställas om en handling inkommit, eftersom detta i regel är omöjligt om handlingen inte finns i akten i det ärende vartill den hör.

Enligt *riksskatteverket* kan regeln att handlingar skall vara så registrerade eller ordnade att det utan omgång kan fastställas om handling inkommit eller upprättats i vissa sammanhang bli svår att tillämpa. Verket nämner som exempel deklarationer, som inges till lokal skattemyndighet eller till taxeringsnämndsordförande. Eftersom det inte görs något undantag för sekretesskyddade handlingar, måste också dessa – i egenskap av allmänna handlingar – diarieföras eller hållas så ordnade, att det utan omgång kan fastställas, om en deklaration inkommit eller ej. Detta krav kan i praktiken bli svårt att upprätthålla, i synnerhet om RS-utredningens förslag genomförs (prop. 1975:87). För närvarande har man en viss kontroll genom insortering av taxeringsavier i inkomna självdeklarationer. I de fall, där taxeringsavien blir över, kan man alltså presumera att deklaration inte inkommit. Om RS-utredningens förslag godtas i nuvarande skick innebär detta att ADB-registrering av alla deklarationer skall ske. Detta arbete kan inte påräknas vara klart före juni månad varje år. Det kommer således att dröja några månader innan eventuella "luckor" kan upptäckas. Detta medför att man måste veta vilket "tidskrav" som åsyftas i 2 § LAH, dvs. vid vilken tidpunkt man utan omgång skall kunna fastställa om en deklaration inkommit eller ej.

Från flera håll, t. ex. av *riksarkivet*, *arbetsmarknadsstyrelsen* och *statens lantmäteriverk*, uttrycks tillfredsställelse med att sättet för registrering och ordnande av handlingar får anpassas till de olika myndigheternas verksamheter.

Undantaget i första stycket andra meningen röner kritik från några remissinstanser. *Landsarkivet i Göteborg* finner undantaget helt obefogat, då behandlingen av utgallringsbara handlingar är reglerad i arkivstadgan med flera kungörelser. Uttrycket "uppenbart obehövligt att bevara" är dessutom helt främmande för svensk arkivterminologi. Enligt *landsarkivet i Härnösand* bör i lagtexten framhållas att undantaget endast avser handlingar som icke är eller kan beräknas bli arkivhandlingar. Detta kan eventuellt ske, enligt landsarkivet, genom en hänvisning till riksarkivets cirkulär om tillämpningen av allmänna arkivstadgan, 3 §, C. *Svenska kommunförbundet* anser att ordet "uppenbart" bör utgå ur lagtexten. Då reglerna för bevarandet ofta torde vara svåra att överblicka för registrator, och då föreskriften möjligen skulle komma att tillämpas även på handlingar, som får förstöras först efter några års förlopp – medan deras intresse i aktualitetsskedet kan vara stort – föreslår *riksarkivet* i stället formuleringen "handlingar som är av uppenbart ringa betydelse".

Mot utformningen av dispensregeln i andra stycket ställer sig *Svea hovrätt*, *datainspektionen*, *försvarets materielverk*, *vice stadsjuristen i Stockholms kommun* och *stadskansliet i Göteborgs kommun* kritiska. Registreringsskyldigheten enligt första stycket blir alltför betungande för vissa myndigheter eller, egentligen, i fråga om vissa typer av handlingar, framhåller *datainspektionen*. Den av OSK föreslagna lösningen är dispenser av regeringen för varje berörd myndighet, t. ex. genom bestämmelser i myndighetens instruktion. Datainspektionen anser det troligt att många myndigheter har handlingar av den nämnda undantagskaraktären. Sannolikt är också att nya typer av sådana handlingar tillkommer.

Den föreslagna lösningen förutsätter att varje myndighet dels bedömer vilka nu förekommande handlingar som hör till denna grupp, dels försöker förutse vilka nya sådana handlingstyper som kan tillkomma. Därefter görs framställning till regeringen om dispensbeslut. Utvecklingen kommer, trots förutseende, att kräva fortlöpande kompletteringar av dessa beslut. Såväl omfattningen hos myndigheterna och regeringen av denna arbetsuppgift som de allmänna, pågående strävandena att befria regeringen från mindre viktiga ärenden synes datainspektionen tala emot den föreslagna lösningen. Inspektionen föreslår i stället att nu förevarande undantagsfall anges i lagtexten med en allmänt hållen beskrivning och att myndigheterna betros med tillämpningen av undantaget. Den likformighet som må erfordras torde kunna vid behov åvägabringas genom föreskrifter och anvisningar i administrativ ordning. Eventuellt erforderlig kontroll kan utövas av JO och, i fråga om statliga myndigheter, JK.

Datainspektionens yttrande är i detta hänseende representativt. *Svea hov-*

rätt, vice stadsjuristen i Stockholms kommun och *stadskansliet i Göteborgs kommun* ifrågasätter vidare det lämpliga i att regeringen avgör dessa dispensfrågor såvitt gäller kommunala myndigheter.

Regeln i andra stycket godtas av *statistiska centralbyrån* och *riksarkivet*. *Riksarkivet* utgår från att dispenser av detta slag utformas på sådant sätt, att de ej kan uppfattas som en befrielse från den skyldighet att ordna arkiv, varom bestämmelser finns i arkivförfattningarna och i olika, på det kommunala området gällande lagar. Behovet att hålla arkiv ordnade motiveras även av andra skäl än av hänsynen till ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning (exempelvis behovet av kontroll, revision, arbetsekonomi, gallring). Undantag från allmänna arkivstadgan meddelas enligt 3 § stadgan av riksarkivet, i förekommande fall efter samråd med central myndighet.

I huvudsak positiva till förslaget i tredje stycket är *regeringsrätten, försvarets radioanstalt, riksarkivet, kommunkansliet* och *sociala centralnämnden i Umeå kommun, JO, Svenska sparbanksföreningen* och *Pressens samarbetsnämnd*. Enligt *regeringsrätten* bör emellertid av regeln framgå, att hemliga diarier får förekomma endast då det erfordras till skydd för vissa angivna allmänna och enskilda intressen. Alla handlingar bör i princip registreras i diariets öppna del. Ett minimikrav är att i sådan öppen del antecknas handlingens nummer och inkomstdag, helst också ärendemening. Genom numret kan sedan handlingen spåras i diariets hemliga del. Till denna del bör endast hänföras sådana uppgifter som måste hemlighållas för att det avsedda skyddet skall kunna beredas de privilegierade intressena. – Regeringen bör enligt regeringsrätten få fullmakt att utfärda regler om dylika diarier av delvis öppen, delvis hemlig natur.

JO instämmer i vad OSK uttalat om hemligt diarium och om att, även om sådant förs, de handlingar som där registreras tillika bör registreras i myndighetens öppna diarium. Är fråga om sådan handling som avses i 5 kap. 9 § tredje stycket förslaget till yttrandefrihetsgrundlag, måste dock i så fall kunna krävas att det som antecknas vid registreringen i det öppna diariet inte har sådant innehåll att det kan äventyra sekretessen. OSK:s förslag att motsvarande bör iakttas även när fråga inte är om kvalificerat hemliga handlingar utan om handlingar i allmänhet som åtnjuter sekretess enligt paragrafer som bygger på de sekretessgrunder i 5 kap. 1 § förslaget till yttrandefrihetsgrundlag, som nämns i punkt 1 (rikets säkerhet och förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation) och punkt 2 första ledet (rikets centrala finans- och räntepolitik) bör kunna godtas. Med anledning av ett uttalande i betänkandet att en handling som endast är angiven med datum för dess inkomst eller upprättande samt avsändare och mottagare, knappast kan ge den som tar del av diariet någon tillräcklig grund för slutsatser ställer JO frågan vad OSK åsyftar med att anteckning skall ske om mottagare. Har man tänkt sig att i diariet skall antecknas vilken befattningshavare eller vilken enhet inom myndigheten som mottagit handlingen? I så fall kan anteckningen, om ock endast i undantagsfall, ge en

upplysning som skadar sekretessen. Motsvarande kan påstås beträffande en anteckning om avsändaren. Enligt JO:s mening torde därför som minimum inte böra krävas att i diariet står mer än t. ex. "1976-06-01 Inkommen handling resp. Upprättad handling".

Svenska sparbanksföreningen och *Pressens samarbetsnämnd* anser att regeln i tredje stycket bör ges en restriktivare utformning. *Sparbanksföreningen* menar att regeln inte bör omfatta handlingar rörande den centrala finans- och räntepolitiken och alltså utformas så, att undantag får göras endast inom utrikes- och totalförsvarssekretessens områden. Om däremot besvärsreglerna ändras så att talan får föras över regeringens och statsrådens beslut, kan föreningen som en kompromiss acceptera OSK:s förslag i denna del. Enligt *Pressens samarbetsnämnd* bör möjligheten att upprätta hemliga diarier göras så begränsad som möjligt. Sådana bör få förekomma bara då rikets säkerhet kan hotas.

Försvarets forskningsanstalt, riksskatteverket och *länsstyrelsen i Västerbottens län* ifrågasätter i motsats till de nyss nämnda remissinstanserna om inte regeln i tredje stycket blivit alltför restriktiv. *Försvarets forskningsanstalt* ifrågasätter om inte även skada för enskild persons intressen åtminstone i viss utsträckning borde kunna beaktas, vilket skulle få betydelse exempelvis i personalärenden, som rör läkarundersökning eller arbetsvård eller eljest är av särskilt känslig natur, där sekretess föreligger. *Riksskatteverket* pekar på att problem kan uppstå vad gäller diarieföring av ärenden angående könsändring och sätter därför i fråga om inte 2 § tredje stycket LAH bör ges ändrad lydelse så att inskränkning i registreringens omfattning får ske även i andra fall än då "rikets intressen" kräver det och att i stället för avsändare/mottagare får antecknas handlingens allmänna innehåll (s. k. ärendemening). *Länsstyrelsen i Västerbottens län* vill i sammanhanget påminna om de hos länsläkaren anhängiggjorda ärendena enligt smittskyddslagen som av hänsyn till personlig integritet måste registreras på ett insynsskyddat sätt. Också "privatlivets helgd" bör vara grund för insynsskyddad registrering, enligt länsstyrelsen.

En kritisk inställning till möjligheterna att praktiskt genomföra OSK:s förslag att alla handlingar skall redovisas i öppet diarium redovisar *kammarrätten i Göteborg, rikspolisstyrelsen, polisstyrelserna i Stockholms* och *Göteborgs polisdistrikt, ÖB, socialstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms* och *Jönköpings län, sociala centralnämnden i Stockholms kommun* och *Föreningen Sveriges polismästare.*

Kammarrätten i Göteborg tror inte att man helt kan undvara hemliga diarier. Kammarrätten föreställer sig att inom bl. a. utrikes- och försvarsdepartementen kan finnas handlingar vars blotta existens måste hemlighållas och där redan uppgift om avsändare och datum kan avslöja skyddsvärda förhållanden. Vidare kan de av kommittén angivna identifieringsdata – t. ex. avsändare – i ett diarium rörande fastställande av könstillhörighet, abort, sterilisering, kastrering eller åtgärder mot smittsamma sjukdomar röja sådana

personliga förhållanden som bör ges så stor sekretess som möjligt. Ett ofullständigt sekretesskydd för den enskilde kan, förutom att skada för den åtgärden rör, även motverka att t. ex. person med smittosam, allmänfarlig sjukdom söker vård. Kammarrätten anser därför att man måste godta hemliga diarier på sådana områden, där eljest ytterst sekretessvärda förhållanden skulle prisges åt offentligheten. Stor restriktivitet måste emellertid iakttas i fråga om inrättandet av sådant diarium. Samtidigt måste det etableras anordningar som garanterar att myndigheterna inte missbrukar möjligheten att för vissa ärenden använda hemligt diarium. För detta ändamål bör föreskrivas att hemligt diarium varje år skall i original eller kopia sändas över till JO och eller JK för granskning. Eftersom hemliga diarier skall tillåtas endast i undantagsfall kommer JO eller JK att belastas med detta arbete i mycket begränsad utsträckning. Dessutom bör föreskrivas att myndighet skall offentligt redovisa att den för hemligt diarium för visst slag av ärenden samt antalet ärenden som upptagits i sådant diarium. – I samma riktning, såvitt gäller bl. a. ärenden angående fastställande av könstillhörighet, uttalar sig *socialstyrelsen*.

Enligt *rikspolisstyrelsen* måste förfarandet med hemligt diarium, utan skyldighet att ange däri intagna handlingar jämväl i öppet diarium, bibehållas. Det torde förefalla väl formalistiskt att kräva att hemlig handling anges i öppna diariet då samtidigt uttalas att handlingens innehåll skall kunna döljas. Allmänhetens möjlighet till insyn är ju i detta fall mycket liten.

ÖB erinrar om att inom försvarsmakten vissa handlingar – främst underrättelsehandlingar – förs i särskilda hemliga register. OSK synes inte ha beaktat denna typ av handlingar. Även om som här föreslås registreringen inskränks till avsändare, mottagare och datum, kan sådan öppet redovisad registrering innebära skada för rikets säkerhet. Med en ofullständig registrering i ett öppet diarium kan dessutom en utpekande effekt erhållas. Kravet på insyn i förhållanden och därmed handlingar inom denna speciella typ av verksamhet torde bli betryggande tillgodosett då pågående utredningar inom området har redovisats och riksdagen fattat beslut, säger överbefälhavaren. – I samma riktning uttalar sig *länsstyrelsen i Stockholms län*.

Vad gäller diarieföringens praktiska utformning hävdar *sociala centralnämnden i Stockholms kommun*, med instämmande av *kommunfullmäktige i samma kommun*, att utredningen inte tycks tillräckligt ha beaktat de speciella problem som kan uppstå inom socialvården. Nu gällande regler om handlingssekretess och tystnadsplikt torde innebära att ett diarium innehållande uppgifter i barnavårds- och nykterhetsvårdsärenden i princip är hemligt. Med den av utredningen föreslagna ordningen torde sekretessen i barnavårds- och nykterhetsvårdsärenden bli illusorisk genom att slutsatser indirekt kan dras om personliga förhållanden av anteckningarna i diariet. – Kommitténs synpunkter och förslag är oklara i flera avseenden. En lämplig distinktion kan vara att reservera termen diarier för erforderliga noteringar i s. k. allmänna ärenden. Register kommer då för socialvårdens del endast

att omfatta enskilda ärenden enligt någon av de tre vårdlagarna. Med en sådan definition står det utom allt tvivel att diarier skall vara helt öppna för insyn. Beträffande register förhåller det sig dock annorlunda. Varken handlingar eller beslut i enskilda socialvårdsärenden bör omfattas av offentlighet. I konsekvens härmed bör även register, som rör enskilds personliga förhållanden, undantas från offentlighet.

Polisstyrelsen i Göteborgs polisdistrikt och *Föreningen Sveriges polismästare* pekar på möjligheten att, för de undantagsfall då handligens förekomst över huvud bör hållas hemlig, ge regeringen befogenhet att lämna dispens från huvudregeln om öppen diarieföring.

Enligt *Föreningen Sveriges statsåklagare* kan paragrafens tredje stycke ge upphov till tolkningssvårigheter. Ingenting sägs i paragrafen om vad ett diarium får innehålla. Regeln i 2 § tredje stycket LAH är, fortsätter föreningen, inte tvingande och innefattar således inte något förbud för myndighet att i diarium införa sekretesskyddad uppgift. Ifrågavarande paragraf reglerar över huvud taget inte frågan om ett diarium är hemligt eller ej (se s. 175 n.). Föreningen tolkar förslaget så att hos viss myndighet kan, i likhet med vad som nu gäller, hinder möta mot utlämnande av diarier på grund av att dess innehåll är sekretesskyddat. Så torde bortsett från rena bagatellmål vara förhållandet med åklagarmyndigheternas diarier i vart fall innan åtal väckts i målet. – Föreningen finner att 2 § tredje stycket LAH inte möjliggör den informationsrätt för enskild som kommittén har eftersträvat. Televerket skulle t. ex. – även om regeln vore tvingande – i diarium kunna införa så detaljerade uppgifter avseende tillstånd till telefonavlyssning i narkotikamål att diariet i den delen vore hemligt. Den enskilde skulle sålunda inte kunna erhålla kännedom om sådant tillstånds existens. I t. ex. spionerimål skulle däremot 2 § tredje stycket LAH tillämpas vid diarieföringen och diariet sålunda vara offentligt i den delen. För att undvika inkonsekvenser bör därför enligt föreningens mening huvudprinciperna för diarieföring inom offentlig verksamhet utformas först efter en särskild utredning.

I redaktionellt hänseende anför *ÖB* att ordet "diarium" är ett främmande ord och därför bör utgå och ersättas med "register".

I anslutning till förevarande paragraf vill *Svea hovrätt* påpeka, att en både systematisk och praktiskt betydelsefull brist kommer att föreligga i lagstiftningen även med OSK:s förslag, nämligen att regler saknas om skyldighet att bevara allmänna handlingar. Det föreligger ett behov av klara och lättillgängliga bestämmelser i detta avseende. Hovrätten föreslår, att lagförslaget kompletteras med vissa grundläggande regler i detta ämne, efter mönster av dem som OSK upptagit om diarieföring och registrering. Givetvis får därvid hänvisning ske till närmare föreskrifter för särskilda förvaltningsområden. Det är emellertid ett väsentligt intresse att en ny lagstiftning om allmänna handlingar täcker in alla praktiskt viktiga frågor, som rör myndigheternas befattning med sådana handlingar, och till

dessa frågor hör enligt hovrätten otvivelaktigt de om arkivering. – Bland de inledande bestämmelserna skulle, föreslår Svea hovrätt vidare, även kunna intas en regel om myndigheternas dokumentationsskyldighet.

3 §

Enligt *hovrätten över Skåne och Blekinge* är den mest framträdande bristen i den nuvarande sekretesslagen att denna – bortsett möjligen från rubriken – icke ger den aningslöse läsaren någon anvisning om att han här icke har att göra med ett självständigt lagverk utan endast med undantagsregler till tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Hovrätten vill ifrågasätta om icke stadgandet, i undervisande syfte, kunde byggas ut till en redogörelse som i stort sett upprepar innehållet i 1 § i grundlagskapitlet. *Kammarrätten i Göteborg* anför liknande synpunkter.

Rubriken till 4 och 5 §§

ÖB och *försvarets materielverk* föreslår med hänvisning till förslaget till 5 kap. 1 § första stycket 1 MMG och rubriken till 4 och 5 §§ LAH att sistnämnda två paragrafer byter plats. Försvarets materielverk anser därutöver att i rubriken ordet "och" bör bytas mot "eller".

4 § Utrikessekretessen

Förslaget tillstyrks av *beredskapsnämnden för psykologiskt försvar* och *statens invandrarverk*. Enligt *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* kan den åtskillnad som görs mellan å ena sidan handlingar hos regeringskansli och utrikesrepresentation och å andra sidan andra handlingar med utrikes anknytning medföra vissa komplikationer men övervägande skäl talar ändock för den av kommittén föreslagna utformningen.

Några remissinstanser anser att utrikessekretessen enligt förslaget är alltför långtgående. *Regeringsrätten* uttalar att det i Sverige finns över 400 000 utländska medborgare och att det finns en mångfald handlingar rörande dessa hos olika slag av myndigheter, inte minst kommunala. Beträffande varje sådan handling om en invandrare skall sålunda, när fråga om utlämnande kommer upp, undersökas om landet kan skadas av ett utlämnande. Det är orimligt att pålägga t. ex. allehanda kommunala nämnder en sådan plikt. Bestämmelsen bör enligt regeringsrätten omarbetas med utgångspunkt i att det är behovet av skydd för Sveriges utrikespolitiska intressen som skall tillgodoses. Liknande synpunkter anför *Svea hovrätt* och *Pressens samarbetsnämnd*.

Mera speciella frågor rörande utrikessekretessens omfattning berörs i två remissyttranden. *Tullverket* anmärker att Kungl. Maj:t i beslut den 5 juni

1969 har bemyndigat styrelsen att vidtaga sådana åtgärder som från svensk sida påkallas för tillämpning av en av tullsamarbetsrådet i Bryssel den 8 juni 1967 antagen rekommendation om central registrering av upplysningar om tullbedrägerier. Enligt rekommendationen mottar tullverket från tullsamarbetsrådet regelbundet sammanställningar över bl. a. i medlemsstaterna *dömda personer*. Dessa sammanställningar bildar ett register hos styrelsen. OSK uttalar att registret med nu gällande sekretessbestämmelser är att anse som offentligt och att LAH ej innebär något försök att ändra på detta. Upplysningar till registret skall emellertid enligt den av medlemsländerna antagna rekommendationen behandlas konfidentiellt. Enligt tullverket är 3 § andra stycket i nuvarande sekretesslag samt 4 § första stycket i LAH tillämpliga beträffande upplysningar som lämnas till verket i enlighet med rekommendationen.

Försäkringsinspektionen tar upp en annan fråga om det internationella samarbetets förhållande till utrikessekretessen. Inom ramen för det internationella samarbetet på försäkringsområdet kan enligt inspektionen komma att aktualiseras ett uppgiftsutbyte rörande försäkringsbolag mellan medlemsländernas tillsynsmyndigheter, inriktat primärt på bedömningar av soliditeten hos försäkringsbolag, som är verksamma i flera medlemsländer. Åtskillig korrespondens kan härvid komma att utväxlas mellan tillsynsmyndigheterna i medlemsländerna rörande dels försäkringsbolag i det egna landet, dels försäkringsbolag i de andra medlemsländerna. Internationellt sett måste denna ömsesidiga uppgiftslämning vara sekretesskyddad, då detta är en förutsättning för att samarbetet över huvud skall komma till stånd. Sett från svensk synpunkt rör det sig här om att till utländsk tillsynsmyndighet lämna uppgifter om svenskt försäkringsbolag och här verksam utländsk försäkringsanstalt och att motta motsvarande uppgifter från utländsk tillsynsmyndighet. Försäkringsinspektionen utgår från att det föreslagna regelsystemet ger fulla möjligheter att hålla ifrågavarande uppgiftsutbyte sekretesskyddat eller att eljest lagstiftningen kompletteras på lämpligt sätt t. ex. i något av lagrummen 4, 21 (tillämpningsförteckningen) eller 30 § LAH.

Skaderekvisitet i första stycket kommenteras av vissa remissinstanser. *SIDA* uttalar att biståndsverksamheten är av sådan karaktär att allmänheten bör ha rätt att kräva insyn och att styrelsen också bör kunna ha fria händer att lämna underlag för offentlig diskussion om olika biståndsinsatser. Enligt SIDA:s mening krävs stor öppenhet i biståndsfrågor. SIDA delar alltså inte kommitténs mening att "även ett tämligen svagt grundat antagande om irritation inom en annan stats ledning måste föranleda hemlighållande" och att orden "kan antas" innebär att risken inte behöver vara betydande. Skall allmänheten ha rätt att ta del av de handlingar, som ligger till grund för SIDA:s beslut, och skall dessa handlingar utgöra ett fullgott beslutsunderlag, är det ofrånkomligt att de i en del fall kan väcka irritation inom annan stats ledning. Utan att söka definiera begreppet irritation eller begreppet annan stats ledning uttalar SIDA att irritation i någon mening

i flera fall kan tänkas ha uppstått inom ledningen för länder, med vilka Sverige har biståndsförbindelser, på grund av omständigheter som hängt samman med utvecklingssamarbetet. Hemlighållandet i och för sig i Sverige kan föranleda uttalanden t. ex. i svenska massmedia, som kan tänkas skapa irritation hos annan stats ledning. I sådana fall är det alltså inte fakta i saken som ger upphov till irritation utan sekretessbeläggningen av (i och för sig oförargliga) fakta. Å andra sidan bör Sverige visa respekt och förståelse för att ett annat land i vissa fall icke önskar offentliggöra överenskommelser, som från svenska utgångspunkter inte borde hållas hemliga. Alla parter torde vinna på största möjliga tillämpning av en offentlighetsprincip enligt vilken handlingar som berör Sverige och ett annat land är i stor utsträckning offentliga i vad avser utvecklingssamarbetet. Motsvarande resonemang gäller även dokument rörande de mellanfolkliga organisationerna. Möjligheten att hålla sådana handlingar hemliga bör finnas, då handlingarna innehåller uppgifter om andra länder än Sverige, som av hänsyn till dessa länder inte bör offentliggöras. Om inte diskretion i sådana fall kunde garanteras kan det befaras att SIDA inte skulle få del av handlingar som verket har stort behov av. Sekretesskravet grundas alltså inte främst på hänsyn till de mellanfolkliga organisationerna och deras ledning. Endast få handlingar inom biståndsverksamheten torde vara av sådan karaktär att ett utlämnande kan antas skada riket eller störa dess mellanfolkliga förbindelser.

Pressens samarbetsnämnd har beträffande kommitténs tolkning av skaderekvisitet i första stycket samma synsätt som SIDA. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* föreslår att skaderekvisitet modifieras till: "om det kan antagas att utlämnande skadar riket eller dess mellanfolkliga förbindelser".

Beträffande presumtionen i andra stycket för hemlighållande anser *SIDA* att det är rimligt när det gäller delar av Sveriges utrikesförbindelser. Eftersom biståndskontoren numera är en del av ambassaderna och således tillhör utrikesförvaltningen, innebär den föreslagna regeln emellertid att information från biståndskontoren till SIDA generellt kommer att underkastas sekretess, vilket SIDA anser vara en nackdel. En presumtion för sekretess kan alltför lätt leda till att handlingar, vars sakinnehåll inte är av sådan natur att de behöver hemlighållas, sekretessbeläggs. Handlingar som angår biståndsverksamheten bör därför enligt SIDA undantas från regeln i andra stycket.

Pressens samarbetsnämnd menar att det andra stycket helst bör utgå. Utrikespolitiken utgör en viktig del av den allmänna åsiktsbildningen. Det är inte försvarligt att ha en regel som förutsätter att alla handlingar som berör något utländskt skall i princip hemlighållas. Mot sekretessbehovet måste ställas behovet av att tillgodose den allmänna opinionsbildningen med stoff rörande utrikespolitiska förhållanden.

Försvarets materielverk och *Sveriges advokatsamfund* anmärker att i andra stycket bör markeras att vad som där föreskrivs gäller endast sådana hand-

lingar som anges i första stycket.

I fråga om sekretess av hänsyn till Sveriges förhållande till mellanfolklig organisation enligt tredje stycket finner *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* det angeläget att framhålla att stadgandet inte får utnyttjas till hemlighållande av enskild medborgares tvist med svenska staten inför internationellt forum, t. ex. Europarådets kommission.

Bestämmelserna i fjärde stycket om sekretesstiden berörs av några remissinstanser. *Tystnadspliktskommittén* anser att dessa bör avfattas så att det klart framgår att vad regeringen kan göra än att eliminera det hinder för hemlighållande som eljest ligger i att maximitiden har löpt ut. Som bestämmelserna är formulerade i förslaget kan enligt kommittén det missförståndet uppkomma att besvärsrätt enligt 5 kap. 10 § i förslaget till MMG inte skulle föreligga efter beslut om förlängning. *Försvarets radioanstalt* förklarar att det är olyckligt att OSK har angett skilda tider för utrikessekretessen och försvarssekretessen. De underrättelsehandlingar som radioanstalten har att ta befattning med kan inte så sällan efter viss tid anses sakna betydelse för rikets försvar, medan ett offentliggörande kan skada rikets förhållande till främmande stat. I dessa fall kan den föreslagna övre gränsen på 40 år för utrikessekretessen ligga för lågt. I vissa sådana fall kan dock bestämmelserna i 37 § med dess övre gräns på 70 år äga tillämpning. Enligt radioanstaltens uppfattning bör därför tidsgränserna för utrikessekretessen utformas på samma sätt som skett i 5 §. *Pressens samarbetsnämnd* välkomnar att sekretesstiden förkortas men vill starkt ifrågasätta om så lång tid som 30 år är rimligt som generell regel, särskilt mot bakgrund av att regeringen ges möjlighet att förlänga sekretesstiden i de fall detta är nödvändigt.

5 § Försvarssekretessen

Ingen av de remissinstanser som uttalar sig i denna del har gjort någon erinran mot förslaget om en kort och generell lydelse av bestämmelsen om försvarssekretess. *Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar* tillstyrker uttryckligen paragrafen, och *förenade fabriksverken* anser att klara förbättringar uppnås genom att de nuvarande sex sekretesskungörelserna avskaffas och innefattas i en allmän, direkt i LAH given regel om rikets totalförsvar.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar har den uppfattningen att det inte är möjligt att i författning räkna upp alla de slag av handlingar som kan komma i fråga för sekretessbeläggning med hänsyn till rikets säkerhet och försvar. Till belysning av denna uppfattning anför överstyrelsen att olika sekretessintressen ryms inom dess verksamhetsområde och olika materiella sekretessbestämmelser kan komma i fråga för tillämpning. I övervägande antalet fall stöder sig överstyrelsen på 4 § SekrL när en handling bedöms böra sekretessbeläggas, men handlingar sekretessbeläggs också med stöd av förordnanden jämlikt 21 § SekrL. Mot bakgrund av att statsmakterna kan komma att besluta om beredskap mot fredskriser av olika slag kommer säkerligen

behov av att kunna åberopa även andra lagrum än de nämnda eller de lagrum som motsvarar dessa i kommitténs förslag att uppstå. Det kan röra handlingar om lagringsplanering, avtalsförhandlingar, upphandling, köp och försäljning av råvaror etc. där hittillsvarande rekvisit för sekretessbeläggning inte kan anses vara uppfyllt. Ett exempel härpå är oljekrisen 1973/74. Det ligger i sakens natur att exempelvis åtgärder med stöd av ransoneringslagen kan vidtagas och hithörande handlingar sekretessbeläggas utan att de likväl kan sägas direkt angå rikets säkerhet.

Civilförsvarsstyrelsen anför att under senare tid har sekretessen kring totalförsvaret avsevärt uppmjukats. Denna tendens underlättar en realistisk debatt om totalförsvaret och kan enligt styrelsens mening ytterligare utvecklas utan att väsentliga sekretessbehov äventyras. Den teknik som OSK har använt vid formuleringen av totalförsvarets sekretessbehov ger utrymme för en sådan fortsatt utveckling. Sålunda krävs för att en handling skall få hemlighållas att utlämnandet kan antas vålla fara för rikets säkerhet eller eljest skadar försvaret av riket. Innan beslut meddelas om hemlighållande av handling skall alltså en noggrann prövning ske huruvida ett sådant hemlighållande är nödvändigt från säkerhetssynpunkt. Den slentrianmässighet som alltjämt i viss utsträckning förekommer bör härigenom kunna undanröjas. Kommunala organ har fått och torde i framtiden få ökade uppgifter på försvarsområdet. Det är därför värdefullt att den osäkerhet som rått i fråga om kommunala organs skyldighet att iaktta gällande offentlighets- och sekretessbestämmelser undanröjts genom att OSK i sitt förslag helt jämställt dessa organ med statliga. Samma ståndpunkt intar *totalförsvarets upplysningstjänst.*

Flera remissinstanser, exempelvis *försvarets civilförvaltning, överlantmätarmyndigheten i Södermanlands län* samt *länsstyrelserna i Östergötlands* och *Jönköpings län,* uttalar att anvisningar för tillämpningen av paragrafen behövs. *ÖB* pekar på att han inom försvarsmakten kan utfärda erforderliga sådana anvisningar, men att ingen föreskrift dock anger att han skall ge anvisningar i fråga om tillämpning av sekretessbestämmelser utöver den rekommendation som finns i 6 § säkerhetskungörelsen, där det sägs att om statlig myndighet är tveksam i en publiceringsfråga, myndigheten skall inhämta yttrande från ÖB. Av samordningsskäl är det enligt ÖB väsentligt att 5 § får ett tillägg som innebär bemyndigande för regeringen att förordna viss myndighet att utfärda erforderliga föreskrifter för lagens tillämpning. Liknande synpunkter anförs av *krigsarkivet. Länsstyrelsen i Stockholms län* har den uppfattningen att det kan behövas anvisningar, förutom av ÖB, också från civilförsvarsstyrelsen och överstyrelsen för ekonomiskt försvar samt eventuellt andra myndigheter. *Värnpliktsverket* anmärker att anvisningar för tillämpningen av paragrafen kan få en lägre dignitet i rättshänseende än om de återfinns i lag eller förordning. Härigenom ges olika tyngd åt å ena sidan sekretessen i totalförsvarsärenden och å andra sidan det lagreglerade sekretesskyddet för övriga områden av samhällslivet och enskilda.

Speciella frågor tas upp av några remissinstanser. *ÖB* uttalar sig angående sekretesskyddet för kartor och nämner att kartsekretessbrevet nyligen har omarbetats och utkommit som regeringsförordning (1975:372). Förordningen redovisar den officiella uppfattningen om sekretess för kartor och flygbilder. Intressenter i denna fråga är främst lantmäteriverket, sjöfartsverket och överbefälhavaren. De skiljaktigheter i bedömningar som dessa myndigheter kan ha, är samordnade i förordningen. Skulle den övergripande funktion som regeringen i detta speciella fall utövar försvinna, måste detta bedömas som mindre lämpligt emedan kartor och främst flygbilder, som är ett väsentligt underlag i kartframställning, som handlingsbegrepp måste inta en särställning. Flygbilden i lantmäteriverkets produktion, dvs. sådan som är användbar för stereobearbetning, framstår i förordningen som allmän handling vilken omgärdats med särskilda föreskrifter i fråga om spridning. Oavsett vilka författningar, bestämmelser eller motsvarande som skall gälla för hantering av dessa bilder, måste den praktiska tillämpningen under överskådlig tid bli den som nu gäller. ÖB vill betona att flygbilder är mycket värdefulla som informationskällor och motsätter sig en ändring som kan bidra till att respekten för bildens roll i angivet hänseende kommer att minska. Kartsekretessförordningen bör enligt ÖB:s uppfattning fortsätta att gälla. Detsamma anser också *statens lantmäteriverk*. I detta sammanhang berör verket tolkningen av lagen (1975:370) om förbud mot spridning och utförsel av vissa kartor m. m. Verket har inte funnit något uttalande i lagens förarbeten om att granskning för spridningsgodkännande liksom tidigare (prop. 1949:182 s. 13) inte skall avse legala förrättningskartor. Enligt verkets uppfattning bör den hittills tillämpade avgränsningen av vilka kartor som skall granskas gälla oförändrad.

Försvarets civilförvaltning behandlar försvarsuppfinningar. Enligt 2 § lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar skall fråga om hemlighållande av försvarsuppfinning prövas av granskningsnämnden för försvarsuppfinningar. Jämlikt 6 och 16 §§ nämnda lag äger granskningsnämnden pröva huruvida uppfinning skall hållas hemlig. I dessa bestämmelser angivna förutsättningar för hemlighållande överensstämmer inte helt med motsvarande förutsättningar enligt 5 § LAH. Granskningsnämndens beslut om hemlighållande, som enligt 22 § lagen om försvarsuppfinningar kan överklagas genom besvär till regeringen, måste emellertid anses ha generell giltighet och inte lämna utrymme för en självständig prövning av andra myndigheter enligt 5 § LAH. På grund härav och med hänsyn också till det föreslagna stadgandet i 5 kap. 1 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen ifrågasätter förvaltningen om inte 5 § LAH bör kompletteras med ett tillägg av innehåll att om försvarsuppfinningar gäller särskilda bestämmelser (jfr 76 § patentlagen).

Angående paragrafens bestämmelser om sekretesstid säger sig *ÖB* biträda OSK:s förslag och nämner att de handlingstyper som främst kan komma i fråga för längre sekretesstid än 30 år rör i första hand under-

rättelse/säkerhetstjänst och fasta anläggningar. Däremot anser *polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt* att den föreslagna tiden är för kort. Polismyndigheten ansvarar för totalförsvarshandlingar, som rör fasta anläggningar av stor varaktighet. Redan nu är åtskilliga av dessa anläggningar mer än 30 år gamla, men det oaktat kvarstår intresset att få hålla skisser och andra handlingar beträffande anläggningarna hemliga under ytterligare en mängd år. Polisstyrelsen ifrågasätter därför om inte den normala tiden för hemlighållande av handlingar rörande totalförsvarsanläggningar bör höjas till 50 år. Vad som anföres i specialmotiveringen till 5 § LAH om ledningscentraler utgör enligt polisstyrelsen ett ytterligare stöd för denna synpunkt.

Enligt *tystnadspliktskommittén* kan samma anmärkning riktas mot omfattningen av paragrafens andra stycke som den utredningen framfört beträffande motsvarande bestämmelse i 4 §.

6 § Rikets centrala finans- och räntepolitik

Kritik mot den föreslagna utformningen av sekretessen rörande rikets centrala finans- och räntepolitik riktas från olika utgångspunkter av en del remissinstanser.

Till de remissinstanser som anser att sekretessen har fått en alltför stor omfattning hör *regeringsrätten*, som finner att 6 § fått en så vidsträckt avfattning att regeln inger betänkligheter. Den omfattar i princip alla handlingar inom central finans- och räntepolitik. Stadgandets tillämpningsområde kan – oavsett OSK:s uttalande i specialmotiveringen – i praktiken komma att utsträckas så att regeln inkräktar på den fria åsiktsbildningen. Till handling angående den centrala finans- och räntepolitiken kan komma att hänföras även handling, som från yttrandefrihets- och opinionsbildningssynpunkt bör vara tillgänglig för den offentliga debatten. Liknande synpunkter framförs av *Svenska sparbanksföreningen*.

Regeringsrätten finner å andra sidan också anledning att ifrågasätta regelns snäva begränsning. Inom riksdagen gäller t. ex. denna sekretess endast så länge handlingen finns hos finansutskottet men upphör om den skulle komma över till ett annat riksdagsutskott. Också *Svea hovrätt* noterar, att det syns förutsatt att ifrågavarande handlingar alltid förvaras "hos" de angivna myndigheterna och sålunda inte lånas ut till annan myndighet.

Formuleringen vad som "är ägnat att motverka syftet med vidtagna eller planerade åtgärder eller eljest vara till men för det allmänna" finner *TCO* vara en alltför tänjbar formulering, vars innehåll borde klarare ha begränsats i motivuttalandena. Uppfattningen delas av *Pressens samarbetsnämnd*. En mycket stor del av den inrikespolitiska ekonomiska debatten gäller finanspolitiken. Paragrafens föreslagna avfattning möjliggör för regeringen att sekretessbelägga i stort sett alla dokument på detta område. Enligt samarbetsnämndens uppfattning kan det finnas skäl att hemlighålla handlingar som gäller valuta- och diskontofrågor för att förhindra enskild spekulation.

Hemlighållande av uppgifter rörande finanspolitiken bör emellertid medges endast i mycket begränsad omfattning så att inte myndigheterna genom sekretessbeläggning undanhåller sådan information som erfordras för den allmänna debatten om statens finanser.

Riksbanksfullmäktige föreslår att uttrycket "den centrala finans- och räntepolitiken" ändras till "den centrala finans-, penning- och valutapolitiken". Motsvarande ändring bör då göras i rubriken över 6 §. Förslaget innebär att man har beaktat vad fullmäktige har framhållit i sitt tidigare remissyttrande om att offentliggörande kan tänkas vara till men utan att för den skull motverka syftet med t. ex. en ränteändring. Riksbanksfullmäktige tillstyrker att sekretesskyddet för riksbankens centrala politik utformas på angivet sätt.

I uppfattningen att sekretess angående den centrala finans- och räntepolitiken skall gälla även för riksgäldskontoret instämmer *riksgäldsfullmäktige*. Ofta torde åtgärder från riksgäldskontorets sida få ses som led i den centrala finans- och räntepolitiken, och riksgäldsfullmäktige finner det därför naturligt att även riksgäldskontoret omfattas av ifrågavarande sekretesstadgande.

Sekretesstiden anser de remissinstanser som uttalar sig härom vara för lång. Med hänsyn till intresset att främja den allmänna debatten om finans- och penningspolitiska frågor vill *riksbanksfullmäktige* föreslå att sekretesstiden sänks ytterligare. Det bör vara möjligt att begränsa sekretessen för centrala finans-, penning- och valutapolitiska frågor till 10 år om man, såsom i fråga om utrikes- och försvarssekretess, tillägger att regeringen eller, i fråga om riksbankshandlingar, fullmäktige i riksbanken befogenhet att om särskilda skäl föreligger, förordna om sekretess under längre tid. Längre sekretesstid än 20 år bör dock ej kunna förekomma enligt riksbanksfullmäktige.

Inte heller *TCO* finner någon rimlig anledning att i detta avsnitt sätta sekretesstiden till 20 år. Den offentliga granskningen av myndigheternas agerande inom detta område torde utan större men i allmänhet kunna ske redan några år efter det att åtgärden vidtagits. Samma åsikt uttalas av *Pressens samarbetsnämnd.*

7 § Inspektion, kontroll och annan tillsyn

Ingen av de remissinstanser som yttrar sig över denna paragraf anser att sekretessen går för långt. Flertalet finner förslaget lämpligt på sitt område.

Skolöverstyrelsen noterar att 7 § tillsammans med 44 § LAH synes täcka det behov av sekretess som föreligger inom skolområdet, varvid förutsätts att reglerna i 7 § avses omfatta också prov av typen centrala prov, standardprov, studielämplighetsprov och liknande. Pedagogiskt utvecklingsarbete förekommer, anför *universitetskanslersämbetet*, i växande utsträckning inom den eftergymnasiala utbildningen. Detta arbete är både tids- och kost-

nadskrävande, och bl. a. sätts stora resurser i vissa fall in för att utarbeta prov och undersökningar. Som ett exempel kan nämnas det utvecklingsarbete som pågår inom flera institutioner för att uppnå systematiskt uppbyggda frågebanker. Det finns sålunda ett stort behov av en skyddslagstiftning för handlingar upprättade för anordnande av kunskapsprov och ämbetet tillstyrker därför det i 7 § 2. föreslagna sekretesskyddet.

Arbetsmarknadsstyrelsen, inom vars område anlags- och urvalsprov förekommer, har ingen erinran mot förslaget. *Arbetarskyddsstyrelsen* anmärker att motsvarande stadgande i gällande lagstiftning (7 § SekrL och 1 § 1. CSK) inte gäller beträffande handlingar hos styrelsen eller yrkesinspektionen. Även för dessa myndigheters del kan emellertid i vissa fall föreligga ett intresse av att t. ex. företag och andra arbetsgivare inte har möjlighet att få del av handlingar som rör sådant som planering av inspektionsresor eller igångsättandet av särskilda inspektionsprojekt. Arbetarskyddsstyrelsen tillstyrker därför förslaget. Även *bostadsstyrelsen* och *skoldirektionen i Stockholms kommun* tillstyrker detta. *Sveriges psykologförbund* anser att formuleringen i paragrafen ger ett fullt tillräckligt skydd.

Riksrevisionsverket konstaterar till en början att bestämmelsen om sekretess vid inspektion m. m. i första stycket 1 har getts en snävare formulering i förhållande till 7 § SekrL och 1 § CSK så till vida som punkten endast talar om planering och annan förberedelse för revision. Enligt verkets mening ligger det vidare alltför nära till hands att tolka skaderekvisitet "hindrar eller försvårar verksamheten" såsom närmast avseende själva genomförandet av ifrågavarande åtgärd. En granskningsåtgärd hindras eller försvåras inte därför att granskningsplanen i förväg lämnats ut. Däremot kan resultatet bli missvisande och den av revisionen företagna helhetsbedömningen felaktig därför att t. ex. brister i granskade rutiner i förväg har kamouflerats. Den av OSK uttalade farhågan att sekretessen vid en fortsatt användning av nuvarande formulering i 1 § CSK, "såvitt syftet med granskningen ... skulle motverkas", i praktiken skulle bli absolut, framstår mot bakgrund av verkets erfarenheter på revisionsområdet som överdriven. Verket anser att nuvarande formulering bör bibehållas. Samma uppfattning företräder *länsstyrelsen i Malmöhus län*, som förordar att en förutsättning för hemlighållande bör vara att utlämnande avsevärt motverkar syftet med verksamheten. – På revisionsområdet är det inte ovanligt att handlingar, såsom t. ex. checklistor, upprepade gånger används för samma ändamål. Det framstår därför som positivt att i lagtexten klart anges att sekretessen kan upprätthållas så länge handlingen begagnas för sitt ändamål. Riksrevisionsverket förordar vidare att antingen 5 kap. 5 och 6 §§ MMG ändras eller ett tillägg görs till 7 § LAH så att verket får möjlighet att kommunicera med andra myndigheter i slutskedet av projekt utan att utkast och liknande arbetshandlingar blir att betrakta som allmänna och offentliga handlingar. Som framgått av det sagda tillgodoses enligt riksrevisionsverkets uppfattning varken i gällande eller i den föreslagna bestämmelsen i 7 § 1 LAH det odis-

kutabla behovet av sekretess under revisionsarbetet. Som jämförelse kan nämnas att revisorer i privat verksamhet enligt aktiebolagslagen (1944:705) och revisorskungörelsen (1973:221) är ålagda tystnadsplikt. Riksrevisionsverket förutsätter att en omprövning av förslaget i hithörande delar äger rum under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Länsstyrelsen i Stockholms län jämför sista meningen i 17 § SekrL första stycket med 7 § LAH där det bl. a. heter att handling "..... skall hållas hemlig så länge handlingen begagnas för sådant ändamål om det kan antagas att utlämnande hindrar eller avsevärt försvårar verksamheten". Länsstyrelsen tolkar den nya lagtexten som en utvidgning av möjligheterna att vägra utlämning av material eller uppgifter till part i skatteärende. Denna tolkning kan t. ex. antagas möjliggöra vägran att utlämna material till part i följande fall som enligt vad som erfarits inträffat vid länsstyrelsens taxeringsavdelning. Skattskyldig hade efter skönstaxering inlämnat besvär och begärde i samband därmed att få ta del av kontrolluppgifterna i skönstaxeringsformuläret vilken begäran ansågs böra beviljas med hänsyn till att utredning ej ansågs vara pågående (se 17 § SekrL). Möjlighet att vägra utlämnande av material i sådana fall skulle t. ex. omöjliggöra att skattskyldig, som underlåter att deklarera, först avvaktar taxeringsnämndens skönstaxering och sedan får ta del av kontrollmaterialet för att först därefter upprätta deklaration i samband med eller efter inlämnade besvär. Detta förhållande synes helt orimligt. Under förutsättning att 7 § LAH inrymmer fall sådana som det relaterade, dvs. innebär viss utvidgning av skattemyndighets befogenhet att vägra utlämnande av material eller uppgifter till part, är länsstyrelsen positiv till lagtextens utformning. Kan den föreslagna nya lagtexten inte anses innefatta nämnda tolkning föreslås en omformulering.

Enligt den föreslagna lagtexten skall handling som har upprättats för kontroll av bl. a. taxering vara sekretessbelagd så länge ett offentliggörande skulle äventyra syftet med kontrollen. En fråga som *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* tar upp i detta sammanhang är om beslut om taxeringsrevision, beslut om handräckning eller åtalsanmälan under pågående revision skall anses vara sådan handling som omnämnes i 7 § LAH eller om det faktum att handlingen utformats som beslut omöjliggör ett hemlighållande tills dess syftet med beslutad aktion är uppnått. Länsstyrelsen vill, ur effektivitetssynpunkt, förorda en vid tolkning av denna paragraf så att dylikt beslut kan offentliggöras först sedan beslutad aktion igångsatts.

Beträffande första stycket 2, som rör sekretess för kunskapsprov och psykologiska prov uttalar *datainspektionen* följande. De psykologiska prov, för vilka här föreslås s. k. instrumentell sekretess, är ofta avsedda att bli föremål för automatisk databehandling av innebörd att provresultaten förs in som personuppgifter i ett ADB-register. I ärende om tillstånd för sådant register skall datainspektionen enligt 3 § datalagen särskilt beakta inställningen till registret hos dem som avses bli registrerade. Denna bestämmelse tillämpas ofta så att de tilltänkta regist-

rerade tillfrågas genom remiss till en organisation som de tillhör. För att integritetskänsligheten skall kunna bedömas erfordras därvid kännedom om t. ex. de frågor som skall besvaras vid ett psykologiskt prov. I dessa fall nödgas man avstå antingen från att inhämta de berördas mening eller från den instrumentella sekretessen. När provet är frivilligt i den meningen att de deltagande känner till att provet är förutsättning för en viss förmån, kan frågan sannolikt ofta lösas av datainspektionen utan sådana åtgärder som kan äventyra den instrumentella sekretessen. Det förekommer enligt datainspektionen vidare fall där kännedom om de frågor som skall besvaras inte i och för sig "hindrar eller avsevärt försvårar verksamheten" i den mening som OSK torde avse. Ett exempel, som förekommit i datainspektionens verksamhet, är att en forskningsinstitution till yngre skolelevers lärare har önskat ställa frågor om elevernas beteende i olika hänseenden, med syfte att utföra en vetenskaplig, psykologisk undersökning som underlag för reformer inom skolans arbete; resultatet skulle bearbetas med ADB. Om elevernas föräldrar tillfrågas om de medger att deras barn blir föremål för en sådan dataregistrering och därvid delges frågebatteriet, kan naturligtvis många negativa svar äventyra hela projektet. Men beträffande dem som deltar kan inte påstås att undersökningen hindras eller försvåras. Om denna inte kommer till stånd, beror detta på en kombination av frivillighet, information om frågorna och därpå grundad negativ inställning, inte på att den instrumentella sekretessen ej upprätthållits. Det synes bli lättare enligt OSK:s förslag än enligt sekretesslagen att skilja de olika fallen, eftersom OSK i 7 § första stycket 2. LAH använder ordet "prov" medan sekretesslagen har ordet "undersökning". I ordet prov synes böra inläggas att verksamheten har någon betydelse, i form av förmån eller skyldighet, för den enskilde. Och huvudändamålet med den instrumentella sekretessen i detta sammanhang torde vara att hindra mannamån. Förutsatt att ordet "prov" har den angivna begränsande innebörden kan datainspektionen tillstyrka den föreslagna bestämmelsen i 7 § första stycket.

Också *statistiska centralbyrån* (SCB) behandlar begreppet "prov". Inom SCB:s statistikproduktion förekommer i vissa fall, i första hand inom utbildningsstatistiken, att traditionella skolutbildningsmått kompletteras med olika kunskapsmått. I projektet "Undersökningar rörande levnadsförhållandena i samhället" (ULF) planeras att i framtiden mäta olika aspekter på i vardagslivet nödvändiga kunskaper och färdigheter. För närvarande ingår ett antal ordkunskapsfrågor i ULF-formuläret. Såsom OSK framhåller beträffande psykologiska prov talar även vid dessa mätningar likformighetshänsyn och ekonomiska synpunkter för att dessa test skall kunna användas vid fler tillfällen än ett. OSK framhåller vidare när det gäller kunskapsprov och psykologiska prov att de s. k. standardiserade proven, inte minst ur vetenskaplig synvinkel, är av största intresse. SCB vitsordar detta samt vill också påpeka att den typ av standardiserade frågor som ingår och planeras ingå i SCB:s undersökningar ger ett värdefullt vetenskapligt material. En

förutsättning härför är, såsom OSK allmänt konstaterar, att formulär innehållande dylika frågor får hemlighållas så länge de används. Med den utformning av det sekretesskyddade området som OSK föreslår torde man inte utan en tämligen extensiv tolkning, vilket ej torde höra hemma vid tillämpningen av lagen i fråga, låta de mätningar SCB f. n. utför och framgent kommer att utföra omfattas av det sekretesskyddade intresset. SCB föreslår därför att det antingen i lagtexten eller i förarbetena härtill explicit kommer till uttryck att SCB:s formulär med motsvarande innehåll omfattas av det ifrågavarande skyddet.

Den enda remissinstans som yttrar sig över sekretessen vid utredning om skatt m. m. enligt första stycket 3 är *tystnadspliktskommittén* som anmärker att det, med tanke på terminologin i RF, i bestämmelsen bör talas om "utredning om skatt eller avgift till staten eller kommun" e. d.

Rubriken till 8–10 §§

Försvarets materielverk anmärker att det i stället för "och" bör stå "eller", eftersom det framgår tydligt av 8 § att detta är innebörden.

8 § Polismyndigheters m. fl. myndigheters verksamhet

En övervägande del av de remissinstanser som kommenterar paragrafen godtar denna, medan en mindre grupp för fram kritik eller gör påpekanden i något hänseende.

RÅ antecknar att de paragrafer som åklagare närmast har att tillämpa är 8 och 38 §§ LAH, vilkas innehåll överensstämmer väsentligen med vad som nu gäller. De ändringar som föreslås föranleder ingen erinran från RÅ:s sida. Värdefullt anser RÅ vara att visst sekretesskydd föreslås även för handlingar hos JO. RÅ noterar också med tillfredsställelse att OK:s förslag om ökad offentlighet för förundersökningshandlingar inte återfinns i OSK:s förslag.

Svea hovrätt har ingen annan erinran mot stadgandet än att det genom sin avfattning ger exempel på att annan sekretessgrund kan bli aktuell än den som har angetts i rubriken till 8–10 §§, eftersom i första stycket av 8 § särskilt nämns att utlämnande är "menligt för rikets säkerhet". Också *hovrätten över Skåne och Blekinge* påpekar att paragrafens sekretessgrunder inte stämmer med rubriken.

Det konstateras av *rikspolisstyrelsen* att i gällande rätt sekretessen beträffande polisregister regleras i 11 § första stycket SekrL samt i den polisregisterlagstiftning vartill SekrL hänvisar. Till följd av den disposition som valts för förslaget till lag om allmänna handlingar blir polisregistersekretessen grundad på två skilda bestämmelser i förslaget, dels 8 § som gäller sekretesskydd av hänsyn till polisens verksamhet, dels 36 § som gäller till skydd för enskilds personliga intressen. Enligt sistnämnda paragraf får uppgifter

ur författningsreglerade brottsregister inte utlämnas i annat fall eller annan ordning än som föreskrivits i lag eller förordning. Den följdlagstiftning som sålunda förutsätts i 36 § har inte sanktionerats i 8 §, vilken torde få tillämpas genom en bedömning av skaderekvisitet i varje enskilt fall utan stöd av följdlagstiftning. Det förefaller vara ett något haltande tillstånd att en speciallagstiftning med detaljerade bestämmelser om utlämnande av uppgifter ur polisregister är baserad på endast en av de båda sekretessgrunderna. Rikspolisstyrelsen föreslår därför att det även i 8 § – såvitt den gäller polisregister – ges en hänvisning till vad som föreskrivits i lag eller förordning.

Enligt *polisstyrelsen i Malmö polisdistrikt* är 8 § klart och tydligt utformad och väl avvägd. Också *statens invandrarverk* och *Sveriges domareförbund* tillstyrker förslaget.

Socialstyrelsen tar upp skyldigheten för rättsläkarstation att jämlikt Kungl. Maj:ts instruktion den 14 juni 1974 bl. a. utföra rättsmedicinska obduktioner, biträda vid brottsplats- eller liknande undersökningar, tillhandagå domstol, länsstyrelse, allmän åklagare eller polisstyrelse med rättsmedicinska utlåtanden samt med råd och upplysningar i rättsmedicinska frågor ävensom annan myndighet eller enskild med intyg eller utlåtande i rättsmedicinska frågor. Socialstyrelsen har inte kunnat finna att OSK har behandlat frågan om sekretess för handlingar i ifrågavarande slag av ärenden. Såvitt gäller rättsläkares obduktionsprotokoll och obduktionsutlåtande hävdar socialstyrelsen att de åtnjuter sekretesskydd enligt 10 § SekrL i den mån de kan hänföras till verksamhet som avses med denna paragraf. 8 § LAH avser bl. a. handlingar rörande polismyndighets verksamhet för att beivra brott. Sekretesskyddet i denna paragraf torde därför enligt styrelsens uppfattning bl. a. omfatta rättsläkares obduktionsprotokoll och obduktionsutlåtanden i samma utsträckning som hittills.

Bland de i något hänseende kritiska remissinstanserna återfinns *JO*, som kräver en särskild regel om JO-ärendena vid sidan av 8 och 38 §§ LAH. JO konstaterar till en början att JO:s tillsyn enligt gällande ordning till sin karaktär är en åklagartillsyn med utgångspunkt i ämbetsansvaret. Detta kommer emellertid att upphöra den 1 januari 1976 och JO:s funktion och tillsyn ändrar därmed karaktär. JO kommer typiskt sett inte att vara en åklagare utan en myndighet med annan typ av tillsyn än en åklagares. Mot denna bakgrund anser JO att det inte längre är på sin plats att som OSK gjort i 8 och 38 §§ LAH inta de bestämmelser som bedöms erforderliga i fråga om sekretess för allmänna handlingar hos JO. De handlingar som förvaras kan delas upp i till JO inkomna anmälningar, hos JO upprättade handlingar (inspektionsprotokoll, förhörsprotokoll, remisspromemorier m. m.), till JO inkomna remissyttranden och andra skrivelser under ett ärendes gång, av JO inlånade handlingar (domstolsakter, taxeringshandlingar, kronofogdehandlingar, socialakter m. m.) samt JO:s beslut. Enligt JO:s mening bör liksom hittills JO arbeta under stor öppenhet, vilket dock inte hindrar att det stundom kan föreligga ett behov av sekretess som väger över intresset

av insyn. JO pekar på att sekretess kan motiveras av alla de olika hänsyn som anges i sekretessgrunderna. JO fortsätter:

Ser man på de fem ovan angivna grupper av handlingar som förekommer hos JO kan till en början konstateras att det är ovanligt att behov gör sig gällande av att sekretessbelägga en JO-anmälan, den må nu härröra från myndighet (något som sällan förekommer) eller från enskild person. Det kan naturligtvis förekomma att en värnpliktig som klagar på sitt befäl därvid råkar av oförstånd blotta någon militär hemlighet eller att någon som klagar mer eller mindre för annans räkning i ett vårdärende därvid lämnar uppgifter som är ytterst nedsättande och menliga för den därav berörde. I sådana fall kan det vara motiverat att sekretessbelägga anmälningen i berörd del.

När det gäller hos JO upprättade protokoll och promemorior gör sig behov av sekretess sällan gällande men fall kan dock förekomma där sekretess är påkallad, t. o. m. starkt påkallad.

Inkomna remissyttranden kan naturligtvis mången gång beröra känsliga frågor, i synnerhet då detaljerad redogörelse lämnas för innehållet i sekretesskyddade handlingar, t. ex. socialutredningar eller sjukjournaler. Egentligt behov av sekretess är dock mindre vanligt.

Andra myndigheters handlingar som inlånas till JO bör naturligen inte ändra status i offentlighets- eller sekretesshänseende hos JO.

Vad slutligen angår JO:s beslut har det JO veterligen inte förekommit att ett sådant hållits hemligt och något behov av sekretess kan rimligen inte sägas föreligga. Det får förutsättas att JO utformar sina beslut så att inte otillbörligen blottläggs vad som bör hållas dolt.

Slutsatsen av det förda resonemanget blir sålunda, *att* sekretess inte behöver stadgas i fråga om JO:s beslut, *att* inlånade handlingar bör behålla sin status i sekretesshänseende *samt att* i fråga om övriga JO-handlingar en möjlighet kan behövas att sekretessbelägga dem när så någon gång är påkallat av hänsyn till något av de i 5 kap. 1 § MMG angivna intressena.

JO ställer därefter frågan, vilket utslag det föreslagna sekretessystemet ger för handlingar i JO-ärenden och pekar på att olika formuleringar har använts i sekretessparagraferna. Detta säges medföra att en del handlingar blir hemliga hos JO, medan andra inte blir det. Ibland är det tveksamt hur en sekretessregel slår. Enligt JO torde detta med tillräcklig tydlighet visa att så som sekretessystemet utformats i LAH det inte för JO-ärenden tillgodoser vare sig intresset av offentlighet eller det intresse av sekretess som kan göra sig gällande. Utan en särskild regel om JO-ärendena synes någon i alla avseenden tillfredsställande ordning inte kunna vinnas. När det gäller innehållet i en sådan regel menar JO att det torde ställa sig ogörligt att med hjälp av definitioner eller uppräkningar ringa in i vilka särskilda fall handlingar i JO-ärenden skall få hållas hemliga. JO ser därför inte någon annan lösning möjlig än att det efter förebild av regeln i 53 § om sekretess hos domstol föreskrivs att handling i ärende hos riksdagens ombudsmän får hållas hemlig när ombudsman så förordnar och att sådant förordnande får meddelas endast om det finnes nödvändigt av hänsyn till något i 5 kap. 1 § MMG angivet ändamål. En sådan regel som den föreslagna blir enligt JO givetvis tillämplig också i JO:s åklagarärenden och tillgodoser

de behov av sekretess som undantagsvis kan göra sig gällande där. JO anser därför att några särskilda föreskrifter om sekretess i JO:s åklagarärenden inte erfordras i 8 och 38 §§ och vad OSK föreslagit härom bör i så fall utgå.

Riksbanksfullmäktige anmäler i anslutning till 8 § en sekretessfråga som föranlett tveksamhet inom riksbanken. Inom riksbankens valutaavdelning arbetar en särskild arbetsenhet, kontrollgruppen, med att kontrollera valutaregleringens efterföljande. I misstänkta fall av överträdelse utarbetas promemorior som ligger till grund för ställningstagande huruvida skäl finnes att med överlämnande av promemoriorna begära polisutredning och åtal. Det material som sålunda sammanställes måste enligt sakens natur vara sekretesskyddat. Efter en riksbanksutredning kan t. ex. polisutredningen behöva inledas med husrannsakan för beslagtagande av handlingar som bevismaterial. Eftersom syftet med denna utredningsverksamhet inom riksbanken är att lägga grunden för polismyndighets och åklagares åtgärder, har man inom riksbanken velat grunda sekretess för sina brottsutredningar och åtalsskrivelser på nuvarande 10 § sekretesslagen. Tolkningen får dock anses tveksam. Vid tillkomsten av ny lagstiftning vore det enligt riksbanksfullmäktige därför värdefullt att få uttryckligt fastslaget att även då annan myndighet än polis, tull och åklagare upprättar handlingar i syfte att dessa skall ligga till grund för "polismyndighets eller åklagares verksamhet för att förebygga eller beivra brott", sådana handlingar omfattas av lagrummet i fråga. Om detta anses kräva en omformulering av det nuvarande förslaget till lagtext menar riksbanksfullmäktige att en sådan bör komma till stånd.

Endast en remissinstans, *Pressens samarbetsnämnd*, anser att hänsynen till offentlighetsintresset bör tillgodoses bättre än enligt förslaget. Nämnden konstaterar att polis- och brottssekretessen i förslaget är utformad på samma sätt som hittills. Nämnden anser att man mot bestämmelsen kan rikta samma kritik som mot nuvarande regler, nämligen att polis- och åklagarmyndighets beslut att avskriva en brottsutredning vanligen blir hemliga. Därigenom kan den offentliga kontrollen över att allt går rätt till inom denna sektor inte upprätthållas enligt nämndens uppfattning.

Hovrätten över Skåne och Blekinge gör det redaktionella påpekandet att ordet "samt" i andra stycket synes vara språkligt oriktigt och att det bör bytas ut mot "och ej heller".

Tystnadspliktskommittén gör samma anmärkning i fråga om avfattningen av tredje stycket som vid 4 §.

9 § Säkerhets- och bevakningsåtgärder m. m.

Svea hovrätt anmärker att det skulle vara till fördel om 9 § kunde systematiseras i punkter efter mönster av 7 §. Hovrätten finner att samma synpunkt äger giltighet även beträffande andra stadganden men begränsar sig till att göra ett mera allmänt påpekande i anslutning till förevarande

paragraf. *Statistiska centralbyrån* (SCB) anser att det skydd som OSK föreslår för säkerhets- och bevakningsåtgärder är från centralbyråns utgångspunkter tillfredsställande.

Två remissinstanser berör närmare sekretessen för handlingar rörande säkerhets- och bevakningsåtgärder med avseende på byggnader och lokaler. *Byggnadsstyrelsen* sätter i fråga om inte lagtexten bör förtydligas att också gälla byggnadsobjekt som mera fackmässigt hänförs till kategorin anläggning. Byggnader och lokaler torde nämligen enligt styrelsen ofta snävt tydas såsom husbyggnader och däri ingående lokaler och sålunda utesluta vissa i det aktuella sammanhanget angelägna anordningar (anläggningar). Detta kan bl. a. gälla komplexa och försörjningsviktiga statliga kommunala kulvertsystem som i och för sig kan behöva särskilt skydd. Till denna kategori får också räknas vissa upplag och uppställningsplatser. Som jämförelse nämner styrelsen bestämmelserna i 2 § andra stycket säkerhetsskyddskungörelsen angående skydd mot obehörigs tillträde till anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område, där hemlig handling eller annat av betydelse för landets säkerhet förvaras eller verksamhet av sådan betydelse drives. Liknande synpunkter för *televerket* fram.

Frågan om sekretess för handling avseende säkerhetsåtgärd som syftar till att förhindra eller försvåra åtkomst av hemliga handlingar samt handling innefattande program som avser hemlig upptagning för automatisk. databehandling tas upp av *datainspektionen*. Inspektionen konstaterar att OSK:s förslag innebär en begränsning till hemliga handlingar. Klart är att behörig åtkomst av offentliga handlingar inte skall försvåras av några säkerhetsåtgärder av nu förevarande slag. I regel finns väl någon hemlig handling hos den ifrågavarande myndigheten och handlingarna angående säkerhetsåtgärderna skulle då i regel kunna hållas i sin helhet hemliga. Emellertid kan väl tänkas en myndighet, som har ett register med enbart offentliga uppgifter, t. ex. för utbetalningsändamål, där det är synnerligen betydelsefullt att organisatoriska och maskinella säkerhetsåtgärder finns till skydd mot obehöriga åtgärder, exempelvis framställning av falska utbetalningskort, obehörig kopiering av magnetband eller andra dataintrång. Datainspektionen anser det uppenbart att handlingar rörande säkerhetsåtgärderna även i ett sådant fall måste kunna hemlighållas. Datainspektionen säger sig dela en bland experter på datasäkerhet ofta framförd åsikt att hemlighållande av program och av dokumentation av sekretessanordningar bör begränsas till att avse enbart behörighetskoder och -nycklar samt arrangemang och fördelning av dessa. Hemlighållande av övrig dokumentation liksom av program m. m. skulle enligt detta synsätt snarast motverka sitt syfte då den krets av behöriga personer som för sin tjänst måste äga kännedom om de dokumenterade förhållandena ofta är alltför stor och vakthållningen kring de nycklar eller koder med vars hjälp man kan bereda sig tillgång till informationen kan försvagas om överdriven tilltro sätts till en mer omfattande sekretess. Da-

tainspektionen anser – åtminstone i vad avser sådana handlingar eller uppgifter som ej är hemliga – att möjlighet måste finnas att hemlighålla behörighetskoder och -nycklar liksom arrangemang och fördelning av dessa. Datainspektionens uppfattning innebär således inte att sekretess i dessa fall behövs beträffande alla övriga handlingar avseende säkerhetsåtgärder, system och program, dokumentation etc. Datainspektionen förordar på grund av det anförda att orden "åtkomst av hemliga handlingar" i 9 § LAH utbyts mot "obehörig åtkomst av handlingar". Därjämte synes det ligga i sakens natur att skaderekvisitet alltid är för handen; det bör därför utgå.

Också *statskontoret* och *datasamordningskommittén* behandlar den föreslagna begränsningen till hemliga registreringar. Statskontoret anför att intrång i syfte att förändra, förstöra eller avslöja registerinnehåll kan företas med olika avsikter i vilket ADB-system som helst. En anledning kan vara manipulation av ADB-system i syfte att skaffa sig ekonomisk vinning. En typ av säkerhetsspärrar i ADB-system är behörighetskoder som ger innehavaren begränsad tillgänglighet till registrerad information. Behörighetskoder kan liknas vid nycklar till ett dörrlås. I orätta händer kan alltså tillgången till behörighetskoder medföra allvarliga skadeverkningar oavsett om informationen i ett ADB-system är hemlig eller ej. Statskontoret har därför den uppfattningen att alla säkerhetsspärrar i ADB-system för det allmännas räkning skall kunna hållas hemliga. Samma åsikt hyser datasamordningskommittén.

SCB noterar att OSK:s förslag om sekretess för handling innefattande program, krypteringsnycklar m. m. som avser hemlig upptagning för automatisk databehandling tillgodoser ett från SCB aktualiserat önskemål och tillstyrker förslaget. SCB ifrågasätter dock, om den föreslagna lagtextens lydelse, "... innefattande utredning eller instruktion eller teknisk beskrivning..." rent verbalt täcker krypteringsnycklarna. De sistnämnda täcks förslagsvis bättre av uttrycket "hjälpmedel".

Endast *postverket* yttrar sig i fråga om bestämmelserna i andra stycket angående sekretess för handling om tillverkning eller kontroll av sedlar eller mynt m. m. Verket understryker angelägenheten av att det föreslagna sekretesskyddet för handlingar om förvaring eller transport av pengar eller värdeföremål kommer till stånd. Postverket har på senare år, i brist på sekretesskydd, tvingats att lämna ut bl. a. handlingar med uppgift om tider, bemanning och transportvägar vid transport av värdepost. Postverket förutsätter att stadgandena i andra stycket även innefattar sekretesskydd för handlingar som rör säkerhetsåtgärderna vid utlämnande av pengar eller värdeförsändelser, t. ex. spärrlistor, uppgifter om kontrollmärkning av betalningshandlingar och andra koder samt anvisningar för när kontrollringning skall ske. Om sekretesskydd för dessa handlingar inte anses innefattat i andra stycket måste ett sådant sekretesskydd enligt postverkets mening tillskapas.

10 § Verkställighet av påföljd

De tre remissinstanser som uttalar sig om 10 § är mer eller mindre kritiska. *Kriminalvårdsstyrelsen* anser att det utöver vad som föreskrives i 8 och 9 §§ LAH inte föreligger behov av något ytterligare stadgande om hemlighållande till skydd för intresset att förebygga och beivra brott. I övrigt torde sekretessintresset på kriminalvårdens område tillgodoses genom 39 § LAH.

Av lagtexten och motiveringen till 10 § LAH bör enligt *TCO* klart framgå att endast behandlingsjournaler och liknande handlingar rörande enskild intagen faller under paragrafen.

Den nya regeln i 10 § synes *Pressens samarbetsnämnd* diskutabel. Nämnden ifrågasätter om den föreslagna möjligheten att sekretessbelägga handling som kan medföra risk för att "ordning eller säkerhet inom kriminalvården störes" är i samklang med den öppenhet och insyn i offentliga myndigheters arbete som förutsättes inom andra områden av förvaltningen. Myndigheterna kan alltid åberopa att "ordningen" inom en anstalt skulle kunna störas om med störd ordning avses sittstrejker, demonstrationer eller liknande som kan ha sin grund i faktiska missförhållanden som bör komma till allmän kännedom. Intresset av insyn bör enligt nämnden här ta över det intresse som kriminalvården kan ha av att undvika det obehag som en offentlig insyn i vissa fall måste innebära för berörda tjänstemän.

11 § Rättstvister

Fastighetsnämnden i Malmö kommun antecknar att 11 § i stort sett stämmer överens med nu gällande lag, som enligt nämndens erfarenhet erbjuder ett tillfredsställande sekretesskydd. *Styrelsen för Malmö industriverk* finner paragrafen tillfredsställande i materiellt hänseende.

Flera remissinstanser uppehåller sig vid uttrycket rättstvist. *Naturvårdsverket* påtalar att förslaget inte ger tillräcklig sekretess när det gäller handlingar rörande ersättning för intrång enligt naturvårdslagen. Enligt verket är det tveksamt om det finns något stöd för sekretess för uppgifter i intrångsersättningsfall där länsstyrelserna anger beräknade intrångsersättningskostnader för objekt där förhandlingar ännu inte inletts. Ett offentliggörande av uppgifter av detta slag kan i vissa fall inverka menligt på kommande kontakter och förhandlingar med berörda sakägare. Det är därför, enligt naturvårdsverkets mening, angeläget att sekretesskydd kan beredas uppgifter av ifrågavarande slag. På samma sätt bör möjlighet till sekretess finnas för andra hos myndighet (främst naturvårdsverket och länsstyrelserna) eller för myndighets räkning företagna utredningar, uppskattningar och värderingar av ekonomisk karaktär avseende framtida säkerställandeåtgärder av naturvårdsobjekt.

Också enligt *statens lantmäteriverk* kan tveksamhet uppkomma beträffande

innebörden av ordet "rättstvist". Av motiven framgår att innebörden av uttrycket är "att parter hävdar olika mening i en sak, som kan bli föremål för prövning av domstol eller annan behörig myndighet t. ex. skiljenämnd" (OSK s. 182). Lantmäteriet medverkar ibland med t. ex. värderingsutredningar vid länsstyrelses förhandlingar med markägare enligt 22 § naturvårdskungörelsen (1974:1028) om ersättning i naturvårdsärende. I de fall överenskommelse om ersättning ej kan träffas kan berörd markägare få frågan prövad vid fastighetsdomstol. Verket anser alltså att villkoren för hemlighållande i detta fall är uppfyllda.

Enligt *vice stadsjuristen i Stockholms kommun* bör det för tydlighetens skull komma till uttryck i lagtexten dels att regeln skall gälla även fall där saken inte är anhängig, dels att regeln ej avser tvister om t. ex. tjänstefel. Sistnämnda tolkning har stöd i rättspraxis men synes samma remissinstans vara dubiös.

JO anser att det med den formulering paragrafen getts kan ifrågasättas, om den inte blir tillämplig också hos myndighet som för talan som företrädare för ett allmänt intresse i ett förvaltningsmål, t. ex. ett allmänt ombud eller en taxeringsintendent. Denna fråga bör enligt JO närmare övervägas.

Sveriges advokatsamfund uttalar att det i 11 § LAH t. ex. genom lokutionen "pågående" rättstvist bör förebyggas att hänvisning till rättstvist ger alltför vidsträckta möjligheter att sekretessbelägga handlingar eller uppgifter.

Statens lantmäteriverk tar upp frågan om vilken myndighet som skall ge tillstånd till utlämnande. Verket föreslår en ändrad skrivning av paragrafen med innebörd att handlingen skall hållas hemlig om myndighet begär det. En sådan skrivning, som motsvarar den som föreslagits i 25 § LAH skulle avsevärt förenkla rutinerna vid utlämnande av kopia av handlingar. Tidsödande kontakter i efterhand med beställande myndighet och osäkerhet i frågan "hemlig eller offentlig" undvikes därmed enligt verket. *Styrelsen för Malmö industriverk* och *kommunstyrelsen i Kungälv* efterlyser en samordning mellan 11 och 12 §§ så att det också i 11 § anges att det är den myndighet som har att föra talan i rättstvist som skall ge tillstånd till utlämnande.

12 § Kollektivavtal m. m.

De remissinstanser som behandlar förslaget att vissa handlingar rörande kollektivavtal m. m. skall hållas hemliga endast intill dess avtal slutits eller förhållande eljest reglerats är till största delen kritiska och förordar att nuvarande femårsregel bibehålls. *Statens avtalsverk* tillstyrker dock förslaget i denna del.

Med tanke på främst de handlingar av detta slag som rör ändrade anställningsvillkor för enstaka tjänster – det sannolikt övervägande antalet handlingar inom området torde avse just dylika frågor – synes förslaget enligt *televerket* kunna skapa svårigheter vid tillämpningen. Även om hand-

lingen inte innehåller uttrycklig uppgift av betydelse för framtida avtal så innebär ju redan den omständigheten att vissa tjänster "figurerar" i en handling ett försvagande av det allmännas ställning som part genom att man därur kan utläsa vissa ställningstaganden – av betydelse även för framtida avtal – från myndighetens sida. Om enskild tjänsteman begär att få uppgift om "hans tjänst" förekommit i handling av här avsett slag synes det tveksamt om myndigheten med stöd av andra stycket – i det enskilda fallet – skall kunna vägra utlämnande av en dylik uppgift. Det är däremot uppenbart så att, om ett större antal tjänstemän begär att få samma uppgift, ett dylikt utlämnande skulle försämra det allmännas ställning som part. Man skulle alltså kunna ställa frågan så: Till hur många kan uppgiften utlämnas utan att den sistnämnda effekten uppkommer? Enligt televerkets mening borde den nuvarande konstruktionen (5-årsregeln) av angivna skäl behållas. Någon egentlig nackdel med denna regel har enligt televerkets vetskap inte påvisats under de omkring tio år den varit gällande.

Också *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* förordar att nuvarande bestämmelse i 35 § SekrL i allt väsentligt behålls. Kommunförbundet citerar inledningsvis OSK:s principdeklaration att "det allmännas representanter i kollektivavtalsförhandlingar även i fråga om insyn bör vara likställda med sina motparter och med andra förhandlande parter på arbetsmarknaden. För att uppnå detta är sekretess för att skydda förberedelser, utredningar och interna överläggningar på arbetsgivarsidan erforderlig". Detta synes förbundet stå helt i samklang med den numera rådande synen på förhandlandet även inom den offentliga sektorn. I och för sig innebär visserligen den redan nu gällande femårsregeln för handlingar inom området ett avsteg från dessa principer, men den har av praktiska skäl – väsentligen avtalsperiodernas längd på senare tid – kunnat anses godtagbar. Mot bakgrund av dessa principer finner förbundet dock inte att kommittén har anfört bärande skäl eller att det eljest är motiverat att på sätt kommittén har föreslagit nu införa ett skaderekvisit av viss utformning som krav på sekretessbeläggning för tid efter det att avtal har slutits eller förhållandet eljest reglerats. Att, som kommittén har berört, budgivningen under avtalsrörelserna på senare tid i allt större utsträckning har offentliggjorts har enligt kommunförbundet helt eller delvis berott, i vart fall från arbetsgivarpartens sida, på andra överväganden än författningsbestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och SekrL. Nämnda omständighet kan därför, anser kommunförbundet, inte motivera att offentlig arbetsgivares handlingar av ifrågavarande slag får ett sämre skydd än motpartens. Kommunförbundet erinrar om sitt yttrande över OK:s betänkande och ansluter sig i allt väsentligt till de synpunkter som då i denna del redovisades. Enligt kommunförbundets mening kan det inte anses lämpligt att ha sådana bestämmelser som i princip häver sekretessen för handlingar rörande kollektivavtal m. m. när avtal slutits eller förhållandet eljest reglerats. Innehållet i sådana handlingar kan, om det offentliggöres, bli till stort men för den offentliga arbetsgivarparten

och medföra motsvarande obehöriga förmåner för motparten.

Kommunförbundet anför vidare att den möjlighet som enligt förslaget föreligger att hålla handling hemlig till dess fem år förflutit från tidpunkten för avtalets slutande m. m. enligt förbundets uppfattning icke innebär tillräckligt skydd för arbetsgivarintressena. Genom det uppställda skaderekvisitet måste tydligen vid sekretessbeläggning på något sätt hävdas att ett utlämnande försämrar det allmännas ställning som part. Detta kan enligt förbundet i vart fall ge en motpart värdefull indirekt upplysning om handlingens innehåll eller tendens. Det förefaller heller inte förbundet klart hur hithörande intressen skall kunna skyddas i en besvärsprocess. Förbundet hänvisar här till att besvärsprövningen kommer att avse ett uppställt skaderekvisit såsom skäl för vägrat utlämnande av viss handling och att det torde vara svårt att undvika att dessa skäl utförligt redovisas i domen eller beslutet. Förbundet hävdar därför att de principer som ligger till grund för de nuvarande bestämmelserna i 35 § SekrL bör bibehållas. Man bör därför även i fortsättningen ha en generellt angiven tidsperiod under vilken handlingar rörande kollektivavtal m. m. inte behöver utlämnas. Någon anledning att ändra nuvarande tidsperiod fem år synes enligt förbundet knappast föreligga. För att undvika att tidsperioden sätts i relation till varje särskild handlings tillkomstdatum föreslår dock förbundet att det övervägs en anknytning till den tidpunkt då avtal slutits eller förhållandet eljest reglerats. För de fall då något avtalsslut eller annan slutlig reglering inte kommer till stånd kan sättas en yttersta tidsgräns på förslagsvis tio år räknat från den tidpunkt då handlingen tillkom.

Också mot den föreslagna regeln om skydd för vissa handlingar som avser stridsåtgärder reses invändningar. *Statens avtalsverk* finner denna regel nödvändig för att den offentliga arbetsgivaren inte skall stå i sämre läge än motparten på arbetstagarsidan vid förberedelser inför en konflikt. Regeln bör dock enligt avtalsverkets mening gälla utan tidsbegränsning eftersom här avsedda handlingar ofta har aktualitet under längre tid än fem år.

Den föreslagna utvidgningen av sekretesskydd till nu ifrågavarande handlingar tillstyrks av *Svenska kommunförbundet*. Däremot ställer sig kommunförbundet kritiskt mot det föreslagna skaderekvisitet. De synpunkter som förbundet för fram stämmer överens med vad *Landstingsförbundet* uttalar härom. Landstingsförbundet anger att vad kommittén anför om sekretessskydd för handling rörande planerad facklig stridsåtgärd och förslaget till lagbestämmelse härom avser i och för sig att fylla en hittills rådande brist. Emellertid synes det olämpligt att hemlighållande skall få äga rum endast om röjande av handlingens innehåll skulle leda till allvarligt men för det allmänna. En stridsåtgärd kan naturligtvis inte hållas hemlig sedan varsel har utfärdats men därav skall självfallet inte behöva följa att också interna diskussioner som har föregått åtgärden samtidigt skall bli offentligt material. Skyddet för handlingar av detta slag bör enligt Landstingsförbundets mening inte bli sämre än det som skall gälla för andra handlingar med anknytning till löneförhandlingar.

Flera remissinstanser, bl. a. *statens avtalsverk*, *LO* och *TCO*, pekar på att lagstiftning på grundval av arbetsrättskommitténs betänkande (SOU 1975:1) Demokrati på arbetsplatsen påverkar utformning av 12 § LAH.

Styrelsen för Malmö industriverk föreslår att i stället för "staten eller kommun, statligt eller kommunalt företag eller myndighet" i första stycket användes uttrycket "det allmänna" i likhet med vad som görs i andra stycket, vilket uttryck industriverket förmodar vara synonymt med det förstnämnda. *Kommunfullmäktige i Göteborg* anser att uttrycket "statliga eller kommunala myndigheter" är lämpligare än den åtskillnad som OSK gör mellan stat och kommun å ena sidan och myndigheter å andra sidan. Kommunen finner vidare de föreslagna reglerna i 12 § om utlämnande komplicerade och svårförstådda, i varje fall så som de beskrivs i specialmotiveringen, och efterlyser klargörande uttalanden om de myndighetsbegrepp som används i paragrafens olika stycken.

Tystnadspliktskommittén anser inte att bestämmelsen i paragrafens sista stycke om prövning enligt andra stycket är förenlig med den föreslagna grundlagstexten.

13 § Vissa av sjölagen reglerade förhållanden

Ingen remissinstans kommenterar denna paragraf särskilt.

14 § Upplåning

Enligt *drätselnämnden i Stockholms kommun* kan den föreslagna bestämmelsen väntas medverka till att underlätta den kreditgivning som sker i det allmännas intresse.

Riksgäldsfullmäktige anser att förslaget är ur fullmäktiges synvinkel tillfredsställande såvitt gäller riksgäldskontorets upplåningsverksamhet. Däremot delar fullmäktige inte kommitténs uppfattning i fråga om behov av sekretess beträffande den verksamhet i riksgäldskontoret som avser inskrivning i statsskuldboken av statsobligationer (räntebärande obligationer, premie- och sparobligationer). Kommittén framhåller, säger fullmäktige, att det för den ter sig principiellt tveksamt om verkligen enskilds inskrivna innehav av statsobligationer bör skyddas genom sekretess. I konsekvens med kommitténs förslag i 29 § LAH att nuvarande skydd för förmögenhetslängds innehåll av vissa angivna skäl skall upphävas synes det kommittén ej heller böra upprätthållas något skydd för obligationsinnehav. Fullmäktige anger att den dominerande obligationstyp som inskrivs är ränteobligationer. Ägarna av dessa inskrivna obligationer utgörs till alldeles övervägande del av juridiska personer såsom företag i olika former, föreningar, stiftelser, kassor och AP-fonden m. fl. Inskrivningarna av premie- och sparobligationer, som är av betydligt mindre omfattning, avser praktiskt

taget enbart fysiska personers obligationsinnehav. Den jämförelse som kommittén gör mellan förmögenhetslängdens innehåll och obligationsinnehav, inskrivna i statsskuldboken, är enligt fullmäktiges mening helt missvisande av följande skäl. Uppgifterna i förmögenhetslängden kan såsom kommittén framhåller i praktiken inte hemlighållas. Uppgifterna om obligationsinnehav i statsskuldboken kan däremot inte tas fram ur något material utanför riksgäldskontoret och förblir därför även i praktiken hemliga. Jämförelsen mellan förmögenhetslängd och obligationsinnehav haltar betänkligt även på så sätt att längden inte innehåller uppgifter om företags m. fl. förmögenhet. Beträffande fysiska personer innehåller vidare förmögenhetslängden uppgifter endast om den totala samlade förmögenheten, medan i statsskuldboken finns uppgift om del av enskilds förmögenhet. Ett röjande av ifrågavarande obligationsägares innehav i statsskuldboken kan såvitt fullmäktige förstår inte vara motiverat av något offentlighetsintresse. Sekretesskyddet är enligt fullmäktige av särskilt stor betydelse i fråga om inskrivna ränteobligationer. Problemet är här inte så mycket insynen i själva förmögenhetsstrukturen utan den insyn i dagliga affärstransaktioner i dessa värdepapper som skulle uppkomma om sekretesskyddet upphävdes. Ett röjande av dessa affärstransaktioner på ett så tidigt stadium skulle uppfattas som mycket besvärande av affärskontrahenterna, vilka har krav på att transaktionerna skall hemlighållas såsom hittills skett. De här anförda principiella synpunkterna motiverar enligt fullmäktiges mening ett sekretesskydd för riksgäldskontorets ifrågavarande verksamhet. Frågan om sekretess för inskrivningar i statsskuldboken reser även viktiga praktiska spörsmål, främst i fråga om de räntebärande obligationerna. Inskrivningen av dessa obligationer medför den ovärderliga praktiska fördelen för riksgäldskontoret att numera endast någon procent av obligationsupplagorna behöver tryckas. För närvarande är av den utelöpande obligationsstocken avseende ränteobligationer ca 99 % inskrivet i statsskuldboken. Om uppgifterna i statsskuldboken skulle undantas från sekretesskyddet, skulle detta enligt fullmäktige kunna leda till ett minskat intresse för köp av statsobligationer och/eller medföra en kraftig minskning av inskrivningarna, vilket i sin tur skulle leda till stora praktiska olägenheter för riksgäldskontoret och för övriga agerande på obligationsmarknaden. En sådan utveckling skulle stå i direkt strid med strävandena till en förenklad obligationshantering, som bl. a. föranlett ett omfattande utredningsarbete under den senaste 10-årsperioden. Vid detta arbete har framkommit att parterna på obligationsmarknaden ställer bestämda krav på affärssekretess för sina transaktioner i obligationer. Riksgäldskontoret har alltid upprätthållit sekretess beträffande inskrivningar i statsskuldboken främst med stöd i en extensiv tolkning av 33 § SekrL. Om OK:s förslag till 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen och därtill anslutande tillämpningsförteckning hade antagits skulle, framgår det av fullmäktiges yttrande, en klar grund för förevarande sekretess ha funnits. OSK har i sina lagförslag inte upptagit någon motsvarighet till OK:s förslag. En sådan extensiv

tolkning som hittills gjorts av 33 § SekrL torde vara utesluten beträffande 14 § LAH med hänsyn till att sistnämnda stadgande i lagen placerats i avdelningen "Hemlighållande till skydd för det allmännas ekonomiska intresse". Sekretess avseende inskrivningar i statsskuldboken torde nämligen böra ses som ett skydd för enskilds ekonomiska intresse. Förslaget till LAH bör därför enligt fullmäktiges mening kompletteras med ett stadgande om att handling, som angår inskrivning i statsskuldboken, skall hållas hemlig om utlämnande kan medföra att enskilds förhållande till riksgäldskontoret röjes. Stadgandet torde böra ha sin plats i avdelningen "Hemlighållande till skydd för enskilds ekonomiska intresse, privatlivets helgd och enskilds personliga säkerhet". En likartad inställning i fråga om sekretess vid inskrivning i statsskuldboken redovisar *Svenska bankföreningen*.

15 § Det allmännas affärsverksamhet

Förslaget i denna del tilldrar sig ett betydande intresse från remissinstansernas sida. De remissinstanser som har erinringar mot förslaget anser till övervägande del att detta inte är tillräckligt långtgående när det gäller att möta behov av sekretess av hänsyn till det allmännas affärsverksamhet.

Regeringsrätten anser att paragrafens utformning innebär förbättringar i jämförelse med avfattningen av motsvarande bestämmelser i 34 § SekrL, bl. a. genom att reglerna om annan myndighets tillståndsprövning har utmönstrats och att lokutionen "handlingar i ärende angående..." inte används. *Skolöverstyrelsen* anger att bl. a. 15 § LAH synes täcka skolväsendets behov av sekretess. *Sveriges geologiska undersökning* konstaterar att den föreslagna formuleringen i 15 § LAH ger verket erforderlig möjlighet att hålla hemliga sådana resultat av utredning e. d. för det allmännas räkning, vilkas utlämnande kan leda till allvarligt men för det allmänna. *Statens vattenfallsverk* anser att den föreslagna förenklingen och utvidgningen av bestämmelserna om sekretess av hänsyn till det allmännas affärsverksamhet fyller ett sedan länge känt behov för verket. Till dem som uttalar sig positivt om förslaget hör också *nämnden för statens gruvegendom, förenade fabriksverken* och *kommunfullmäktige i Jönköping*.

Vissa remissinstanser, såsom *regeringsrätten* och *näringsfrihetsombudsmannen*, ställer frågan om förslaget ger tillräcklig insyn i det allmännas affärsverksamhet. *Pressens samarbetsnämnd* anser att, då det gäller affärsrelationer av stort allmänt intresse, det ur offentlighetssynpunkt kan vara nödvändigt att vissa upplysningar framkommer för att tillgodose allmänhetens behov av insyn i myndigheternas affärsverksamhet. Behov föreligger enligt nämnden därför av någon form av säkerhetsventil, så att inte detta intresse av insyn i varje läge måste stå tillbaka för myndighets affärsintressen.

Svea hovrätt tar upp frågan om offentlighetsprincipens räckvidd såvitt gäller statlig och kommunal verksamhet i privaträttsliga former. Hovrätten ställer sig tveksam till förslaget att utvidga sekretessen på det kommunala

området utan en särskild utredning om offentlighetsprincipens tillämplighet på detta område, något som hovrätten förordar, men finner de av OSK anförda skälen så vägande att förslaget godtas.

Den i första stycket föreslagna utvidgningen av sekretesskyddet för det allmännas organ med huvuduppgift att driva affärsverksamhet är väl motiverad anser *statskontoret* och *riksrevisionsverket*. Riksrevisionsverket anmärker dock att svårigheter kan uppstå vid bedömningen av vilka myndigheter som skall anses driva affärsverksamhet, varför denna fråga bör belysas ytterligare under det fortsatta lagstiftningsarbetet. *Vice stadsjuristen i Stockholms kommun* pekar på att utvidgningen skapar förutsättningar för kommunala bolag att för kommunal myndighet öppet redovisa sin verksamhet utan att det för verksamheten nödiga sekretesskyddet går förlorat. *Arbetsmarknadsstyrelsen* utgår från att styrelsens industrienhet som bedriver tillverkningsindustri – efter finansieringsformen benämnd industriella beredskapsarbeten – är ett exempel på sådan myndighet som avses i första stycket. Möjligen skulle enligt styrelsen en dylik tolkning strida mot vad OSK på s. 200 uttalat, nämligen att förutsättning för tillämpning av första stycket är att det är myndighetens huvuduppgift att driva affärer. Med den tolkning begreppet myndighet fått i OSK:s förslag därvid även del av länsarbetsnämnd är att beteckna som myndighet torde industrienheten analogivis i förevarande sammanhang vara att beteckna som myndighet. Om ej denna tolkning kan accepteras hemställer styrelsen om sådant tillägg till första stycket att jämväl industrienhetens affärshandlingar därmed avses. *Kommunstyrelsen i Skellefteå* tillstyrker i princip förslaget vad gäller de affärsdrivande myndigheter som verkar i branscher där konkurrens råder. För affärsdrivande verk med direkt servicebetonad verksamhet och/eller en monopolställning bör samma regler gälla som för övriga myndigheter, anser kommunstyrelsen.

Mot utformningen av första stycket har *Svea hovrätt* riktat den anmärkningen att det av motiven framgår att detta gäller även företag som helt ägs av staten eller kommun, ehuru lydelsen antyder att det endast är fråga om företag, i vilka staten eller kommun ingår som meddelägare. *Sveriges advokatsamfund* pekar på att paragrafen har fått en olycklig utformning. Den kan nämligen ge intryck av både att handlingar hos ett offentligt ägt bolag som sådant ges skydd av annat slag än handlingar hos andra bolag och, möjligen, att bolagets handlingar hos myndigheter åtnjuter ett vidare skydd än som motsvarar syftet med bestämmelsen, nämligen att det skall vara samma skydd som för handlingar i ett privatägt bolag. *Sveriges industriförbund m. fl.* anser att det bör komma till uttryck i lagtexten att det skall vara myndighetens etc. huvuduppgift att driva affärer.

Skaderekvisitet i första stycket diskuteras av flera remissinstanser. *Postverket* och *statens järnvägar* finner det angeläget och ofrånkomligt att rekvisitet omfattar det som kan "skada verksamheten". Enligt *vice stadsjuristen i Stockholms kommun*, *industriverksstyrelsen i Stockholms*

kommun och *kommunfullmäktige i Göteborg* innebär förslaget ett minskat sekretesskydd i förhållande till 34 § SekrL som tillåter hemlighållande när "anledning därtill föreligger". Dessa remissinstanser anser att denna reducering av skyddet väcker betänkligheter.

Statens järnvägar förordar att nuvarande ordning att handling inte får utlämnas "utan myndighetens tillstånd" behålls. Utan en sådan regel skulle betydande svårigheter uppstå för statens järnvägar att lämna annan myndighet tillgång till handling av den art som här avses. Med den av OSK föreslagna utformningen skulle statens järnvägar vid utlämning till annan myndighet automatiskt till denna överföra befogenhet att i statens järnvägars ställe företa en värdering av de för statens järnvägar specifika kommersiella förhållanden som inverkar på sekretessfrågan och avgöra denna.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet anser att skaderekvisitet i första stycket har fått en alltför obestämd formulering, som medger omfattande sekretess till skada för allmän debatt och demokratisk kontroll. *Sveriges industriförbund m. fl.* uttalar att sekretessgrunden, att ett utlämnande skulle "eljest skada verksamheten", lämnar utrymme för godtyckliga sekretessbeslut i en omfattning som ej kan överblickas. Enligt motiven har denna sekretessgrund tillagts för att möjliggöra sekretess hos affärsdrivande myndighet e. d. som har en monopolsituation och som därför ej kan åberopa konkurrensskäl. Man tänker då på sekretess i upphandlingsärenden. Av skäl som utvecklas närmare vid behandling av paragrafens andra stycke finner organisationerna emellertid just beträffande sådana ärenden att ingendera av de i första stycket upptagna förutsättningarna för sekretess kan godtas. Andra exempel där affärsdrivande myndigheter i monopolsituation behöver särskild sekretess kan svårligen uppställas. Med beaktande härav och då de nu aktuella myndigheterna generellt föreslås få självständig beslutanderätt i sekretessärenden anser organisationerna att uttrycket "eller eljest skadar verksamheten" bör borttas. Ytterligare grund för hemlighållande än rena konkurrensskäl bör enligt organisationerna ej uppställas, och ett undantag bör i första stycket göras för upphandlings- och entreprenadärenden. *Handelskamrarna i Göteborg* och *Karlstad* finner de anmärkningar som den på denna punkt skiljaktige ledamoten Eriksson har anfört i sin reservation värda att beaktas och hemställer att reglerna ändras i enlighet med reservationen.

Bestämmelserna i andra stycket om sekretess hos myndigheter, för vilka drivande av affärsverksamhet inte är det primära syftet, kritiseras av de remissinstanser som i likhet med *kriminalvårdsstyrelsen* anser att sådana myndigheter, som har en betydande affärsverksamhet utan att ha denna till huvuduppgift, bör jämställas med myndigheter som avses i första stycket. Till de på denna punkt kritiska remissinstanserna hör *fortifikationsförvaltningen, statistiska centralbyrån, statens lantmäteriverk* och *kommunstyrelsen i Malmö*, vilka också påtalar att gränsdragningen mellan myndigheter enligt första och andra stycket är oklar.

Inte heller *Svenska kommunförbundet* finner förslaget lämpligt på denna punkt, i vart fall inte för kommunernas del. Föreskriften i första stycket bör avse all affärsverksamhet oavsett om denna är en primär eller en sekundär uppgift för myndigheten. Eljest skulle bestämmelsens giltighet på det kommunala området bli beroende på om man för affärsverksrörelsen inrättat särskild styrelse eller ej. I många fall kan exempelvis för ett kommunalt elverk finnas en särskild elverksstyrelse. I andra fall sorterar elverket under kommunstyrelsen. Det kan enligt förbundet inte finnas någon rimlig anledning att då låta olika sekretessregler gälla beroende på vilken myndighet som har ansvaret för affärsverksrörelsen i fråga. Det avgörande anser förbundet vara affärsverksrörelsens karaktär och inte den organisationsform för rörelsen som vederbörande kommun funnit lämpligt att använda.

Lantbruksstyrelsen påpekar att andra stycket är inte tillämpligt på värderingshandlingar, som lantbruksnämnd har införskaffat för handläggning av ärende om förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen, exempelvis skogsvärderingshandling. Enligt styrelsen kan lantbruksnämndens möjligheter till ekonomiskt lämpliga fastighetsuppgörelser äventyras härigenom till förfång för rationaliseringsintressena, varför det är önskvärt att en särskild regel utformas som möjliggör hemlighållande av sådan värderingshandling. Även *lantbruksnämnderna i Gotlands, Västernorrlands* och *Jämtlands län* föreslår att förslaget kompletteras i detta hänseende.

Riksrevisionsverket anmärker att enligt upphandlingskungörelsen (1973:600) upphandling är ett vidare begrepp som innefattar såväl köp som arbetsbeting, varför i lagtexten "köp" och "arbetsbeting eller annat uppdrag" kan utgå. *Statens lantmäteriverk* understryker vikten av att "myndighets affärsverksamhet" ges samma definition som i upphovsrättslagen. Verket behandlar också den situationen att myndighet är anbudsgivare, vilken inte har berörts av OSK, och föreslår att sekretesskyddet i andra stycket vidgas så att det avser också handling som angår av myndighet avgivet anbud rörande försäljning av varor eller tjänster. *Fastighetsnämnden i Malmö kommun* förordar att ordet "köp" bytes mot "förvärv" som inrymmer även andra fång än köp.

S k a d e r e k v i s i t e t i a n d r a s t y c k e t bör enligt *kriminalvårdsstyrelsen* och *fortifikationsförvaltningen* inte utformas så att det men som krävs skall vara "allvarligt". *Vice stadsjuristen i Stockholms kommun* anser att rekvisitet för sekretesskydd enligt andra stycket är alltför skärpt i förhållande till gällande rätt. En förutsättning för en sådan skärpning borde vara att allvarliga betänkligheter kan anföras mot tillämpningen av gällande lag. Att myndigheter f. n. skulle alltför extensivt sekretessbelägga handlingar i förevarande ärenden har dock inte visats av OSK.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att skaderekvisitet är befogat i fråga om upphandling men kan befaras uppmuntra till mörkläggning i sådana ekonomiska förehavanden av annat slag som är opinionsmässigt känsliga, något som strider mot grundlagens anda. Om bestämmelsen i andra stycket

anses ha någon väsentlig funktion bör det enligt länsstyrelsen få en sådan lydelse att sekretessgrunden klart framgår.

Sveriges industriförbund m. fl. har den meningen att handlingar i upphandlings- och entreprenadärenden intar en särställning bland de handlingar som avses i andra stycket. I dessa ärenden är enligt organisationerna skälen för insyn och kontroll särskilt starka. Sådana ärenden innebär nämligen ett ianspråktagande av allmänna medel i betydande omfattning och misstanke får ej uppkomma om att missbruk skulle förekomma vid offentliga upphandlingar. OSK har själv redovisat starka skäl mot hemlighållande sedan en myndighet tagit ställning i upphandlingsärenden. De skäl OSK redovisar för ett hemlighållande efter avtalsskedet har – med undantag av ett visst hemlighållande för bevarande av yrkes- och affärshemligheter – enligt organisationernas mening ej sådan bärkraft att allmänhetens insynsintresse bör vika härför. Av motiven måste klart framgå att det föreslagna rekvisitet "allvarligt men för det allmänna" avser att garantera offentlighet vid upphandlingsärenden. Vad beträffar de affärsdrivande myndigheter m. m. som avses i första stycket finns enligt organisationernas mening ej anledning ställa lägre krav på offentlighet i upphandlingsärenden hos dessa än hos andra myndigheter. Affärsdrivande myndigheter bör sålunda även de omfattas av det i andra stycket uppställda skaderekvisitet i upphandlings- och entreprenadärenden. Detta kan enkelt åstadkommas genom att i första stycket intas en hänvisning till andra stycket i ärenden av detta slag.

Ett flertal remissinstanser tar upp frågan om sekretesskydd vid anbudsgivning. De uttalar sig därvid för ett bibehållande av nuvarande regel att utlämnande inte får ske innan avtal har slutits. Enligt *riksrevisionsverket* kan det tänkas fall då det av en handläggande tjänsteman t. o. m. skulle kunna bedömas vara till nytta för det allmänna om handlingar som här avses utlämnas. Tidigare ingivna anbud skulle således om de blir kända kunna ha en prissänkande effekt på nya anbud. Upplysningar om vem som avgivit anbud skulle kunna leda till samma resultat. I flertalet fall torde emellertid ett utlämnande få till följd att respekten för den statliga upphandlingen undergrävs och i så måtto leda till allvarligt men för det allmänna. Som det föreslagna lagrummet är utformat överlämnas denna bedömning till det stora antal myndigheter som handlägger upphandlingsärenden. Mot bakgrund av det anförda ifrågasätter verket om inte nuvarande ordning med ett entydigt förbud mot utlämnande av anbud är att föredra. Detta ger enligt verket stadga åt upphandlingen i anbudsskedet och bidrar till att skapa respekt för den offentliga upphandlingen. Såväl anbudsgivare som anbudstagare vet klart vad som gäller och inte ens misstankar behöver uppstå om att i detta skede handlingar som angår upphandling kan komma att bli kända av andra anbudsgivare, slutar verket. I samma riktning uttalar sig *kriminalvårdsstyrelsen, försvarets materielverk, postverket, DAFA* och *fastighetsnämnden i Malmö kommun.*

Också enligt *Svenska kommunförbundets* mening är de nuvarande sekretessbestämmelserna rörande anbudshandlingar enkla och klarläggande. Förbundet kan inte finna att några starkare skäl anförts för att i dessa hänseenden göra några ändringar, i all synnerhet som man tydligtvis avsett att i stort sett bibehålla nuvarande sakläge. Det måste anses vara av stort värde för myndigheten att själv få bestämma om sekretessen i tiden mellan anbudsöppnandet och upphandlingsärendets slutförande. Under denna tid är det av vikt för myndigheten att kunna handlägga upphandlingsärendet utan att riskera obehörig insyn. Några berättigade intressen av att få offentlighet åt upphandlingsärenden före den tidpunkt då upphandlingen har avslutats kan heller inte anses föreligga enligt förbundet. Härtill kommer att man med de nuvarande reglernas konstruktion i normalfallet har en för allmänheten klart skönjbar tidpunkt då sekretessen i upphandlingsärenden i princip upphör, nämligen avtalsslutet eller därmed jämförbar händelse. De tidpunkter då inkomna anbud öppnas eller framför allt då de prövas av myndigheten är inte på samma sätt dokumenterade. Något offentliggörande i förväg av den tidpunkt då öppnandet av anbud skall ske torde som regel inte förekomma inom det kommunala området. Förbundet förordar därför att bestämmelserna om upphandlingssekretessen får en utformning i huvudsaklig överensstämmelse med vad som nu gäller.

Åtskilliga remissinstanser efterlyser möjlighet till sekretess i det allmännas affärsverksamhet med hänsyn till enskilds intresse. *Televerket* befarar att anbudsgivare i vissa fall, särskilt då fråga är om nyutvecklad teknik, avstår från att lämna anbud till staten. I sådant fall skulle 15 § LAH kunna innebära en ur upphandlingssynpunkt allsidig begränsning av möjligheten att tillgodose statsnyttan på bästa sätt.

Riksrevisionsverket ifrågasätter för sin del om i fall varom nu är fråga det allmännas och den enskildes intressen sammanfaller i så hög grad att man i tillräcklig omfattning kan tillgodose den enskildes intressen genom den föreslagna lagregeln. Sedan beslut fattats i ett upphandlingsärende torde oftast handlingar kunna utlämnas utan att detta skadar det allmänna. Vid statliga myndigheter hemligstämplas med stöd av 34 § andra stycket SekrL högst 400 upphandlingsärenden per år. Med hänsyn till den relativt mycket låga andelen hemligstämplade ärenden torde OSK:s uttryckta farhågor om att nu gällande regler är ägnade att medföra misstro sakna fog för sig enligt verkets uppfattning. Liknande uppfattning har *regeringsrätten, byggnadsstyrelsen* och *arbetsmarknadsstyrelsen.*

Enligt *Sveriges industriförbund m. fl.* är det långt ifrån säkert att det alltid kan anses lända det allmänna till förfång att uppgifter av företagshemlig natur från anbudsgivarna släpps sedan ett avtal väl slutits. Enligt organisationernas mening bör här en lösning sökas som även tillvaratar den enskildes berättigade intresse av sekretess för nu nämnda typer av uppgifter.

KF hänvisar till OSK:s uttalande att det allmännas och enskilds intressen av hemlighållande i ärenden av detta slag ofta torde sammanfalla. Om så-

lunda enskild begär sekretessbeläggning av anbudshandlingar såsom villkor för att avge anbud kan det allmänna för sin del ha ett intresse av att sådant anbud ges in och handlingarna bör av detta skäl kunna hemlighållas. Enligt förbundets mening stämmer denna uppfattning inte bra överens med kommitténs redovisade allmänna princip att grunderna för hemlighållande skall vara uttalade i lagen. Härtill kommer att hemligheter av teknisk eller ekonomisk karaktär i anbudshandlingar får ett otillräckligt sekretesskydd. Förbundet förordar därför för sin del en komplettering av grunderna för hemlighållande av handlingar i upphandlingsärenden. Möjlighet bör sålunda öppnas att sekretessbelägga handlingar på begäran av anbudsgivare om ett offentliggörande av handlingarna kan medföra ett otillbörligt röjande av företagshemligheter av teknisk eller ekonomisk natur.

Bestämmelserna i tredje stycket om handling med redogörelse för utredning m. m. som myndighet har låtit verkställa för det allmännas räkning har kommenterats av enbart *Sveriges geologiska undersökning*, som förutsätter att formuleringen ger myndigheten befogenhet att vid behov själv "hemligstämpla" en handling innan den överlämnas till en uppdragsgivare.

Fjärde styckets regler om sekretesstid berörs av tre remissinstanser. *Statens järnvägar* framhåller att flera för statens järnvägar väsentliga avtal, direkt eller genom förlängningsklausuler, har längre löptid än fem år från det de upprättades. Uppenbarande av innehållet i sådana handlingar, medan det ännu äger aktualitet och kan förmedla insyn i statens järnvägars löpande affärsförhållanden, är som regel ägnat att försätta järnvägen i en ogynnsam situation på marknaden. Det framstår därför enligt statens järnvägar som angeläget att stadgandet utformas så att det inte medför någon inskränkning av sekretesstiden i förhållande till vad som f. n. följer av SekrL.

Från *fastighetsnämnden i Malmö kommun* föreslås att nuvarande möjlighet i 34 § andra stycket SekrL till förlängning av sekretesstiden får stå kvar. *Kommunstyrelsen i Umeå* förordar att sekretesstiden skall räknas från det att ett avtal upphör, eftersom kommunstyrelsen anser det rimligt att sekretessen gäller under hela avtalstiden.

16 § Skeppsbyggnadsavtal

Den enda remissinstans som uppmärksammar denna paragraf särskilt är *sjöfartsverket*, som förklarar att dess befattning med ärenden som anges i paragrafen avses skola upphöra inom en mycket nära framtid och verksamheten överföras till de sjörättsliga registren vid Stockholms tingsrätt. Sjöfartsverket anser sig därför inte ha anledning att närmare granska bestämmelsen.

17 § Medling i arbetstvister

Denna paragraf behandlas inte särskilt av remissinstanserna.

18 § Patent och mönsterskydd

De remissinstanser som uttalar sig om den föreslagna yttersta tidsgränsen på 10 år för handlingar i ärende angående ansökan om patent är genomgående kritiska och hävdar i första hand att den obegränsade sekretesstiden i 23 § SekrL behålls. I andra hand förordar remissinstanserna en längre tid än den OSK föreslår. Också i vissa andra avseenden gör remissinstanserna invändningar.

Patent- och registreringsverket (patentverket) säger sig i och för sig ha en positiv inställning till offentlighet i patentärenden. Verket framhåller vidare att frågorna beträffande sekretesskydd inom patentadministrationen är ytterst ömtåliga och att nya lösningar måste grundas på omsorgsfulla överväganden för att inte prisge uppfinnare och innovatörer. Offentlighetsfrågorna måste sålunda enligt verket alltid bedömas med tillbörlig hänsyn till de intressen som part kan ha av att skydda en uppfinning mot obehörig åtgärd från tredje mans sida. Reformer som ökar risken i detta hänseende för en patentsökande, bör inte genomdrivas utan att övertygande samhällsskäl kan åberopas. Offentligheten i patentsystemet är noga reglerad i patentlagen och SekrL och representerar en avvägning mellan skilda intressen som i stort sett kan sägas nu vara allmänt accepterad. Regleringen överensstämmer ganska nära med vad som gäller i sådana industriländer, där särskild vikt fästes vid offentlighetselementet i patentsystemet. En förskjutning av gränsen för vad som för närvarande är sekretesskyddat så att uppfinnare eller deras rättsinnehavare genom en patentansökan riskerar att förlora besittningen av en uppfinning eller eljest kan vållas betydande skada skulle allvarligt försämra det rättsskydd som samhället genom patentväsendet vill ge uppfinnaren. Enligt patentverkets mening finns stor risk för sådana skadeverkningar om sekretesskyddet bestämmes så snävt som utredningen föreslår. För närvarande kan en patentsökande genom att återta en utsiktslös ansökan eller låta den bli avskriven före adertonmånadersfristens utgång hindra offentliggörande för obegränsad tid. Sekretessbegränsningen kan enligt patentverkets uppfattning medföra att uppfinnare tvingas vänta med att inge patentansökan tills han är säker på framgång. En sådan försening kan medföra rättsförlust för honom. Det är vidare uppenbart, anför patentverket, att Sverige inte kan genomföra reformer i detta hänseende som står i bjärt strid mot den ordning varom ett stort antal länder enats i samband med upprättande av konventioner inom det internationella patentsamarbetet. Här åsyftar patentverket i första hand Patent Cooperation Treaty och European Patent Convention. Patentverket yrkar därför i första hand på ett bibehållande av gällande patentsekretessbestämmelser. Om man

ändock av principiella skäl vill införa en begränsning av sekretessen, får gränsen under inga förhållanden dras så snävt att värdefullt konstruktionsarbete prisges till skada för sökande eller part. Enligt patentverkets mening kan en kortare sekretesstid än 50 år icke komma i fråga. Patentverket tillägger att dess ståndpunkt rimmar väl med de synpunkter som företrädare för industrin och uppfinnarväsendet har meddelat verket och med påpekanden som under hand har framförts av uppfinnarföreningen. Patentverkets synpunkter på sekretesstidens längd är representativa också för *Sveriges advokatsamfund* och *Svenska patentombudsföreningen.*

Patentverket tar upp också den särskilda frågan om sekretess för f ö r e t a g s h e m l i g h e t som inte har samband med patentsökt uppfinning. Verket finner att det inte klart framgår om sekretesstiden gäller hemlighållen företagshemlighet i samtliga patentansökningar, sålunda företagshemlighet inte bara i icke offentliga, avskrivna och avslagna ansökningar utan även i sådana ansökningar varå patent beviljats och i ansökningar som avskrivits eller avslagits sedan de blivit allmänt tillgängliga. Förslaget synes patentverket kunna tolkas så att sekretessbelagd handling med företagshemlighet såsom utgörande "handling i ärende angående ansökan om patent" blir offentlig vid patents beviljande i ärendet. Beträffande motsvarande handlingar i ansökningar som avskrivits eller avslagits efter det de blivit offentliga, uppfattar verket det så att sekretessen upphör 10 år efter handlingens tillkomst. Patentverket motsätter sig bestämt denna ordning. En företagshemlig handling kan enligt förslaget snabbt bli offentlig, nämligen i de fall en ansökan leder till patent kort tid efter ansökningens ingivande. En sådan konsekvens är ej förenlig med lagens intentioner om ekonomisk sekretess. Även en sekretesstid om 10 år finner dock patentverket alltför kort. Det finns enligt verket ingen anledning att i detta sammanhang frångå den sekretesstid om 20 år som har föreslagits skola gälla för andra handlingar med uppgifter om affärs-eller driftförhållande, vilkas röjande kan medföra skada.

Även frågan om utgångspunkt för s e k r e t e s s t i d s b e r ä k n i n g berörs av *patentverket*, som helst ser att utgångspunkten härför blir dagen för ansökan om patent. Härigenom blir det samma sekretesstid för alla handlingar i ett ärende. I andra hand föreslår patentverket att sekretesstiden räknas från det handlingen inkom till verket resp. upprättades där. Att frågan har stor praktisk betydelse framgår av att verkets arkiv rymmer hundratusentals ansökningar, var och en ofta innehållande en ansenlig mängd handlingar. Av samma skäl förordar *Svenska patentombudsföreningen* att tiden räknas exempelvis från dagen för det beslut varigenom patentverket skiljer sig från ärendet.

Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar tar upp frågan om sekretess såvitt rör patent på f ö r s v a r s u p p f i n n i n g a r. Nämnden har ingen erinran mot förslaget om sekretess enligt 5 § LAH för dylika uppfinningar. Uttrycket "om ej utlämnande skall ske enligt gällande lagstiftning om patent" i 18 § LAH syftar enligt nämnden inte bara på bestämmelser om offentliggörande av handling innan den nämnda tioårsperioden förflutit –

t. ex. patentlagens bestämmelse om offentliggörande efter en artonmånadersfrist – utan även på föreskrifter om offentliggörande först efter tioårsperiodens utgång, t. ex. enligt lagen om försvarsuppfinningar. Granskningsnämnden anser att innebörden av nämnda stadgande tydligare skulle framgå om slutorden i berörda mening vore förslagsvis "om ej annat följer av gällande lagstiftning om patent".

När det gäller bestämmelsen i 18 § andra stycket LAH om sekretess beträffande handling som visar mönster yttrar *patentverket* att denna bestämmelse torde tillgodose ett rimligt och legitimt sekretessbehov. Patentverket föreslår dock att tiden räknas på motsvarande sätt som föreslås beträffande patent.

19 § Arbetsförmedling m. m.

Remisskritiken beträffande denna paragraf är delad så att vissa remissinstanser föreslår kompletteringar av sekretesskyddet medan andra förespråkar en mindre långtgående sekretess än enligt förslaget.

Datainspektionen påpekar att i denna paragraf avsedda handlingar kan tänkas bli utlämnade till annan myndighet och att sekretessen bör fortplanta sig i sådant fall.

Försvarets civilförvaltning anser skäl föreligga att utvidga 19 § LAH till att omfatta även handling i ärende rörande näringsbidrag till värnpliktig enligt 14 och 15 §§ familjebidragslagen (1946:99).

Arbetsmarknadsstyrelsen gör till en början den reflektionen att arbetsmarknadsområdet definieras olika i 19 och 45 §§. I motiven till 19 § sägs att i "andra arbetsmarknadsförhållanden" innefattas också arbetsvård och -träning samt yrkesvägledning. Vidare sägs att däri kan i förekommande fall även ingå ärenden om arbetstillstånd för utlänning. I 45 § har emellertid av dessa aktiviteter arbetsvården och yrkesvägledningen särskilt uppräknats jämte vissa andra. OSK uttalar (s. 274) att förslaget till 45 § avses, såvitt gäller enskilds personliga förhållanden, "täcka de delar av 14 § sekretesslagen, som avhandlar hjälpverksamheten vid arbetslöshet, häri inbegripet vad däri sägs om arbetsvård och -träning". I 14 § SekrL är emellertid arbetsvården nämnd endast i samband med psykologiska undersökningar. Om i begreppet "hjälpverksamhet vid arbetslöshet" skall innefattas även arbetsvården, synes denna enligt arbetsmarknadsstyrelsens mening ej särskilt behöva anges i lagtexten. Styrelsen nämner att enligt 71 § i arbetsmarknadskungörelsen (1966:368), de olika formerna av arbetslöshetshjälp är beredskapsarbete, arkivarbete och musikerhjälp. Begreppen arbetsträning och arbetsprövning förekommer däremot ej i den föreslagna lagtexten. I 14 § SekrL finns dock bestämmelser om skydd för handlingar som rör ärenden hos statens arbetsklinik eller kommunalt arbetsvårdsinstitut angående prövning av handikappade eller från arbetssynpunkt svårbedömda personers förutsättningar för arbete eller rörande arbetsträning av sådana personer.

Enligt arbetsmarknadsstyrelsen framgår det ej heller av motiven om nu nämnda handlingar innefattas i begreppet "hjälpverksamhet vid arbetslöshet" eller annat i lagtexten nämnt begrepp. Handlingar i ärenden rörande kontant stöd vid arbetslöshet, dvs. ersättning från arbetslöshetsförsäkringen (erkänd arbetslöshetskassa), kontant arbetsmarknadsstöd och statligt omställningsbidrag synes arbetsmarknadsstyrelsen ej kunna innefattas i "hjälpverksamhet vid arbetslöshet" eller "andra åtgärder för att främja sysselsättningen". I dessa ärenden förekommer enligt styrelsen emellertid ej sällan handlingar innehållande uppgifter om enskilds personliga förhållanden av den art att de bör kunna hemlighållas. Som exempel nämner arbetsmarknadsstyrelsen utredningar angående rätt till arbetslöshetsersättning i de fall sökandens arbetsförmåga eller villighet att arbeta har ifrågasatts eller då denne har avvisat erbjudet arbete. Styrelsen föreslår att såvitt möjligt enhetliga och entydiga begrepp som täcker jämväl arbetsträning och arbetsprövning resp. kontant stöd vid arbetslöshet används i ifrågavarande paragrafer.

Arbetarskyddsstyrelsen finner det vara en väsentlig förbättring att förslaget ger skydd också för näringsidkare som inte är arbetsgivare. Styrelsen anmäler dock tvivel på att 19 § LAH inom styrelsens verksamhetsområde täcker 21 § SekrL och 2 § 66 CSK såvitt gäller uppfinningar och forskningsresultat. Dessa begrepp förekommer i 21 § LAH. Varken i motiveringen till 19 eller 21 § LAH finns någon närmare bestämning av begreppen "näringsidkare", "affärs- eller driftförhållanden" samt "uppfinningar eller forskningsresultat". Någon skillnad i innebörd kan dock enligt arbetarskyddsstyrelsen knappast råda mellan uttrycken "näringsidkares affärs- eller driftförhållanden" och "enskilda företags affärs- eller driftförhållanden". Skillnaden mellan 19 § LAH och 21 § SekrL skulle då bestå i att uppfinningar och forskningsresultat av enskilda personer och sammanslutningar, som inte är näringsidkare, täcks av 21 § SekrL men inte av 19 § LAH. Den minskning av sekretesskyddet som det föreliggande förslaget på grund härav innebär inom styrelsens verksamhetsområde kompenseras inte av något annat stadgande i LAH. Enligt styrelsens uppfattning är det olämpligt att göra en sådan inskränkning av sekretesskyddet. Styrelsen erinrar om att det länge varit en strävan hos den att på ett så tidigt stadium som möjligt medverka i utvecklandet av såväl olika slags tekniska anordningar som kemiska processer o. d. Samarbete kan därvid tänkas förekomma med både enskilda uppfinnare och med olika slag av ideella institutioner, som sysslar med t. ex. tekniskt utvecklingsarbete. Med hänsyn till det nu anförda bör enligt styrelsens mening orden "näringsidkares affärs- eller driftförhållanden" i analogi med formuleringen i 21 § LAH utbytas mot "enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat".

Till de remissinstanser som förordar en mindre långtgående sekretess än enligt OSK:s förslag hör *karolinska institutet*. Institutet framhåller att kartläggning av arbetsmiljön på senare år har blivit en alltmer angelägen och aktuell arbetsuppgift. I 19 § föreslås emellertid att handlingar som rör ar-

betsförmedling, andra arbetsmarknadsförhållanden, "försäkring för yrkesskada, arbetarskydd eller reglering av arbetstid", skall hållas hemliga när de innehåller uppgifter om arbetsgivaren eller annan berörd näringsidkares affärs- eller driftförhållanden. Man utgår här sannolikt från att den reviderade arbetarskyddslagen innebär tillräcklig insyn i arbetsmedicinska förhållanden. Arbetarskyddslagen och lagen om allmänna handlingar kan här komma att få mot varandra verkande syften. Institutet finner att arbetsmedicinska frågeställningar är betjänta av en större öppenhet än som kommer till uttryck i denna del av lagförslaget.

I samma riktning uttalar sig *miljödatanämnden*, som anmärker att det för flera av de inskränkningar av offentlighetsprincipen som görs i förslaget stadgas i likhet med nu gällande regler att om vederbörande myndighet finner att utlämnande bör ske med hänsyn till det allmännas intresse, får utlämnande ske utan samtycke av den enskilde som berörs av handlingen. Sådant stadgande gäller inte för sådana handlingar i ärenden rörande arbetarskydd som enligt 19 § LAH får hemlighållas. Enligt miljödatanämndens mening är handlingar inom denna verksamhet av sådan karaktär att vederbörande myndighet bör ges möjlighet att utlämna handlingar med hänsyn till det allmännas intresse trots att ett röjande kan medföra skada för den berörde.

LO tar upp frågan om skyddsombuds rätt att ta del av handlingar som är av betydelse för fullgörandet av skyddsombudsuppdraget. Ändringarna i arbetarskyddslagen 1973 innebar att skyddsombud enligt 40 a § denna lag skulle få tillgång till de handlingar och dokument denne behöver för utövandet av sitt uppdrag. I specialmotiveringen till 19 § LAH (s. 210) anges att uttrycket "om utlämnande ej föreskrivits i lag eller förordning" åsyftar bl. a. 67 § i arbetarskyddskungörelsen, som ger skyddsombud rätt att taga del av skriftligt meddelande från arbetarskyddsverket till det egna arbetsstället. LO anser att sådana hinder i sekretesshänseende som föreslagits inte får uppställas i fråga om arbetarskyddet. Utgångspunkten bör i stället vara att skyddsombudet skall ha en oinskränkt rätt att ta del av alla de handlingar och dokument som är av betydelse för fullgörandet av skyddsombudsuppdraget även om dessa endast skulle vara att tillgå hos statlig myndighet. Vidare anser LO att skyddsombudet skall ha möjlighet att till övriga anställda rapportera om missförhållanden hos arbetsgivaren utan hinder av de föreslagna sekretessbestämmelserna. De begränsningar som kan behövas finns redan uppställda i den tystnadspliktsregel som föreskrivs i 51 § arbetarskyddslagen.

Av lagtext och motivering bör enligt *TCO* klarare framgå att "skyddet för arbetsgivares eller annan berörd näringsidkares affärs- eller driftförhållanden" i 19 § LAH endast avser skydd för rena yrkeshemligheter. Paragrafen kan inte under några förhållanden få användas för att gentemot berörda anställda och allmänheten hemlighålla t. ex. missförhållanden i arbetsmiljöhänseende. Skyddsintresset för de anställda måste gå före hänsynen till

arbetsgivarintresset. Möjligheten till insyn från allmänheten är ofta den starkaste påtryckningen mot en arbetsgivare som vill eftersätta arbetsskyddet.

Pressens samarbetsnämnd anser att sekretessbeläggning av näringsidkares affärs- eller driftförhållanden endast i undantagsfall nödvändiggör hemlighållande av åtgärder rörande arbetarskydd. Nämnden fäster vidare uppmärksamheten på att kommunala förvaltningar vid många tillfällen har kunnat undandra sig offentlig insyn genom att viss verksamhet har bedrivits som kommunalt bolag eller stiftelse. Nämnden framhåller slutligen som sin uppfattning att vad gäller insyn i ekonomisk förvaltning bör utvecklingen styras mot en större öppenhet i fråga om både offentliga och privata organ.

20 § Pris- och konkurrensfrågor

Näringsfrihetsombudsmannen (NO) antecknar att förslaget inte åsyftar vare sig ändrade grunder för sekretessbedömningen eller ändrad praxis i NO:s tillämpning härav. Dock har den enligt 20 § SekrL gällande möjligheten att låta regeringen avgöra om och i vad mån utlämnande skall ske av handlingar, vilkas offentliggörande kan skada företagare, inte upptagits i förslaget till 20 § LAH. NO erinrar om att den i 62 § LAH anvisade dispensmöjligheten även är avsedd att tillämpas i sådana fall som 20 § SekrL syftar på, nämligen om ett offentliggörande bedöms böra utgöra ett led i samhällets åtgärder för att främja konkurrenslagstiftningens allmänna syftemål. Under denna förutsättning har NO inga invändningar mot den föreslagna utformningen av ifrågavarande bestämmelse. Bland uppgifter som hos NO kan aktualisera fråga om hemlighållande kan nämnas enskilda företags omsättning, beräknade marknadsandelar, kostnadsfördelning och -utveckling, inköps- och försäljningsvillkor samt planerade konkurrensbegränsande avtal, vilka om de kommit till stånd, sannolikt skulle vara offentliga i kartellregister. Även om NO i enstaka fall kan möta vissa bedömningssvårigheter då fråga om hemlighållande av uppgifter uppkommer torde det vara svårt att närmare precisera när skaderekvisitet skall anses uppfyllt. Denna fråga måste enligt NO liksom hittills avgöras med utgångspunkt i förhållanden i det enskilda fallet.

De angivna grunderna för att icke utlämna handlingar anser *konsumentombudsmannen* (KO) rimligt avgränsade. Något missnöje från allmänheten eller näringslivet såvitt gäller lagens utformning på denna punkt har inte heller kommit till KO:s kännedom. Enligt KO:s mening bör emellertid formuleringen "företagares affärs- eller driftförhållanden, vilkas offentliggörande kan lända honom till men" bytas ut mot "företagshemlighet, vars röjande kan medföra skada för företagaren". Sistnämnda formulering ger enligt KO:s uppfattning bättre uttryck för de skyddsvärda intressena. Termen företagshemlighet förekommer redan på annat håll i nyare lagstiftning (se 22 § femte stycket patentlagen). Hithörande terminologifrågor har behandlats tämligen utförligt i betänkandet Otillbörlig konkurrens (SOU 1966:71 s. 118

ff och s. 138 ff). KO tar i sammanhanget vidare upp att det inte sällan förekommer att företagare begär att yttranden till KO eller andra handlingar inte skall lämnas ut. De omständigheter som åberopas till stöd för en sådan begäran är av varierande slag. I en del fall råder ingen tvekan om att handlingen innehåller företagshemligheter som förtjänar sekretesskydd. Det kan då ofta röra sig om uppgivna beståndsdelar i en produkt inom hälsovårdsområdet. I andra fall kan bedömningen vara svårare. Det är enligt KO:s mening en brist att förarbetena vid nuvarande lagstiftning inte ger någon vägledning till denna bedömning. Inte heller OSK har genom exemplifiering eller på annat sätt sökt utveckla vilka fall lagstiftaren avsett med sekretessregeln. Det är emellertid önskvärt med klargörande motivuttalanden i anslutning till lagen om allmänna handlingar. Därvid torde den behandling av termen "företagshemlighet" som förekommer i betänkandet Otillbörlig konkurrens med fördel kunna utnyttjas. Sådana motivuttalanden skulle också ligga i linje med det av OSK poängterade intresset av att göra lagstiftningen lätt att tillämpa. Slutligen avvisar KO kritik från näringslivshåll som gäller att handlingar i KO:s ärenden i princip genast blir offentliga. KO anser att risken för att företag skadas genom illa bedriven publicitet inte kan väga så tungt att inskränkningar i offentlighetsprincipen bör ifrågakomma.

Eftersom *statens pris- och kartellnämnd* anser att den hittills gällande 20 § SekrL såväl till innehåll som utformning har varit tillfredsställande har nämnden inte något att erinra mot dess överförande till en ny lag i praktiskt taget oförändrat skick. Det kan enligt nämnden inte förnekas att gällande regler erbjuder betydande svårigheter vid tillämpningen men dessa svårigheter torde vara oundvikliga på grund av sekretessproblematikens egen natur. Givetvis skulle det vara önskvärt om skadebegreppet kunde närmare preciseras om ej i själva lagtexten så i motiven till den kommande lagstiftningen. Emellertid, fortsätter nämnden, kan det naturligtvis invändas att den verklighet som detta begrepp skall omfatta är så mångskiftande och svårdefinierad att preciseringar av detta slag kan visa sig omöjliga att åstadkomma. Viss risk torde enligt nämnden även föreligga för att en precisering i stället för att underlätta myndigheternas bedömning av olika gränsfall kan leda till särskilda tolkningsproblem, som undgås om den generella regeln bibehålles utan att lagstiftaren i motiven söker ingå på närmare analys.

21 § Myndighets utredning, kontroll eller stödverksamhet med avseende på näringslivet

Ett flertal remissinstanser, däribland *televerket* och *kommunfullmäktige i Jönköping*, uttalar sig positivt om förslaget. De positiva remissinstanserna uppehåller sig främst vid två frågor. *Lantbruksstyrelsen, lantbruksnämnden i Gotlands län* och *arbetsmarknadsstyrelsen* tillstyrker förslaget att 21 § utformas som en ramparagraf med bemyndigande för regeringen att förordna om dess tillämpning. Sekretesskyddets utvidgning till det kommunala om-

rådet välkomnas av *miljödatanämnden, kommunfullmäktige i Göteborg, kommunstyrelsen i Umeå* och *Svenska kommunförbundet.*

Några remissinstanser behandlar frågan om utlämnande av handling som avses i 21 § LAH med hänsyn till det allmännas intresse. *Statens naturvårdsverk* nämner att i samband med ansökningar till koncessionsnämnden för miljöskydd, naturvårdsverket och länsstyrelserna om prövning av miljöfarlig verksamhet sökanden i vissa fall begär sekretessbeläggning av uppgifter om emissioner med motiveringen att en upplysning om de ämnen som släpps ut från verksamheten är tillräcklig för att avslöja hans tillverkningsmetoder för konkurrenter. Det kan vara svårt för myndigheten att bestrida ett sådant påstående, i synnerhet när det är fråga om utsläpp av mera ovanliga ämnen. När det gäller emissionerna från en miljöfarlig verksamhet, däri även inräknat uppkomst, sammansättning och hantering av avfall, är å andra sidan det allmänna intresset av öppen redovisning mycket starkt såväl vid prövning av de enskilda ärendena som vid tillsyn av prövade eller oprövade verksamheter. Här föreligger enligt naturvårdsverket därför en konflikt mellan den enskildes ekonomiska intresse och det allmännas intresse av öppen redovisning. Nuvarande utformning av sekretessbestämmelserna, som alltså i sak överensstämmer med den föreslagna, innebär att den enskildes ekonomiska intressen härvid går före det allmänna intresset. Enligt naturvårdsverkets mening är detta inte tillfredsställande. Lagtexten bör därför utformas på sådant sätt att den möjliggör ett offentliggörande av uppgifter om utsläpp och andra störningar från en verksamhet även om offentliggörandet kan ge upplysning om vederbörandes driftförhållanden och i och för sig skulle kunna medföra viss ekonomisk skada. En sådan utformning av lagtexten kan uppnås antingen genom att den i 2 § förordningen med tillämpningsförteckning till 21 § LAH intagna generella befogenheten att utlämna handlingar med hänsyn till det allmännas intresse utsträcks till att gälla även handlingar som avses under 1 § 17 eller genom att uppgifter om utsläpp och andra störningar från miljöfarlig verksamhet uttryckligen undantas från bestämmelsen i 1 § 17. Också *miljödatanämnden* förordar att handlingar i miljöskyddsverksamheten skall kunna utlämnas med hänsyn till det allmännas intresse trots att ett röjande kan medföra skada för den berörde.

I motsatt riktning uttalar sig *Sveriges industriförbund m. fl.* Organisationerna ifrågasätter starkt en sådan opreciserad befogenhet, som är ägnad att urholka lagens bestämmelser. För att uppnå ett skydd mot godtyckliga tolkningar av begreppet "det allmännas intresse" måste detta relateras till något. Enligt organisationernas mening kan rimliga lösningar endast uppnås genom att man i det enskilda fallet noggrant avväger det allmännas intresse mot uppgiftslämnarens berättigade intresse av sekretess. Endast om det allmännas intresse vid en sådan prövning befinnes vara så stark, att det måste anses väsentligt överväga uppgiftslämnarens intresse bör ett utläm-

nande kunna få ske. Denna grundsyn bör komma till uttryck i såväl lagtext som motiv.

Sveriges advokatsamfund hävdar att den enskilde har ett befogat anspråk på att uppgifter av i paragrafen aktuellt slag skall kunna lämnas till myndighet utan risk för att de blir utlämnade och använda i helt andra syften. Till följd härav bör enligt samfundet skaderekvisitet utgå.

Skaderekvisitet i första stycket berörs också av *statens naturvårdsverk* och *konsumentverket*. Naturvårdsverket anmärker att så gott som alla handlingar som inges i industriella ärenden för prövning enligt miljöskyddslagen innehåller upplysningar om enskilds affärs- eller driftförhållanden vars röjande kan tänkas medföra skada för den berörde. Naturvårdsverket förutsätter att bestämmelsen inte – i strid mot nuvarande praxis – skall tolkas så att sådana handlingar automatiskt skall hållas hemliga. För att röjandet skall kunna antas medföra skada bör det således i vart fall finnas ett påstående härom från den berörde, ingående i en preciserad och motiverad begäran om sekretess. Konsumentverket efterlyser uttalanden till ledning för tillämpningen av skaderekvisitet. Enligt konsumentverket finns det annars risk för att endast ett påstående från en näringsidkares sida kan komma att godtas som skäl för beslut att handling inte skall utlämnas utan att någon egentlig prövning äger rum.

Medan *Svenska bankföreningen* och *Svenska sparbanksföreningen* med gillande noterar att sekretesskydd för också enskilda fysiska personer införs i valutaregleringsärenden, anser *riksbanksfullmäktige* att förslaget inte löser sekretessproblemen inom valutaregleringen. Fullmäktige pekar på behovet av sekretess beträffande enskildas förmögenhetsdispositioner utan samband med näringsverksamhet, t. ex. vid emigration, upptagande av och lämnande av kredit till utlandet samt förvärv av fritidsfastigheter i utlandet. Fullmäktige åberopar att det i valutaärenden ofta måste redovisas mer personligt material då valutatillstånd begäres för en förmögenhetstransaktion än då samma transaktion därefter återspeglas i självdeklarationen och, för en omyndig, därutöver i överförmyndarredovisningen. Mot bakgrund av vad sålunda redovisats måste det enligt riksbanksfullmäktige anses principiellt fel att sekretesskyddet för handlingar i valutaregleringsärenden skall, såsom är förhållandet såväl enligt SekrL som enligt förslaget, baseras på en regel som blott avser att ge skydd för näringslivet och dess "affärs- och driftförhållanden". Denna systematik går fel också på så sätt att skaderekvisit uppställes som förutsättning för sekretesskydd. En redovisning av de personliga skälen varför man vill lämna ett lån till en i utlandet bosatt närstående eller ett läkarintyg på vilket man grundar anspråk på att få högre valutatilldelning för förvärv av fritidsfastighet i utlandet eller en infordrad förmögenhetsdeklaration över utländska tillgångar bör åtnjuta sekretess icke därför att offentliggörande kan medföra skada utan – för att använda den föreslagna grundlagstextens formulering – "av hänsyn till privatlivets helgd". Med åberopande av vad sålunda fram-

hållits föreslår fullmäktige att en allmän regel om sekretess för handlingar i valutaregleringsärenden införs bland de bestämmelser som i förslaget upptagits till skydd för såväl ekonomiska som personliga intressen.

Bankinspektionen tar upp en sekretessfråga som har avseende på allmänna handlingar och berör kreditinstituten ehuru inte företrädesvis bankinspektionen. Inspektionen syftar på banksekreta handlingar vilka från instituten överlämnas till skilda allmänna organ, vilka prövar frågor om statligt kreditstöd. Det synes inte klart i vilken utsträckning sekretessbehovet därvid kan tillgodoses genom 21 resp. 34 § LAH. Myndighets beslut angående kreditstöd kan avse såväl lån som bidrag, varvid handlingar som utgör beslutsunderlag kan vara gemensamma. Sekretessreglernas olika innehåll – 21 § innehåller bestämmelser om skaderekvisit och möjlighet för regeringen att medge undantag – skulle därför kunna förorsaka problem vid tillämpningen. Bortsett härifrån är emellertid av allt att döma ett spörsmål i sammanhanget olöst. Den kreditstödssökande kan i egenskap av part i ärende hos myndighet utfå handlingar i ärendet, inklusive utlåtanden angående hans kreditvärdighet m. m. från bankförbindelsen. Detta har lett till en naturlig försiktighet från institutens sida i fråga om lämnande av väsentlig information som är mer omfattande än kreditupplysningar i allmänhet. Kreditstödsfrågor behandlas vanligtvis i nära samarbete mellan vederbörande bankförbindelse och det statliga organet, varvid ett fritt informationsutbyte är värdefullt. Det då uppkommande sekretessproblemet har berörts bl. a. i betänkandet Specialdestinerat kreditstöd (Ds I 1972:4), vari har föreslagits att OSK skulle pröva frågan. Enligt tidigare rättstillämpning skulle i här avsedda fall vägran att utlämna handling till part inte kunna stödjas på rekvisitet "synnerliga skäl" (jfr 61 § LAH). Den ifrågavarande problematiken är komplicerad med hänsyn till de konkurrerande intressena. Enligt inspektionens uppfattning är det emellertid angeläget att besluten om samhällets ofta mycket långtgående åtaganden vad gäller kreditstöd i form av lån, bidrag och garantier kan fattas på basis av så långt möjligt uttömmande beslutsunderlag. Den föreslagna 7 § LAH synes inte hindra att handlingar utlämnas till part sedan utredning slutförts och ärendet avgjorts. Inspektionen har med det anförda velat fästa uppmärksamheten på de särskilda sekretessproblem som nämnda verksamhet ger upphov till.

Statens lantmäteriverk föreslår att 21 § görs tillämplig i ytterligare två fall som rör kartor. Verket erhåller årligen ett stort antal kartor för spridningsgranskning från sekretessynpunkt. Vissa av dessa är av sådan art att kartframställaren önskar att de icke offentliggörs utan dennes personliga medgivande. Som exempel nämner verket orienteringskartor med inlagda kontroller. Även kartor med klart ekonomiskt intresse (konkurrenshänsyn, markförvärv m. m.) begärs stundom skyddade. Verket anser att lydelsen i förslaget till LAH får anses täcka de berörda kartorna.

Frågan om sekretess för handlingar angående frivillig samverkan mellan myndigheter och enskilda tas upp

i några remissyttranden. *Socialstyrelsen* finner det tveksamt om den principiellt frivilliga samverkan, som styrelsen har etablerat med företag och organisationer inom näringslivet och som gäller den kost- och motionsaktivitet styrelsen bedriver, kan hänföras vare sig till utredning, kontroll eller stödverksamhet. Socialstyrelsen, som inte har kunnat finna att OSK behandlat spörsmålet i betänkandet, anser att ett effektivt samarbete med företag och enskilda näringsidkare kan ske endast under förutsättning att styrelsen får tillgång till även sådant material som dessa endast anser sig kunna utlämna, om det kan hemlighållas. Härmed avses planeringshandlingar, vilka företagen av konkurrensskäl inte vill att andra företag skall få tillgång till. Socialstyrelsens kampanjer vad gäller kost och motion tenderar att bli alltmer omfattande och långvariga. Styrelsen bedömer det för sin ifrågavarande verksamhet som nödvändigt att få tillgång till ifrågavarande handlingar. Behovet av sekretesskydd för dessa handlingar är därför angeläget. Styrelsen hemställer följaktligen att den föreslagna bestämmelsen ändras så att handlingar av angivet slag kan hållas hemliga.

Konsumentverket konstaterar att sekretesskydd för handlingar i samband med konsumentverkets överläggningar med producenter och andra näringsidkare saknas i förslaget. Sådana överläggningar förekommer dock i inte ringa omfattning. Näringsidkarna är härvid medvetna om att offentlighetsprincipen gäller i full utsträckning beträffande handlingar som av dem ges in till verket eller under överläggningarna upprättas av konsumentverket. På grund härav ålägger de sig en ganska stor försiktighet för att inte röja affärs- och driftförhållanden, som de menar skulle skada företaget om de offentligen yppades. Konsumentverket anser att de handlingar som inkommit till eller upprättats av konsumentverket bör kunna hållas hemliga, om de rör företagares affärs- och driftförhållanden, vars röjande kan medföra skada för honom. Det bör av samma skäl också gälla uppgifter om en varas ursprung, tillverkning eller innehåll. Om det är påkallat med hänsyn till enskilda konsumenters liv, hälsa och säkerhet bör dock konsumentverket kunna utlämna handlingarna.

Samma principspörsmål tar *länsstyrelsen i Östergötlands län* upp. Länsstyrelsen framhåller att den roll länsstyrelsen på senare tid kommit att spela, framför allt i den regionalpolitiska planeringen, har medfört att företag i allt större utsträckning tar kontakt med länsstyrelsen i olika situationer. Härvid kan handlingar, som rör företagens verksamhet och kan skada denna om handlingarna blir offentliga, komma att överlämnas till länsstyrelsen utan att de till en början direkt kan hänföras till handläggningen av ett konkret ärende, vilket sekretesskyddats i bestämmelserna. Det kan därför ifrågasättas om inte behov föreligger av en mer allmän sekretessbestämmelse som ger skydd i dessa situationer. I annat fall kan befaras att företagen på grund av offentlighetskravet avhålls från kontakter vilket kan medföra planeringsmässiga och regionalpolitiska olägenheter, anser länsstyrelsen.

Bestämmelsen i andra stycket om att regeringens tillstånd

fordras för utlämnande av handling från kommuns sida kritiseras av flera remissinstanser. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* menar att bestämmelsen kan uppfattas som stridande mot den kommunala självbestämmanderätten. Regeringen bör därför inte ha möjlighet att ingripa på föreslaget sätt. Enligt fakulteten kan det emellertid inte förnekas att väsentliga rättssäkerhetsaspekter aktualiseras i detta sammanhang. Det är därför enligt fakultetens uppfattning motiverat att kommun skall vara förpliktad inhämta tillstånd av rättsligt organ, lämpligen regeringsrätten, innan sekretessen hävs.

Stockholms stadsarkiv, kommunfullmäktige i Göteborg och *kommunstyrelsens i Kungälv arbetsutskott* anför att betydligt mera grannlaga och juridiskt svårbedömbara uppgifter åvilar kommunerna och att dessutom experter finns inom kommunförbundet. *Landstingsförbundet* vill för sin del inte motsätta sig att en regel som den föreslagna införs men finner att OSK:s förslag åtminstone såvitt gäller landstingskommunerna inte synes vara särskilt väl underbyggt.

Kommunfullmäktige i Göteborg anmärker vidare på att reglerna synes leda till att besvär kan föras över regeringens beslut enligt 21 § LAH att ej lämna medgivande till utlämnande. Samma remissinstans fäster i sammanhanget också uppmärksamheten på att andra stycket bör ändras så att det framgår vilken kommunal myndighet som skall göra prövningen.

Datainspektionen gör vissa anmärkningar rörande överensstämmelsen mellan 5 kap. 1 § andra stycket andra punkten MMG, 21 § LAH och tillämpningsförordningen till sistnämnda paragraf. Inspektionen anser vidare att sekretessen för handling som avses i tillämpningsförordningen bör fortplanta sig. Huruvida sekretessen följer handlingen ter sig oklart enligt OSK:s förslag.

22 § Uppgiftsskyldighet i vissa planeringsfrågor

Förslaget tillstyrks uttryckligen av *arbetsmarknadsstyrelsen. Sveriges industriförbund m. fl.* anser å sin sida att en annan lagteknisk lösning bör sökas, eftersom lagen (1972:826) om uppgiftsskyldighet i vissa planeringsfrågor är temporär.

Datainspektionen anmärker att enligt 59 § sista stycket LAH i lag eller förordning förekommande särskild reglering av utlämnande till annan myndighet gäller framför vad som sägs i bestämmelse i LAH. Eftersom 22 § LAH endast gäller handlingar enligt 1972 års lag, blir den använda lagtekniken vilseledande anför inspektionen. I 22 § bör därför efter ordet "icke" insättas "i andra fall än som sägs i den lagen". För övrigt kan enligt inspektionen övervägas om inte villkoren i 1972 års lag för utlämnande till annan myndighet än statistiska centralbyrån och berörd kommunstyrelse borde vara desamma som anges i 59 § första stycket andra punkten LAH.

23 § Tullsekretessen

Datainspektionen anför att det bör klarläggas huruvida sekretessen fortplantar sig när handling av tullverket utlämnas till annan myndighet. Inspektionen anser vidare det otillfredsställande att tullverket för ett straffregister som inte är författningsreglerat och som är offentligt.

Tullverket påpekar att det hos tullverket förvaras många handlingar som lämnar upplysning om avsändares och mottagares ekonomiska förhållanden. Det finns emellertid även andra parter än avsändare och mottagare som har intresse av sekretesskydd för uppgifter som lämnats till tullverket. Som exempel nämner verket tillverkaren, som – utan att vara avsändare – vill hemlighålla såväl varans pris som dess sammansättning, agenten som lämnar uppgifter om varans nettopris då varan inte förtullas av mottagaren, speditören, som vill hemlighålla sina affärsförbindelser m. m., samt den presumtive avsändaren eller mottagaren som begär upplysningar om införsel- eller utförselbestämmelserna beträffande viss vara. Det sistnämnda fallet kan röra antingen sådant förhandsbesked som avses i 29–34 §§ tullagen eller det än vanligare fallet att importören eller exportören mer formlöst begär – icke bindande – upplysningar om vilka avgifter och regleringar, som en viss import- eller exportvara är underkastad. Uppgifter lämnas därvid ofta om leverantör, varans pris och sammansättning m. m. För att nuvarande sekretesskydd inte skall försämras föreslår verket att första meningen i 23 § LAH får följande lydelse: "Handling hos tullverket rörande varor som där behandlas skall hållas hemlig om röjande av dessa innehåll kan medföra skada för avsändare, mottagare eller annan som handlingen angår."

24 § Postgirot

Bankinspektionen erinrar om att i tidigare och gällande lagstiftning har använts termen "enskilds förhållande till postgirorörelsen". Enligt den föreslagna bestämmelsen skall handling, som angår postverkets girogörelse, hållas hemlig, om utlämnande kan medföra att *kunds* förhållande till verket röjes. Utan kännedom om orsaken till just denna formulering förefaller det inspektionen konsekvent och naturligt att här tala om enskilds förhållande till postgirorörelsen. Eljest skulle exempelvis det missförståndet kunna uppkomma att mottagaren av ett utbetalningskort – som i denna egenskap knappast kan betraktas som kund hos postgirot – inte skulle vara sekretesskyddad i fråga om det belopp utbetalningen avser.

PKbanken påpekar att postverkets girorörelse och banken erbjuder sina kunder vissa mellan de båda institutionerna integrerade produkter. Bland dessa integrerade produkter kan nämnas postgirokredit, girokapitalkonto, personkonto, autogiro och löngivarkonto i postgirosystemet. Enligt paragrafen skall handling, som angår postverkets girorörelse, hållas hemlig, om utlämnande kan medföra att kunds förhållande till verket röjes. Beträffande

de integrerade produkterna föreligger ett kundförhållande dels till banken, dels till postverket. Dessa två kundförhållanden bör enligt bankens uppfattning i själva verket vara att betrakta såsom ett. Banken förutsätter därför, att paragrafens sekretessbestämmelse inte skall gälla gentemot banken beträffande sådan handling, som erfordras för att tillhandahållandet av integrerade produkter skall kunna ske med iakttagande av de bestämmelser och normer, som gäller för drivande av bankrörelse. Det är av stor vikt för såväl banken som postverket och allmänheten, att den av banken förutsatta tolkningen härutinnan är riktig. Ett klarläggande motivuttalande i saken bör därför göras. PKbanken uttalar vidare att den obegränsade sekretesstiden enligt paragrafen enbart torde vara historiskt betingad. Enligt bankens uppfattning bör därför ytterligare övervägas att begränsa sekretesstiden till att förslagsvis överensstämma med vad som gäller enligt 25 § LAH. I specialmotiveringen till paragrafen bör för ordningens skull, enligt PKbanken, rätteligen anges att endast *viss del* av bankens bokföring omhänderhas av postverket och att detta sker *tills vidare*.

25 § Myndighets uppdrag för enskilds räkning

Beträffande omfattningen av paragrafen påpekar *regeringsrätten* att möjlighet till sekretess för uppgift om enskilds telefonnummer eller enskilds innehav av licens för televisionsmottagare (se RRK R74 2:38) kommer att försvinna. I specialmotiveringen (s. 217) anges nämligen att skyddet gäller beträffande uppdrag som är frivilliga och som ej behöver utföras genom myndighets försorg. Då innehavare av telefon eller televisionsmottagare är skyldig att erlägga avgifter till televerket, är det ej fråga om ett sådant frivilligt uppdrag, som leder till sekretesskydd. Skäl talar, enligt regeringsrätten, för att hittillsvarande sekretess skall kunna bestå.

Enligt *försvarets forskningsanstalt* synes lagtexten böra kompletteras med "myndighets verksamhet för införskaffande eller meddelande av upplysningar till enskildas tjänst" för att tydligt markera att den avser att täcka samma verksamhetstyper som nuvarande 27 § sekretesslagen. För bl. a. forskningsanstaltens del har detta betydelse vid exempelvis uppbyggande av tekniska "informationsbanker", där viss information inte skulle kunna erhållas om inte villkor från informationsgivaren om t. ex. geografisk begränsning av spridningen kan uppfyllas. I samband med ett sådant tillägg synes texten i förslagets 27 § böra justeras för undvikande av dubbelreglering.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) erinrar om att UKÄ inom ramen för en rapport 1975-04-21 till utbildningsdepartementet rörande universitetens och högskolornas uppdragsverksamhet aktualiserade frågorna om sekretessskydd för handlingar rörande sådan verksamhet. UKÄ framhöll därvid att kravet på öppenhet och insyn är särskilt framträdande för läroanstalternas del, eftersom det grundläggande för all vetenskaplig verksamhet är offentlighet och öppet idéutbyte forskarna emellan. UKÄ fortsätter.

Det är också önskvärt att forskningens resultat så snart som möjligt kommer samhället till godo. Offentligheten innebär här som eljest möjlighet till en kontroll från allmänhetens sida. En möjlighet till sekretess vid läroanstalterna skulle kunna skapa misstro mot uppdragsverksamheten i olika avseenden och således framstå som ett hinder mot att engagera läroanstalterna i uppdragsverksamhet.

Å andra sidan framhöll UKÄ att det finns situationer då den enskilde uppdragsgivaren har ett legitimt behov av sekretess, vilket för övrigt kan utgöra en förutsättning för hela uppdraget. Detta gäller framför allt den industrielle uppdragsgivaren, vars uppgift är att marknadsföra konkurrensmässiga produkter eller metoder som kan användas i denna verksamhet. I skilda sammanhang har framhållits vikten av att de högre läroanstalternas resurser utnyttjas för näringslivets och det allmännas behov. En opinion inom näringslivet och de tekniska högskolorna har alltsedan tillkomsten av reglerna om uppdragsverksamhet hävdat att avsaknaden av ett sekretesskydd utgör ett av de främsta hindren för ett ökat forskningssamarbete och att läroanstalterna har tvingats avstå från intressanta och givande uppdrag med hänsyn till uppdragsgivarens behov av sekretess.

För att även den industriella uppdragsforskningen sålunda skulle främjas och underlättas föreslog UKÄ att en möjlighet till sekretess skulle införas för uppdragshandlingar. Ett sådant skydd borde dock enligt UKÄ:s mening gälla endast i de fall då uppdragsgivaren och läroanstalten särskilt enades därom i avtalet rörande uppdraget. Om vidare läroanstalten senare skulle finna att det allmännas intresse kräver, att tidigare beslutad sekretess upphävs, borde läroanstaltens styrelse kunna förordna därom.

Den av OSK föreslagna generella lagtekniken är i princip oförenlig med specialstadgande för olika myndigheters sekretesskydd. Härigenom föreligger nu i viss mån en annan situation än då UKÄ föreslog utformningen av ifrågavarande sekretesskydd. Trots detta förhållande finner UKÄ på ovan angivna skäl inte skäl att i sak frångå sitt tidigare avgivna förslag till utformning av sekretessregler för läroanstalternas uppdragshandlingar.

Lantbruksstyrelsen nämner att 4 § 36 CSK inte synes ha inarbetats i paragrafen och finner det önskvärt att så sker. *Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar* påpekar att nämnden i viss utsträckning avger utlåtande på begäran av statlig myndighet i dennas egenskap av arbetsgivare, varvid denna myndighet är part i ärendet. Dessa fall torde inte täckas av 25 §, eftersom nämnden då inte kan anses utföra uppdrag för enskilds räkning. Enligt nämndens mening är det emellertid uppenbart att samma sekretessbestämmelser bör gälla om arbetsgivaren är myndighet och om arbetsgivaren är privat företag. Enligt 10 § lagen (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinningar skall nämnden vidare avge utlåtande i fråga som rör tillämpningen av denna lag inte bara på begäran av arbetsgivare eller arbetstagare. Även domstol kan inhämta nämndens utlåtande i sådan fråga. Detta fall omfattas enligt nämndens mening inte heller av den föreslagna lagtexten, eftersom nämnden i detta fall inte kan anses utföra uppdrag för enskilds räkning. Enligt nämndens mening bör frågan om handling som förvaras hos nämnden skall kunna hållas hemlig regleras på samma sätt oberoende av om begäran om utlåtande görs av domstol eller av part. Sekretessbestämmelserna i gällande rätt torde vara tillämpliga på dessa två

fall. I 4 § CSK talas nämligen om beskrivningar, ritningar och andra handlingar, vilka har inkommit till eller upprättats hos nämnden.

Enligt *statens lantmäteriverk* synes 25 § lämpligen kunna utformas så att det framgår att uppdrag för enskild kan utnyttjas för senare arbeten för andra beställare under förutsättning att detta överenskommits eller varit klart för parterna vid upprättande av avtal om beställning.

Svenska sparbanksföreningen anser att den föreslagna formuleringen av paragrafen måste ges en ganska extensiv tolkning om den skall ge enskilda bankkunder avsett sekretesskydd i de fall då bank tecknat avtal med postverket om bistånd med bokföring e. d. Uppdragsgivaren och den enskilde är i sådana situationer inte samma person. Det kan här nämnas att bestämmelserna om undantag från offentlighetsprincipen skall tolkas restriktivt. *PKbanken* förutsätter att paragrafförslaget omfattar den bokföring som postverket tills vidare ombesörjer för bankens räkning och att enskilds förhållande till banken därigenom skyddas.

Förslaget att uttryckligt samtycke av uppdragsgivaren, vilket nu i princip krävs för att sekretesskyddet skall genombrytas under den tid skyddet gäller, inte längre skall uppställas som ett formellt krav har några remissinstanser invänt emot. *Lantbruksstyrelsen* menar att om uppdragsgivaren inte begär hemlighållande av handling kan myndighet och sist den tjänsteman som har att ta ställning till frågan om utlämnande få svårigheter att avgöra om uppdragsgivaren "med säkerhet måste ha avsett hemlighållande". Förslaget att det är uppdragsgivaren som skall begära att uppgifter skall hemlighållas eller att myndigheten skall avgöra huruvida han med säkerhet måste ha avsett hemlighållande är ej tillfredsställande. Det är först när ett utlämnande blir aktuellt som uppdragsgivaren kan avgöra om det är till skada för honom om uppgifterna utlämnas. Detta är ju beroende av för vilket ändamål uppgifterna skall användas. Länsstyrelsen kan t. ex. begära uppgifter för att använda dessa i sin kontrollerande verksamhet. För undvikande av tillämpningssvårigheter anser styrelsen att den nu gällande formuleringen som innebär att uppgifterna inte får utlämnas utan uppdragsgivarens samtycke är att föredra.

Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar anser att handlingar som ges in till nämnden i regel är av sådant slag att de bör hemlighållas av hänsyn till enskilds ekonomiska intresse. Enligt nämnden skulle dess verksamhet hämmas i avsevärd omfattning, om parterna måste räkna med att handlingar som ges in till nämnden och nämndens utlåtanden kan bli offentliga utan deras samtycke. I så fall är det risk för att parternas villighet att lämna upplysningar inför nämnden minskar. Därigenom motverkas det syfte som låg till grund för nämndens inrättande, nämligen att tvister om rätt till uppfinningar och ersättning härför i största möjliga utsträckning skulle kunna biläggas utan att behöva dras inför domstol. – Nämnden erinrar vidare om att enligt gällande rätt handling får lämnas ut tidigare än 20 år efter handlingens datum endast om arbetstagaren *och* arbetsgivaren samtycker

därtill. Enligt 25 § lagförslaget synes endast inställningen hos den som har begärd nämndens utlåtande tillmätas betydelse. En dylik reglering skulle leda till att den part som har begärt nämndens utlåtande ensidigt kunde avgöra huruvida de handlingar som motparten har ingivit till nämnden skall bli offentliga. Detta kan enligt nämndens uppfattning inte vara rimligt. Under hänvisning till det anförda vill nämnden förorda att handling i ärende hos nämnden skall få utlämnas före tjugoårsfristens utgång endast om båda parterna samtycker därtill. Vad nu anförts bör, enligt nämnden, föranleda en omarbetning av 25 § lagförslaget. Med hänsyn till den särskilda karaktär som nämndens verksamhet har torde det vara lämpligt att sekretessfrågorna för nämndens del regleras i ett särskilt stycke.

Svenska bankföreningen erinrar om uttalandet av OSK (s. 217), att uppdragsgivaren in dubio presumeras önska sekretess, om ett uppdrag inte innehåller någon uttrycklig sekretessbestämmelse. En sådan presumtion skulle, enligt bankföreningen, komma till bättre uttryck om i första meningen orden "med säkerhet måste" byttes ut mot ordet "kan". *Skogsstyrelsen* nämner att den föreslagna regeln ställer ökade krav på uppdragsgivaren från myndigheternas sida för att handling skall hemlighållas, vilket måhända kan medföra en del svårlösbara avvägningsproblem i den praktiska tillämpningen. Vissa anvisningar från den centrala myndigheten till de regionala organen torde krävas för att en något så när likartad tillämpning skall uppnås.

Förslaget till en enhetlig t i d s g r ä n s har i det stora hela mottagits positivt. Två remissinstanser är kritiska. *Statens skeppsprovningsanstalt* anser att den föreslagna sekretesstiden, 20 år, är klart otillräcklig och nämner som exempel härpå att vissa undersökningar utförda under 1940-talet ännu är av internationellt intresse. Skeppsprovningsanstalten gör gällande att sekretesstiden för handlingar angående provningar och undersökningar vid myndigheten även fortsättningsvis bör vara 50 år. Som skäl anges att uppdragsverksamheten, vilken bedrivs så att full kostnadstäckning erhålls, sker i stark konkurrens med utländska skeppsprovningsanstalter. Det är därför angeläget att skeppsprovningsanstalten ges förutsättningar att verka på samma villkor som övriga skeppsprovningsanstalter på den internationella marknaden. Bestämmelser angående begränsade sekretesstider för provningsresultat saknas utomlands. Myndighetens kunder förväntar sig att provningsresultaten inte skall vara tillgängliga för annan än uppdragsgivaren. En sänkning av sekretesstiden i enlighet med OSK:s förslag är därför ägnat att skapa misstroende bland kunderna och försämra skeppsprovningsanstaltens renommé. – Ytterligare skäl för oförändrad sekretesstid anges vara att flera skeppsprovningsanstaltens experimentella utrustningar har dimensioner och egenskaper som är utan motsvarighet vid andra skeppsprovningsanstalter. Av konkurrenshänsyn är det angeläget, att skeppsprovningsanstalten har möjlighet att i erforderlig omfattning skydda dessa unika förhållanden från konkurrenternas insyn.

Enligt *Svenska patentombudsföreningen* gäller de starka invändningar som

föreningen anfört mot ett offentliggörande av återtagna och avslagna patentansökningar (se under 18 §) i ännu högre grad de olika undersökningar som patentverket utför som ett led i sin uppdragsverksamhet. Uppdragsgivarna har utgått från att patentverkets behandling skulle vara lika strikt konfidentiell som om uppdraget lämnats till ett privat företag. Skulle handlingarna tillåtas bli offentliga torde man få räkna med att näringslivet i fortsättningen förlägger sina nyhetsundersökningar till andra länder. Mot bakgrund av det sagda hemställer föreningen att handlingar rörande patentverkets uppdragsverksamhet, i vart fall sådana som rör patent- och mönsterskyddsärenden, inte skall tillåtas bli offentliga efter viss tid. Skulle lagstiftningen ändå komma att genomföras, anser föreningen att tidsgränsen för offentliggörande av handlingarna i dessa ärenden inte bör understiga 30 år.

Vad gäller utformningen av andra punkten understryker *patent- och registreringsverket* och *statens nämnd för arbetstagares uppfinningar* vikten av det föreslagna undantaget från huvudregeln att handling får utlämnas om det allmännas intresse kräver det. *Svea hovrätt* ställer sig tveksam inför förslaget i andra punkten. Med hänsyn till de uppräknade undantagen har hovrätten emellertid svårt att överblicka den praktiska innebörden. *Sveriges industriförbund m.fl.* vill starkt ifrågasätta den opreciserade befogenhet att utlämna eljest hemlig handling, som andra punkten ger myndighet, när denna finner att "det allmännas intresse" kräver detta. I denna del kan hänvisas till organisationernas uttalanden rörande 21 § LAH och den särskilda förordningen med tillämpningsförteckning.

Svenska bankföreningen anför att det uppenbarligen är för myndighetens motpart i uppdragsförhållandet allvarligt att myndigheten kan ensidigt frånträda en överenskommelse med honom om sekretess. Enligt vad som stadgas i paragrafen skall dock ett sådant ensidigt upphävande av sekretessen inte få ske i fråga om uppdrag hos vissa uppräknade myndigheter t. ex. statistiska centralbyrån och statens affärsdrivande verk. Det framgår ej av motiven vilka närmare överväganden som ligger bakom förteckningen över myndigheter, som skall vara slutligt bundna av uppdragsavtalens sekretessbestämmelser. Förmodligen har man ansett att uppdrag hos de särskilt uppräknade myndigheterna typiskt sett är sådana där sekretessintresset har särskild styrka. Man måste räkna med att skäl av samma styrka framdeles kan visa sig föreligga beträffande ytterligare myndigheter. Stadgandet borde utformas så att förteckningen över myndigheter kan kompletteras.

Statistiska centralbyrån påpekar att centralbyrån med gällande lagstiftning i vissa fall funnit det nödvändigt att – såsom förutsättning för mottagande av ett uppdrag – avtalsvägen inhämta samtycke till publicering av resultaten eller annat utnyttjande av dessa och regelmässigt förbehåller sig rätten att utnyttja de i samband med uppdraget framkomna hjälpmedlen och metoderna. Verket förutsätter att OSK:s förslag inte lägger hinder i vägen för ett dylikt förfarande även i fortsättningen.

26 § Giftinformationscentralen m. m.

Regeringsrätten anför att den lagstiftningsteknik, som används i denna paragraf, är otillfredsställande. I första stycket anges handlingar hos ett mycket speciellt organ – giftinformationscentralen vid karolinska sjukhuset – och i andra stycket lämnas en fullmakt till regeringen att utsträcka denna sekretess på ett obestämt sätt. Den ifrågavarande sekretessen bör ges en mera generell utformning samtidigt som den preciseras.

Medicinska fakulteten vid karolinska institutet anser att man bör klart skilja på upplysning om "tillverkning" och "innehåll". Innehållet i en vara om vilken upplysningar finns hos giftinformationscentralen bör ej vara hemligt medan det däremot är rimligt att tillverkningsproceduren skyddas. Avvägningen mellan information och sekretess har här enligt fakultetens åsikt missgynnat informationssidan.

Arbetarskyddsstyrelsen uppmärksammar att paragrafen är begränsad till att gälla till förmån för näringsidkare. I överensstämmelse med vad som anförts beträffande 19 § LAH anser styrelsen att ordet "näringsidkare" i 26 § LAH bör utgå.

27 § Vissa uppdrag hos utrikesdepartementet m. m.

Paragrafen har inte föranlett något yttrande från remissinstanserna.

28 § Postverket och televerket

Televerket föreslår att paragrafen ändras så att orden "telegram, telexmeddelande eller telefonsamtal" byts ut mot "telefonsamtal, telegram eller andra telemeddelanden". Med denna utformning täcks även sådana teletjänster som data- och bildöverföring in.

JO påpekar att den föreslagna sekretessregeln inte såsom den nu gällande ger rum för hemlighållande av handling som lämnar uppgift om abonnents telefonnummer. Systemet med s. k. hemliga telefonnummer skulle med den föreslagna lydelsen alltså inte kunna behållas. Det bör tas upp till särskilt övervägande om denna konsekvens bör godtas.

29 § Taxering m. m.

Regeringsrätten, Svea hovrätt, kammarrätten i Göteborg, kammarkollegiet, riksskatteverket och *länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus* och *Göteborgs och Bohus län* påpekar att första stycket innebär en i vissa fall väsentlig utsträckning av sekretesskyddet i skatteärenden. Enligt *regeringsrättens* mening bör skattesekretessen inte utvidgas på detta sätt. Anledning saknas att undandra hela taxerings- och beskattningsväsendet eljest gällande offentlighet. Skatteprocessen bör förbli i princip offentlig. Regeln bör om-

arbetas i enlighet härmed. Regeringsrättens yttrande är i detta hänseende representativt för flertalet av de angivna remissinstanserna. *Riksskatteverket* anser dock att utvidgningen är lämplig. Detta gäller enligt verket främst beträffande hos skattemyndigheter upprättade handlingar. Enligt *kammarrätten i Göteborg* och *länsstyrelsen i Stockholms län* bör inlagor i pågående skatteprocess som huvudregel vara offentliga men kunna sekretessbeläggas i vissa fall.

Datainspektionen diskuterar tanken att låta taxeringsarbetet bli en ensak mellan den enskilde och taxeringsmyndigheterna. Inspektionen anser med hänsyn till de enskilda medborgarnas intresse av att ömtåliga ekonomiska uppgifter om dem inte är allmänt tillgängliga att den nuvarande offentligheten inte är självklar. *Handelskamrarna i Göteborg* och *Karlstad* instämmer i de anmärkningar som anförts i en reservation till OSK:s betänkande av ledamoten Eriksson.

Förslaget att upphäva sekretessen rörande förmögenhetslängd mottas genomgående positivt.

I anslutning till tredje stycket erinrar *länsstyrelserna i Stockholms* och *Göteborgs och Bohus län* vidare om att skilda uppfattningar har redovisats huruvida underrättelse om avvikelse från allmän självdeklaration omfattas av sekretesskydd. Länsstyrelserna efterlyser ett klargörande ställningstagande och rekommenderar sekretess. *Tullverket* påpekar att tulltaxeringsbeslut tecknas på den s. k. tullsedeln som finns på samma handling som tulldeklarationen, vilken ofta innehåller uppgifter som skall hållas hemliga enligt 23 § LAH. Verket utgår från att regeln i tredje stycket inte skall leda till att nyssnämnda uppgifter röjs och föreslår ett förtydligande tillägg till 29 § tredje stycket.

Med hänsyn till det stora prejudikatvärde som regeringsrättens avgörande i mål om förhandsbesked har bör, enligt *regeringsrätten*, övervägas i vad mån sekretessen kring dessa beslut kan lättas utan att enskilds ekonomiska intressen otillbörligen eftersätts.

Till utformningen av bestämmelsen i fjärde stycket ställer sig *riksskatteverket* kritisk. Enligt verkets bedömning är det nödvändigt att även beslut som innebär bifall görs sekretesskyddade i denna typ av ärenden med hänsyn till parterna i affärsuppgörelsen. *Kammarrätten i Göteborg* kan inte ur lagtexten utläsa att avslagsbeslut täcks av sekretessen, medan däremot bifallande beslut blir offentliga när åtgärderna har genomförts. Lagtexten bör därför ändras. *Regeringsrätten* anser att förevarande bestämmelse bör samordnas med 1 § 56 i OSK:s förslag till förordning med tillämpningsföreskrifter till 21 § LAH, vari likartade ärenden behandlas.

30 § Bankinspektionen och försäkringsinspektionen

I anslutning till första stycket anför *bankinspektionen* och *försäkringsinspektionen* att begreppet "enskild" inte bara syftar på fysisk person

utan i lika hög grad måste anses avse juridisk person.

Bestämmelsen i andra stycket att handling som avses i första stycket också skall kunna hållas hemlig, om den lämnar upplysning om affärs- eller driftförhållanden hos inrättning som står under sådan tillsyn som nämns i paragrafen, hälsas genomgående med tillfredsställelse. *Bankinspektionen* och *försäkringsinspektionen* godtar bestämmelsens utformning i dess helhet, även skaderekvisitet. Bankinspektionen påpekar dock att för riksbankens del handlingar enligt andra stycket väsentligen torde ha med kreditpolitiken att skaffa, varför det utvidgade sekretesskyddet enligt tredje stycket borde gälla. Från saklig och praktisk synpunkt kan därför, enligt bankinspektionen, distinktionen i fråga om skaderekvisit i de båda styckena ifrågasättas. Inspektionen tillägger att det inte heller är uteslutet att handling som avses i tredje stycket eller i varje fall handling som innehåller samma upplysningar kan förekomma även hos inspektionen, varvid det i andra stycket angivna skaderekvisitet gäller.

Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges föreningsbankers förbund och *Svenska försäkringsbolags riksförbund* är kritiska mot att skaderekvisitet i andra stycket inte fått samma utformning som det i tredje stycket beträffande handling hos riksbanken i ärende enligt lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel. *Bankföreningen* anför bl. a.

Såsom motivering för det starkare sekretesskyddet för handlingar i ärenden enligt lagen om kreditpolitiska medel har i motiven åberopats (sid. 227) att lagen om kreditpolitiska medel är "en speciell reglering med ingående uppgiftsskyldighet". Denna motivering är ohållbar. Bankinspektionen har en obegränsad rätt att få insyn i bankernas förhållanden och således också att få uppgifter från dem. En synnerligen omfattande rapportering sker också fortlöpande från bankerna till bankinspektionen. Bankinspektionen företar vidare från tid till annan särskilda bankundersökningar, därvid tjänstemän från bankinspektionen i bankernas lokaler ibland under flera månader reviderar bankernas material. Uppenbarligen kan därför bankinspektionens handlingar innehålla lika mycket uppgifter om bankernas affärs- och driftförhållanden som riksbankens ärenden enligt lagen om kreditpolitiska medel. Härtill kommer att innehållet i en handling i ärende enligt lagen om kreditpolitiska medel mycket väl kan avse samma förhållanden som en handling hos bankinspektionen. Vidare måste det beträffande handling hos riksbanken ibland bli svårt att avgöra om handlingen är en handling enligt lagen om kreditpolitiska medel eller en handling i allmänhet.

Det finns ett särskilt skäl att ej utforma sekretesskyddet i riksbanken olika för handlingar i ärende enligt lagen om kreditpolitiska medel och handlingar i allmänhet. I betydande utsträckning arbetar riksbanken utan att påkalla en direkt tillämpning av nyssnämnda lag. Riksbanken kan därvid ha behov av att från bankerna infordra samma uppgifter som om lagen hade tillämpats och detta sker också. Uppenbarligen är det oriktigt att ge sådana uppgifter ett lägre sekretesskydd än om uppgifterna hade infordrats med åberopande av lagen.

Att riksdagen så sent som 1974 vid ändring av 35 § riksbankslagen ansåg det starkare sekretesskyddet bör gälla i ärenden enligt lagen om kreditpolitiska medel talar vid nu angivna förhållanden med styrka för att samma sekretesskydd skall etableras för alla här avsedda handlingar i riksbanken och bankinspektionen.

Folksam har inte någon erinran mot att hemlighållande endast blir aktuellt om utlämnande av handling kan medföra avsevärd skada för bolaget.

Riksbanksfullmäktige nämner att riksbanken i sin penningpolitiska verksamhet inhämtar uppgifter från kreditinstitut utan att direkt grunda sig på lagen om kreditpolitiska medel, både kontinuerligt och i speciella ärenden. Sekretessen enligt 30 § tredje stycket i lagförslaget bör därför utvidgas till att omfatta inte bara handling hos riksbanken som inkommit i ärende enligt lagen om kreditpolitiska medel utan även handling "som eljest infordrats i bankens penningpolitiska verksamhet". Fullmäktige i riksbanken ifrågasätter också lämpligheten av att lagtekniskt sammanföra bank- och försäkringsinspektionernas verksamhet med riksbankens kreditpolitik och föreslår i stället att riksbanken ägnas en egen paragraf i lagen.

Paragrafen gäller inte kartellregister som enligt 20 § andra stycket LAH i princip är offentligt. Det i 30 § fjärde stycket angivna undantaget för kartellregister synes *bankinspektionen* mindre lämpligt formulerat. I stället föreslår inspektionen att regeln i detta stycke utformas så att den avser "handling som skall hållas hemlig enligt denna paragraf".

31 § Överförmyndare

Kommunstyrelsens i Kungälv arbetsutskott noterar med tillfredsställelse att sekretessen föreslås vidgad till att omfatta inte bara inkomna handlingar utan också hos överförmyndare upprättade handlingar. Enligt arbetsutskottet, som här får stöd av *kommunfullmäktige i Göteborg*, synes bestämmelsen uttryckligen böra gälla inte bara handling hos överförmyndare utan även handling hos överförmyndarnämnd.

32 § Rätthjälpsnämnd och allmän advokatbyrå m. m.

Sveriges advokatsamfund anför att det ur advokatkårens, allmänhetens och samhällets synvinkel är önskvärt att de allmänna advokatbyråerna i förhållande till klienten skall ha samma ställning som en enskild advokatbyrå. Det förhållandet att den allmänna advokatbyrån är en offentlig institution bör inte i något avseende föranleda att klienters handlingar eller handlingar angående klienter får lämnas ut i vidare utsträckning än motsvarande handlingar får utlämnas från enskilda advokatbyråer. Handlingarna angående enskilda klienter på en allmän advokatbyrå bör således vara hemliga utan tidsbegränsning och utan att kunna bli föremål för förordnande jämlikt 62 § LAH. Däremot skall de självfallet kunna utlämnas exempelvis i samband med utredning om brott under samma förutsättningar som gäller för motsvarande handlingar på enskild advokatbyrå. Också *Svea hovrätt* framhåller att det synes angeläget att eftersträva såvitt möjligt lika sekretess vid de allmänna advokatbyråerna som vid de enskilda. Stadgandet bör därför, enligt hovrätten, skärpas.

Svea hovrätt antecknar vidare att 32 § förutsätter kännedom om god advokatsed liksom 40 § förutsätter kännedom om läkares tystnadsplikt. Tillämpningen kan möjligen vålla problem då en handling begärs utlämnad av annan förvaringsmyndighet än sådan som stadgandena främst tar sikte på. Man skulle kunna överväga en ordning med tillståndskrav efter mönster av t. ex. 14 §.

Beträffande handlingar hos rätthjälpsnämnd godtar *Sveriges advokatsamfund* efter viss tvekan den föreslagna konstruktionen med hänvisning till god advokatsed. Lämpligen kan samma lösning väljas beträffande handlingar hos notarius publicus, tillfogar samfundet.

33 § Advokatsamfundet; revisorer

Sveriges advokatsamfund noterar att det enligt 33 § första stycket är en förutsättning för sekretess att innehållet i handlingen angår advokatens ekonomiska ställning eller att dess utlämnande kan leda till men för annan. Enligt samfundets mening är denna reglering otillfredsställande, även om den inte avviker från vad som nu gäller. Då handlingar om enskild advokat från samfundet överlämnas till högsta domstolen eller justitiekanslern, sker detta regelmässigt i samband med kritik mot vederbörande advokat eller inträdessökande. Denna kritik kan minst lika ofta avse vederbörandes personliga förhållanden som hans ekonomiska ställning. Inte sällan kan personliga förhållanden dras fram som det skulle vara till stort men för vederbörande att få allmänt kända. Enligt samfundets mening talar inga skäl för att samfundets handlingar i disciplinärenden, vilka handlingar inte är offentliga, skall bli tillgängliga för allmänheten endast därför att justitiekanslern utövar tillsyn över samfundets disciplinära verksamhet. Under alla förhållanden bör sådan handling hos justitiekanslern vara hemlig, inte bara då det kan vara till men för annan att handlingen blir offentlig utan också då det kan vara till men för advokaten själv. – Vad avser tiden för hemlighållandet har föreslagits att denna skall vara högst 20 år. En så snäv tidsbegränsning är enligt samfundet inte acceptabel. Känsliga personliga förhållanden har ofta långt ifrån upphört att vara känsliga när 20 år gått, och sakliga skäl att begränsa sekretesstiden så starkt saknas.

Statskontoret erinrar om att bland yrkesutövarna i paragrafen även kan behöva upptagas tolkar och översättare.

34 § Myndighets utlåning av medel m. m.

Några remissinstanser diskuterar paragrafens tillämpningsområde i förhållande till andra paragrafer. *Centrala studiestödsnämnden* tolkar förslaget så att 34 § inte skall vara tillämplig på handlingar i ärenden rörande återbetalningspliktiga studiemedel och önskar att detta skall uttryckas direkt i paragrafen. *Studiemedelsnämnden i Uppsala* anser att det inte framgår av förslaget om 34 § skall tillämpas också i studie-

stödsärenden. Enligt nämndens uppfattning bör det starkt övervägas om inte 34 § bör tillämpas i dessa ärenden med hänsyn till att i ärendena lämnas förhållandevis detaljerade redogörelser för de sökandes inkomst-och förmögenhetsförhållanden, varvid som ett naturligt led ofta ingår uppgifter av mera strikt personlig karaktär. *Lantbruksstyrelsen* ställer frågan om 34 § eller 21 § med tillämpningsförteckning skall vara tillämplig vad avser kreditgarantier som ställs av lantbruksnämnderna. Styrelsen föredrar 34 §, eftersom då ansökningar kan hemlighållas. *Konsumentverket* önskar ett motivuttalande i frågan om 21 § eller 34 § skall tillämpas beträffande det statliga stödet till kommersiell service i glesbygd.

Behov av sekretesskydd även för ansökningar om bidrag har ansetts föreligga i några fall. *Lantbruksstyrelsen* påpekar att det ofta förekommer att såväl kreditgaranti som statligt bidrag söks på samma blankett. Det synes styrelsen mindre tillfredsställande att 34 § inte omfattar bidrag, eftersom både den enskildes personliga och hans ekonomiska intressen berörs. *Studiemedelsnämnden i Uppsala* vill betona att ansökningar om studiemedel som enbart rör studiebidraget givetvis bör behandlas på samma sätt som ansökningar om låne- och bidragsdel.

Bostadsstyrelsen hemställer att ett skaderekvisit anges i 34 §. Bostadsstyrelsen nämner att man vid tillämpningen av den nu gällande regeln för att ge denna en rimlig innebörd har inlagt ett underförstått skaderekvisit. Detta rekvisit bör nu, då flertalet övriga paragrafer förses med sådana rekvisit, uttryckligen inskrivas i paragrafen.

Statens industriverk uppmärksammar att beslut att ställa kreditgaranti kan hemlighållas i motsats till beslut att bevilja lån. Verket noterar att OSK inte har anfört något skäl för denna skillnad och anför att det enligt verkets mening saknas sådant skäl. Det bör enligt verket erinras om att beslut om beviljande av statlig lånegaranti enligt 1 § 1 i förslaget till förordning med tillämpningsförteckning till 21 § LAH inte får hemlighållas. Enligt verkets åsikt bör samma bestämmelser gälla för statlig kreditgaranti och statlig lånegaranti.

Svenska bankföreningen diskuterar partsoffentligheten rörande bankers utlåtanden om en lånesökandes kreditvärdighet och uttalar därvid.

Bankföreningen anser i princip fullt riktigt att parten i ärendet kan få del av alla handlingar, som lagts till grund för beslutet. Emellertid kan ibland starka skäl föreligga mot en full öppenhet. Skulle ett utlåtande om sökandens kreditvärdighet stå till hans förfogande, kan detta i praktiken starkt begränsa en banks möjlighet att ge sitt utlåtande önskvärd fullständighet. Särskilt tänker bankföreningen här på att kreditvärdigheten kan vara avhängig av sökandens ställning i branschen och förhållande till konkurrenterna. Beroende på branschens sammansättning och de lokala förhållandena kan ett yttrande i denna del därför komma att avse även andra företags affärsförhållanden och uppgifterna kan vara av sådant slag att sökanden ej bör få dem.

Bankföreningen ifrågasätter mot den angivna bakgrunden om banks eller annans utlåtande om en sökandes kreditvärdighet bör utlämnas till honom. *Sveriges industriförbund m. fl.* instämmer i vad bankföreningen sålunda anfört. I motiven till 61 § andra stycket bör därför sägas att sådana uppgifter skall anses utgöra "synnerliga skäl" för en vägran att utlämna handlingen. I motsats till de nu nämnda remissinstanserna hävdar *Svenska sparbanksföreningen* att de önskemål som ibland framförts om inskränkning av partsoffentligheten på förevarande område inte synes sakligt befogade.

Riksbanksfullmäktige tillstyrker de föreslagna bestämmelserna såvitt avser författningsreglerad utlåning men menar att riksbanken när det gäller dess egen utlåning alltjämt måste särbehandlas. Fullmäktige erinrar om att riksbanken samtidigt som den är en myndighet också är en bank. Dess kunder har därmed anspråk på samma sekretess som tillkommer bankkunder enligt den allmänna banklagstiftningen. Det sagda gäller även om riksbankens utlåning av olika skäl är mycket begränsad. Fullmäktige påpekar att behovet av sekretess för riksbankens kunder inte bara gäller i utlåningsärenden utan över lag för riksbankens bankverksamhet. Fullmäktige nämner en rad exempel på situationer där riksbanken i förhållande till allmänheten uppträder med samma uppgifter och samma ansvar som banker i övrigt. Som sammanfattning hävdar fullmäktige att det vid sidan av sekretess på grund av hänsyn till den centrala ekonomiska politiken finns behov av en allmän sekretessregel för riksbanken, ungefärligen motsvarande allmän banksekretess och grundad på hänsyn till enskilds ekonomiska intresse och privatlivets helgd.

35 § Statistik

Förslaget till vidgad statistiksekretess har i huvudsak bemötts positivt. Enligt *statistiska centralbyrån* (SCB) uppvisar förslaget betydelsefulla fördelar jämfört med den nu gällande lagregleringen. Flera andra remissinstanser, t. ex. *lantbruksstyrelsen*, säger sig dela OSK:s mening att utlämnande av uppgifter inhämtade för statistiska ändamål bör ske med stor restriktivitet för att inte försvåra möjligheterna att erhålla kvalitativt godtagbar statistik. Kritiska röster saknas dock inte och förslaget har i sina detaljer givit anledning till en rad kommentarer.

Datainspektionen påpekar att den vidgade sekretessen leder till minskad allmän insyn i det statistiska primärmaterialet.

Det kan visserligen hävdas att, som OSK framhåller, det inte skadar en uppgiftslämnare att uppgifter han lämnat om sig för administrativa ändamål också används för statistik. Men OSK säger vidare att, eftersom de statistikproducerande myndigheterna inte med ledning av insamlat material vidtar några åtgärder mot enskild person, det egentligen inte finns något behov av offentlighet kring primärmaterialet från kontrollsynpunkt. Man synes emellertid då förbise det kontrollbehov som motiveras av att statistiken används för vad OSK (s. 237) betecknar som allmännyttigt syfte; detta kon-

trollbehov går långt utöver den enskilde registrerades intresse att kontrollera uppgifterna om just honom själv. För denna kontroll har uppenbarligen det statistiska primärmaterialet betydande intresse. Sekretess kan i detta sammanhang leda till diskussion om rätten till allmän insyn i planeringsunderlaget för åtgärder av vilka alla medborgare berörs. Det föreligger således här en intressekonflikt mellan denna för demokratin betydelsefulla insyn och den enskilda människans intresse av att inte otillbörligt avslöjas vid en sådan insyn.

Datainspektionen diskuterar vidare andra risker med en långtgående statistiksekretess.

SCB är i färd med att bygga upp en arkivstatistisk databank. F. n. för SCB ca 120 aktiva personregister av varierande omfång. Några av dessa register omfattar totalbefolkningen. Dessa har vanligtvis, som t. ex. RTB, ett förhållandevis begränsat innehåll. Andra register, omfattande varierande populationer, innehåller mycket integritetskänslig information, exempelvis hälso- och sjukvårdsdata, kriminalvårdsdata osv. Dessutom har SCB ca 900 långtidsarkiverade personregister. Även innan man började använda maskinell informationsbehandling förvarades stora mängder personanknuten information men det hade krävts mycket stora resurser för att denna annat än rent slumpmässigt skulle kunna användas på annat sätt än för statistikframställning. Den stora anhopningen av personinformation finns nu lagrad på lättbearbetade datamedia. Risken för missbruk måste därför bedömas ha ökat i exempelvis ett krisläge eller vid ett eventuellt maktövertagande. Sådana situationer kan självfallet ej helt avfärdas. Om de inträffar saknar sekretesskydd värde som skydd för medborgarnas personliga integritet. En så total sekretess som den föreslagna kan också medföra att ytterligare stora mängder personinformation insamlas under den skenbara trygghet bestämmelsen således kan synas ge.

Datainspektionen tillstyrker visserligen OSK:s förslag men föredrar den lösningen på intressekonflikten att man så långt det är möjligt undviker att göra det statistiska primärmaterialet individanknutet och att detta sker i sådan utsträckning att materialet utan risk för den enskilde kan göras allmänt tillgängligt i den offentliga kontrollens intresse. I den mån detta är omöjligt – och datainspektionen är väl medveten om att visst planeringsunderlag måste knytas till individer – får lösningar sökas utanför den lagstiftning som nu är under bedömande.

Länsstyrelsen i Jönköpings län noterar att de sekretessgrunder som statistiksekretessen främst skall bygga på är hänsynen till enskilds ekonomiska intresse och hänsynen till privatlivets helgd. Detta framgår dock inte av paragrafen, vilket stadgande tvärtom uppenbarligen förutsätter att även uppgifter som är helt oskyldiga från den enskildes synpunkt skall kunna hemlighållas. Enligt länsstyrelsen kan statistiksekretessen i själva verket endast med tvekan anses ha täckning bland sekretessgrunderna i grundlagsförslaget.

Kravet att uppgift för att skola hemlighållas skall ha i n h ä m t a t s f ö r statistiska ändamål diskuteras i några yttranden. *Riksförsäkringsverket* menar att regeln slår slumpmässigt. Verket bygger f. n. upp ett personregister omfattande samtliga landets tandläkare. Eftersom detta register skall användas såväl för tillsynsändamål som för framtagande av statistik, blir det insamlade

materialet alltså inte hemligt med stöd av 35 §. Material som verket infordrar från försäkringskassorna kan på motsvarande sätt bli än offentligt, än hemligt beroende på vilken enhet inom verket som begärt detta.

Riksförsäkringsverket anser vidare att vad som menas med "statistiska ändamål" inte heller synes alldeles klart. I det ständigt pågående utrednings- och utvecklingsarbetet och det allmänna tillsynsarbetet över de lokala organen förekommer det givetvis ofta att verket behandlar för detta arbete införskaffat material i sådana former som kan betecknas som statistiskt arbete i den av OSK angivna riktningen. Vad det i stort gäller kan dock snarare betecknas som ett allmänt utredningsarbete som efter omständigheterna i större eller mindre omfattning leder till produkter i form av "aggregerade" data. Verket har med det sagda velat ifrågasätta om "statistik" egentligen är ett så entydigt och för tillämpningen av detta lagrum tillräckligt klart begrepp. *Riksrevisionsverket*, som är positivt till uttrycket "för statistiska ändamål", uttalar att i den fortsatta behandlingen av lagstiftningsärendet bör, helst genom närmare exempel, klargöras vad som ryms i uttrycket.

Beträffande möjligheterna att med hjälp av statistiskt material identifiera enskilda uppgiftslämnare noterar flera remissinstanser med tillfredsställelse att utlämnande enligt förslaget kan vägras enligt ett mer vidsträckt rekvisit än f. n. Till dessa instanser hör *SCB*, som emellertid understryker att möjligheterna att i framtiden leva upp till en så kategoriskt utformad regel som den föreslagna inte föreligger om en statistisk information av någorlunda omfattning skall kunna framställas. Beträffande tabellröjanden, fortsätter SCB, kan redan på rent teoretiska grunder visas att ett statistiskt tal kan, beroende på arten och mängden av den information som dess mottagare själv besitter, med viss sannolikhet eller i gränsfall med visshet härledas till enskilda enheter. Bakvägsidentifiering kan på motsvarande sätt lätt åstadkommas i avidentifierade primärmaterial. Problematiken kan inte lösas så förenklat som det görs i OSK:s förslag med motiveringen att om identifiering kan "över huvud taget ske med ledning av viss uppgift, skall den alltså hållas hemlig". Detta är och kommer att förbli SCB:s strävan, men någon absolut garanti kan inte lämnas för att röjanden eller bakvägsidentifiering inte kan ske i publicerat eller eljest utlämnat material. SCB är sålunda i och för sig positiv till grundtanken i den bestämmelse som diskuterats ovan, men finner det samtidigt nödvändigt att den lagtekniska utformningen modifieras på det sättet att hemlighållande av material som innebär risk för bakvägsidentifiering eller tabellröjanden kan ske efter prövning.

Datainspektionen påpekar att det är praktiskt ogörligt för en myndighet att undersöka om i ett register förekommer möjlighet att identifiera vissa personer, om någon begär att få tillgång till ett stort statistiskt material, t. ex. ett visst ADB-fört personregister, s. k. massuttag. Hur OSK tänkt sig tolkningen och tillämpningen av 35 § i denna del är inte alldeles klart.

I motiven (s. 237) sägs att uppgiften, eller bearbetning därav, skall hållas hemlig om uppgiften kan hänföras till viss enskild person. Detta för tanken till ett sådant förfarande som JO i ett ärende (1972 s. 306) funnit leda till absurda konsekvenser. Inspektionen fortsätter.

Den föreslagna lagtexten är emellertid utformad så att *handling* skall hållas hemlig om den innefattar *uppgift*, som inhämtats för statistiska ändamål, om *uppgiften* kan hänföras till viss enskild person. Detta kan möjligen tolkas så att, om enligt vad myndigheten, exempelvis på grund av registrets konstruktion, vet i registret finns enstaka uppgifter som kan hänföras till viss person – utan att på förhand kan sägas vilka personer – så får registret i sin helhet hemlighållas. En lösning i enlighet med denna tolkning synes vara den enda praktiskt möjliga beträffande massuttag. Men den förutsätter att före beslut om hemlighållande eller utlämnande inte varje i registret förekommande persons eventuella identifiering behöver prövas utan att i stället hemlighållande får ske, om registret är sådant att det *är ägnat* att i enstaka fall möjliggöra identifiering. Vid ovisshet om i registret finns uppgifter som kan hänföras till viss enskild person, måste utlämnande ske.

Det synes datainspektionen nödvändigt att här finna en lösning som inte ålägger myndigheterna att vid massuttag kontrollera varje enskild person, eftersom det är praktiskt ogörligt, men som inte heller i alltför hög grad utvidgar sekretessen. Det kan då övervägas att tillämpa samma gränsdragning som i 1 § datalagen och dess förarbeten. Det innebär att register får hållas hemligt om alla, eller i vart fall de allra flesta, registrerade personerna kan härledas, förutom genom namn eller personnummer, genom sådant som anställningsnummer, medlemsnummer, bilnummer, telefonnummer, fastighetsbeteckning eller liknande härledning, men inte får hållas hemligt om en uppgift över huvud taget och tillfälligtvis kan hänföras till viss person. Även om användningen av ADB-teknik självfallet ökar möjligheterna att bakvägen identifiera en person i ett avidentifierat register, anser datainspektionen nämligen att, vid massuttag, risken för sådan tillfällig identifiering saknar praktisk betydelse: förutsättningarna för att i ett register, från vilket namn, personnummer och övriga nyssnämnda, i datalagen avsedda härledningar avlägsnats, ta reda på personliga förhållanden beträffande viss på förhand bestämd person torde vara kännedom om att han ingår i registret och om vissa andra registeruppgifter samt en genomgång av registret i dess helhet.

I studiet av glesbygdsfrågor och i varje jämförelse mellan stor och liten grupp representeras den lilla gruppen av tal som ofta är så små att de i gruppen ingående personerna, organisationerna eller företagen lätt kan identifieras genom den statistiska sammanställningen, påpekar *länsstyrelsen i Västerbottens län*. Den föreslagna grunden för hemlighållande skulle – eftersom säkerhetsventilen i 56 § LAH och servicestadgandet i 58 § inte tycks erbjuda erforderligt manöverutrymme – kunna hindra t. ex. en norrlandslänsstyrelse från att för allmänheten lägga fram en del av det siffermaterial som behövs för en saklig offentlig debatt.

Den lagtekniska beskrivningen av vilka som skall skyddas enligt paragrafen ("viss enskild person, viss organisation eller visst företag") har ifrågasatts av *SCB*. Det använda uttryckssättet lämnar utrymme för

tvekan om huruvida uppräkningen täcker samtliga de enheter av enskild karaktär som kan vara uppgiftslämnare. Möjligen kan uttrycket "enskilda fysiska eller juridiska personer" vara att föredra. Alternativt kan uppräkningen ersättas med uttrycket "viss enskild". I detta sammanhang vill SCB framhålla att med "enskild fysisk person" eller "enskild" bör, i vart fall då det gäller 35 § LAH, avses även avlidna personer. En annan tolkning vore enligt verkets uppfattning sakligt orimlig, eftersom den skulle leda till att exempelvis mycket intima och detaljerade uppgifter som en person frivilligt lämnat till statistikproducenten efter hans död omedelbart skulle bli offentliga. Om detta vore förhållandet skulle det med stor sannolikhet orsaka att vederbörande vägrar att lämna uppgifterna.

Skolöverstyrelsen förutsätter att bestämmelserna även avser skolenhet och anser att till ordet "företag" därför bör fogas förslagsvis "eller annan liknande enhet".

I anslutning till andra stycket påpekar flera remissinstanser, *kommunstyrelsen i Malmö, Svenska kommunförbundet* och *Svenska kommunalstatistiska föreningen*, att förslaget kan försvåra för kommunerna att få tillgång till sådant statistiskt primärmaterial som är en förutsättning för att erforderlig fullgod planering skall kunna genomföras. *Kommunförbundet* anför.

Kännetecknande för den kommunala planeringens behov av statistiskt underlag är de ökande kraven på detaljrikedom och möjligheter till geografisk presentation. Lägesanknutna data med stor detaljeringsgrad avseende befolkning, bostäder, inkomster etc. är av utomordentligt stor betydelse i planeringen för skola, social service, trafik och i den fysiska planeringen.

Kunskaper om det egna näringslivets nuläge och utvecklingstendenser är nödvändig bl. a. för en rätt dimensionering av bostäder och service. Härför krävs detaljerade uppgifter inte endast i aggregerad form utan ofta också för de enskilda företagen vad avser främst sysselsättningen.

Som en följd av dessa behov har olika former av aggregerade data successivt fått en mer ändamålsenlig utformning och teknik har utvecklats för presentation av data på valfritt geografiskt avgränsade områden. Samtidigt har emellertid kommunernas efterfrågan i ökad utsträckning kommit att gälla primäruppgifter i olika administrativa och statistiska register. Den nyssnämnda ökade detaljeringsgraden i planeringen får ses som den främsta orsaken härtill.

Den nu gällande sekretesslagstiftningen och av SCB tillämpad policy har i vissa sammanhang negativt påverkat möjligheterna för kommunerna att erhålla data på ett sätt som tillfredsställer önskemålen. Tendensen är att detta förhållande upplevs som ett tilltagande problem. Som exempel härpå kan nämnas uppgifter ur folk- och bostadsräkningarna där uppgifter i enskilda tabellceller undertrycks i syfte att eliminera risker för s. k. röjanden liksom att uppgifter om enskilda bostäder ej kunnat erhållas trots att dylika skulle vara av stort intresse i samband med t. ex.kommunernas bostadssaneringsverksamhet. Vidare saknas i dag möjligheter att ur det centrala företagsregistret erhålla uppgifter avseende enskilda företag om antalet sysselsatta, arbetsställens branschtillhörighet och arbetstimmar – uppgifter av stort intresse för analys av näringslivets utveckling i kommunen. Som ytterligare exempel kan nämnas att kommunerna med hänvisning till sekretesskäl

inte kan få del av de primäruppgifter avseende företag som insamlas inom ramen för Informationssystemet företag och samhälle, vilket med hänsyn till kommunernas ansvar i samhällsplaneringen ter sig högst otillfredsställande. Dessa restriktioner leder till att kommunerna nödgas att söka lösa problemen själva bl. a. genom att göra egna enkäter.

Kommunförbundet pekar på olägenheterna med att behöva tillskapa särskilda förordningar för att möjliggöra åtkomst av vissa närmare angivna uppgifter och med att på förhand i samband med insamling av primäruppgifter behöva ta ställning till ett framtida utnyttjande av andra myndigheter. Förbundet hemställer att de av OSK föreslagna reglerna om statistiksekretessen blir föremål för ytterligare överväganden utifrån de synpunkter som här redovisats. En *minoritet inom kommunförbundet* anser att den nu gällande lagstiftningen i detta avseende inte visat sig innebära några negativa konsekvenser.

Miljödatanämnden tar upp frågan om utnyttjande för miljövårdsändamål av den information som SCB insamlar. Vissa av de av SCB regelbundet insamlade uppgifter som rör produktionsförhållanden, arbetsställen m. m. är av sådan art att de – om inte den strikta tillämpningen av sekretessbestämmelserna lade hinder i vägen – skulle kunna utnyttjas för planering av miljöskydd såväl vad gäller arbetsmiljö som yttre miljö. Uppgiftsinsamlingen som sådan innebär stora kostnader för uppgiftslämnarna vilket ofta påpekas. Med nuvarande rigorösa sekretesskydd framtvingas viss dubbel uppgiftsinsamling för att myndigheterna för sin operativa verksamhet skall få tillgång till erforderlig information. De regler som nu föreslås medger att uppgifter som av statistiska centralbyrån inhämtats för statistiska ändamål kan utlämnas till vissa myndigheter för vissa ändamål om uppgiftslämnarna upplysts härom då uppgifterna insamlades. Miljödatanämnden avser att undersöka närmare i vilken utsträckning denna möjlighet kan utnyttjas vad gäller miljöinformation.

Kommerskollegium menar att man av vissa formuleringar i motiven till ifrågavarande paragraf möjligen kan dra den slutsatsen att statistikinsamlande myndighet skulle vara förhindrad att till annan myndighet utlämna sekretessbelagt material såvida ej något av i paragrafens andra stycke angivna villkor är uppfyllt eller samtycke till utlämnande givits av den till vars förmån hemlighållandet gäller. Kollegiet utgår från att detta ej är OSK:s avsikt och att sålunda, även när det gäller statistiska uppgifter, utlämnande till annan myndighet skall kunna ske med stöd av lagförslagets 59 §, dvs. liksom hittills efter prövning i det enskilda fallet.

Enligt *LO* finns det i allmänhet mycket starka skäl för att driva hänsynen till den personliga integriteten så långt som stadgandet i förslagets 35 § ger uttryck för. I speciella undantagsfall finns dock skäl att närmare väga hänsynen till den personliga integriteten mot den nyttoeffekt, som ett genombrytande av handlingssekretessen skulle innebära. Ett bättre utnyttjande av de register som exempelvis socialstyrelsen förfogar över skulle

kunna medverka till att samband mellan sjukdomar och arbetsmiljöer uppdagades. Ett exempel på vad som kan åstadkommas utgör de undersökningar som gjorts av ett cancerregister. En förutsättning för att på ett framgångsrikt sätt bedriva sådan forskning är att handlingssekretessen i sådana undantagsfall tillåts genombrytas. Det rör sig här om tillgång för forskare av register, där en personidentifiering i ett senare stadium är helt nödvändig för att sambandet mellan sjukdomen och arbetsmiljön skall kunna påvisas. Ett genombrytande av handlingssekretessen skall vägas mot de uppenbara nyttoeffekter som dylik forskning får för stora grupper enskilda och framtida generationer, när det gäller att undanröja orsakerna till yrkessjukdomarnas uppkomst.

Lantbruksstyrelsen och *lantbruksnämnderna i Gotlands, Malmöhus* och *Västernorrlands län* diskuterar sekretessen för lantbrukets företagsregister. Alla de nämnda instanserna är nöjda med den föreslagna regleringen utom lantbruksnämnden i Västernorrlands län, som ifrågasätter om inte registret i större omfattning än nu skulle kunna användas för den fortsatta översiktliga kommunala planeringen.

Att sekretesskyddet bryts genom bestämmelse i lag har inte mötts av någon erinran. Däremot motsätter sig *SCB* att sådan bestämmelse meddelas i förordning. Enligt SCB kan en sådan möjlighet att bryta sekretessen inge oro hos uppgiftslämnarna om tillförlitligheten av sekretesskyddet.

Bestämmelsen att utlämnande får ske i enlighet med vad som meddelats uppgiftslämnarna eller andra berörda i samband med insamling av uppgifterna har kommenterats av några remissinstanser. *SCB* anser att verkan av sådana meddelanden till uppgiftslämnarna skall begränsas till uppgiftsinsamling som bygger på frivillighet. SCB finner rimligare att om insamlade uppgifter krävs för skilda ändamål resp. myndigheter, detta kommer till uttryck i den författning som stadgar om den ifrågavarande uppgiftsplikten. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anför att med orden "eller meddelats uppgiftslämnarna eller andra berörda i samband med insamling av uppgifterna" lagstiftaren ger fullmakt åt en statistikinsamlande myndighet att själv bestämma över utlämnande av uppgifterna. OSK:s avsikt med den citerade frasen torde vara att öka sekretesskyddet. Den avsikten bör framgå också av lagtexten, förslagsvis genom lydelsen "eller, om sådan föreskrift ej givits, skriftligen meddelats" etc.

Industriförbundet m. fl. erinrar om att bestämmelsen enligt motiven avser både frivilliga uppgifter och sådana som den enskilde är skyldig att lämna. Lagtextens utformning kan därvid ge vid handen att det räcker med att den enskilde underrättats om att en uppgift som han är tvungen att avge kommer att lämnas vidare för att statistiksekretessen skall brytas. Detta kan, enligt remissyttrandet, inte vara OSK:s avsikt.

Svenska bankföreningen anmärker att utan stöd av lag eller förordning

ett utlämnande av hemlig handling torde komma i fråga endast till annan myndighet. Bankföreningen anser att denna begränsning bör komma till uttryck i lagtexten. *Industriförbundet m. fl.* anför att andra stycket över huvud torde syfta endast på utlämnande av handlingar mellan myndigheter. Detta bör, enligt remissyttrandet, klart anges.

Bestämmelserna i tredje stycket om tidsgränser diskuteras utförligt av *SCB*. SCB konstaterar att enligt OSK:s intentioner hemlighållande av handlingar, innehållande uppgifter som inhämtats för statistiska ändamål, skall ske under hela de angivna sekretesstiderna. Det är därför, enligt SCB, något svårt att inse anledningen till att tidsgränserna inte gjorts absoluta. Även om de angivna "högsttiderna" i praktiken också blir "minimitider" kan den konstruktion som OSK föreslår inge oro från uppgiftslämnarnas sida och en känsla av att vara utlämnade åt myndighetens godtycke. Med hänsyn till att inga nackdelar kan vara förbundna med att de angivna "högsttiderna" omvandlas till absoluta tidsgränser, något som för övrigt förekommer i exempelvis 16 och 17 §§ i förslaget, anser SCB att de påtagliga positiva effekter som skulle uppstå härigenom föranleder att de nämnda förändringarna genomförs.

SCB noterar vidare att olika tidsgränser föreslagits beroende på om handlingen rör ekonomiska eller andra personliga förhållanden. SCB är kritisk mot den föreslagna gränsdragningen. För det första har gränsdragningen i sig inte den pregnans som krävs för att undvika framtida tillämpningsproblem. Vad som är en ekonomisk och vad som är en personlig uppgift blir, särskilt när det gäller uppgifter inhämtade från enskilda personer, en ofta svårbedömd gränsdragningsfråga. För det andra – och vad viktigare är – innehåller merparten av de individstatistiska undersökningar som SCB och andra statistikproducenter utför frågeställningar som berör enskildas både ekonomiska och andra intressen. Med andra ord innehåller handligar som inhämtats för sådana undersökningar uppgifter på vilka såväl tjugoårsgränsen som trettioårsgränsen enligt OSK:s förslag skulle bli tillämpliga. I den av OSK åberopade levnadsnivåundersökningen som SCB utför och för vilken, alltjämt enligt OSK, den nuvarande sekretesstiden, 20 år, är alltför kort skulle vissa uppgifter bli offentliga efter en sådan tidsrymd. Frånsett att det rent praktiskt skulle skapa avsevärda problem att på begäran ta fram det material i den exemplifierade undersökningen som efter 20 år är offentligt och därvid hemlighålla det material, som har den längre tidsgränsen för hemlighållande, ter det sig ur uppgiftslämnarnas synvinkel som stötande och inkonsekvent att vissa uppgifter som de lämnar vid ett och samma tillfälle har kortare skyddstid än andra. Påpekas bör att företagna känslighetsundersökningar klart visar att enskilda individer uppfattar ekonomiska uppgifter om dem själva som mycket känsliga. Svårigheten för SCB att i samband med uppgiftsinsamlingen ge nöjaktiga upplysningar i det behandlade avseendet och därmed få till stånd en förtroendefull samverkan synes uppenbar. SCB vill sammanfattningsvis som sin bestämda

uppfattning hävda att den sekretesstid om högst 20 år som OSK föreslår för handling rörande ekonomiska förhållanden enbart skall avse uppgifter från företag eller andra enheter som driver rörelse eller därmed jämförlig yrkesmässigt bedriven förvärvsverksamhet. SCB delar den uppfattningen att uppgifter om ekonomiska rörelser och därmed likställda enheter inte kräver längre sekretesskydd än 20 år. I åtskilliga fall kan det rent av utifrån allmänna överväganden ifrågasättas om inte en större öppenhet kring företagsuppgifter än den som för närvarande råder vore önskvärd. Från SCB:s utgångspunkter är det sålunda snarare vem uppgiften avser – individ eller annan – som bestämmer skyddstiden än vad uppgiften består av.

SCB tar med utgångspunkt från att tjugo- och trettioårsgränserna blir absoluta tidsgränser upp frågan när ett avgörande från myndighetens sida kan fattas om förlängning av hemlighållande enligt 51 § LAH till maximalt 70 år. OSK anger i betänkandet att så kan ske redan när uppgifterna inkommer, vilket måste vara helt följdriktigt. Emellertid har SCB ett intresse att i vissa fall redan på ett tidigare stadium kunna lämna besked om vilken sekretesstid som kommer att tillämpas. I första hand är det en upplysning som uppgiftslämnare har intresse av redan vid dessas ställningstagande till huruvida de skall medverka i en aktuell undersökning. Det är också en information som kan ha en påtaglig betydelse i samband med den prövning enligt datalagen som datainspektionen skall göra av det personregister som en undersökning kommer att ge upphov till. Bl. a. kan detta inverka på de föreskrifter som meddelas enligt datalagen innan uppgiftsinsamlingen påbörjas. SCB är medveten om att formella hinder föreligger mot att besluta om en viss sekretesstid för handlingar som ännu inte inkommit till myndigheten, men ser å andra sidan inget hinder däri att myndigheten med bindande verkan kan bestämma om sekretesstiden på basis av de frågor m. m. som en undersökning avser att få svar på. Känsligheten hos ett visst material är något som redan i förväg kan bedömas, vilket de facto är den situation som datainspektionen regelmässigt befinner sig i. SCB förutsätter sålunda att fastställelse av tidsgränsen för hemlighållande med bindande verkan kan ske då intervjuformulär o. d. fått sin slutliga utformning.

SCB konstaterar med tillfredsställelse att SCB enligt den möjlighet till förlängning av sekretesstiden till 70 år som föreslagits kan anpassa sekretesstiden för material som erhållits från andra myndigheter till den sekretesstid som gäller för materialet hos den överlämnande myndigheten. Emellertid finns, enligt SCB, viss lucka i här ifrågavarande regelsystem som i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör täppas till. Till statistikproduktionen lämnas författningsenligt uppgifter i form av utdrag ur bl. a. allmänna kriminalregistret, polisregistren och socialregistren. Någon tidsbegränsning av sekretessen förekommer inte enligt nu gällande författningar för uppgifter i dessa register, och någon ändring därvidlag föreslås ej heller av OSK. Följden skulle då bli att här ifrågavarande uppgifter efter 70 år blir offentliga

hos SCB men ej i registren. Ett sådant förhållande kan inte gärna accepteras. SCB vill framhålla att även i vissa andra paragrafer i LAH sekretesstiden inte begränsats och detta kan leda till motsvarande komplikationer i de fall då handlingarna lämnas till annan myndighet för statistisk bearbetning. Över huvud taget bör statistiksekretessen utformas så att hemligt material som överlämnas för statistikproduktion aldrig får ett sekretesskydd av lägre valör hos statistikproducenten än det hade hos ursprungsmyndigheten.

36 § Kriminalregister m. m.

Datainspektionen är kritisk mot den lagtekniska utformningen av paragrafen och anför.

OSK anger (sid. 243) vilka register som avses med 36 § LAH samt tillägger att de alla finns inom RI-systemet. En särskild förutsättning för tillämpligheten av 36 § är vidare att, som det sägs i motiven (sid. 245), registret som sådant måste vara författningsreglerat. Emellertid synes, enligt lagtextens lydelse, därunder kunna hänföras t. ex. lokala polisregister, som inte ingår i RI-systemet men som får anses vara reglerade genom polisregisterlagen och polisregisterkungörelsen. I den mån uppgifter om brott och brottspåföljder införs i sådant socialregister som avses i socialregisterlagen synes 36 § efter ordalydelsen bli tillämplig. Dessa båda exempel visar att lagtexten är oklar såtillvida som den inte anger huruvida både registrets förekomst och tillförandet av registeruppgifter måste vara författningsreglerade, och än mindre huruvida utlämnandet måste vara författningsreglerat. Författningarna inom detta ämnesområde har mer eller mindre långtgående föreskrifter om vilka uppgifter som skall tillföras; ibland är det delegerat till förvaltningsmyndigheterna att själva bestämma härom.

Rikspolisstyrelsen anför att uppenbart behov föreligger av sekretesskydd förutom för centralt förda brottsregister även för de lokala polisregister som förs hos varje polismyndighet. Formuleringen i 36 § täcker inte helt dessa register eftersom de med stöd av 1 och 2 §§ lagen (1965:94) om polisregister m. m. innehåller uppgifter inte bara om brott utan även "om någons vandel i övrigt". – Rikspolisstyrelsen erinrar vidare om OSK:s angivna skäl för att uttrycket "som tillförts" har bibehållits i lagtexten. Styrelsen ställer sig bakom dessa överväganden men konstaterar samtidigt att den i 11 § andra stycket sekretesslagen använda formuleringen "lämnats till" måste anges alternativt i den nya lagtexten. När det gäller dokument som lämnas till rikspolisstyrelsen för databehandling förflyter nämligen i normalfallet 3–5 dagar från det uppgiften inkom till dess den tillförts respektive register. Behovet av sekretess föreligger uppenbarligen redan då handlingen inkommer till den registerförande myndigheten.

Riksskatteverket påpekar att dess straffregister inte helt finns inom RI-systemet. De i registret ingående nykterhetsvårdsuppgifterna ingår nämligen inte i RI-systemet. De nämnda uppgifterna bör, enligt riksskatteverket, allt fortfarande, i likhet med brottmålsuppgifterna, omfattas av sekretesskyddet.

I 36 § LAH torde därför få göras ett tillägg av förslagsvis följande innebörd: "eller eljest uppgifter och anteckningar i riksskatteverkets straffregister rörande fylleri och vissa andra brott". – Enligt *kriminalvårdsstyrelsen* täcks innehållet i dess centrala kriminalvårdsregister inte av den föreslagna formuleringen.

Med anledning av vad OSK (s. 245) anför om registerbegreppet hänvisar *datainspektionen* till prop. 1965:18 s. 49 och JO 1974 s. 283. Där framgår att även en i bokstavsordning efter namn förvarad aktsamling blir ett register.

De inte författningsreglerade register som finns hos domstolar och hos andra myndigheter med uppgifter om t. ex. disciplinära åtgärder diskuteras av några remissinstanser. *Datainspektionen* sätter i fråga om inte rätten att över huvud taget föra denna typ av belastningsregister borde författningsregleras.

Den författningsreglering som sålunda enligt datainspektionens uppfattning behövs på detta område bör i möjligaste mån minska utrymmet för sådana paragrafer som t. ex. 133 § i körkortskungörelsen som lyder: "Närmare föreskrifter för tillämpningen av bestämmelserna om körkortsregistret meddelas av bilregisternämnden efter samråd med statens trafiksäkerhetsverk." Det kan numera med fog övervägas om det från integritetssynpunkt är lämpligt att i alltför stor utsträckning överlåta till enskilda myndigheter att bestämma om innehållet samt inhämtande och utlämnande av uppgifter i "kriminalregister". I vart fall borde inte detta från integritetssynpunkt vara försvarligt vad angår de stora centrala register som innehåller belastningsdata av det slag som anges i 36 § LAH.

Postverket upplyser att inom verkets centralförvaltning och vid postdirektionerna förs register över posttjänstemän som i disciplinär väg meddelats bestraffning. Sekretesskydd för dessa register, vilket nu finns, är alltjämt motiverat.

Kriminalvårdsstyrelsen finner det betänkligt att på sätt som föreslås ge offentlighet åt innehållet i det stora flertalet register som förs över myndigheternas disciplinära åtgärder gentemot sina befattningshavare.

Innehållet i kriminalvårdsstyrelsens centrala kriminalvårdsregister bör, enligt *kriminalvårdsstyrelsen*, regleras i lag såsom fallet är beträffande övriga RI-register. Samma ståndpunkt intar *datainspektionen*.

Rörande körkortsregistret erinrar flera remissinstanser om den ändring (SFS 1975:201) som nyligen vidtagits i sekretesslagen av innebörd att inte endast uppgifter om brott är hemliga utan även de belastningsuppgifter som utgörs av underrättelser och anmälningar från nykterhetsnämnd, polismyndighet, länsläkare eller annan beträffande bl. a. alkoholmissbruk och sjukdomstillstånd. Alla remissinstanser som uttalat sig i denna fråga, *datainspektionen*, *trafiksäkerhetsverket* och *länsstyrelserna i Östergötlands* och *Göteborgs och Bohus län*, anser att den sekretess som statsmakterna sålunda nyligen beslutat om även bör gälla framgent.

I anslutning till den här behandlade frågan kan redovisas följande kritiska yttrande av *länsstyrelsen i Västerbottens län.*

I akten i ett länsrättsmål om körkortsomprövning förekommer om vartannat dels belastningsuppgifter ur körkortsregistret (från och med början av juni 1975 sekretesskyddade i egenskap av registeruppgifter), dels offentliga domar och förelägganden med samma uppgifter som i körkortsregistret men i utförligare form, dels föredragandens sammanställning av belastningsuppgifter ur register, domar, förelägganden och äldre (offentliga) akter ur länsstyrelsens/länsrättens arkiv och dels länsrättens offentliga beslut som återger åtminstone en del av belastningsuppgifterna. – Rättsläget i fråga om belastningsuppgifter på körkortsområdet är milt sagt oklart. Den föreslagna texten i 36 § är inte ägnad att minska oklarheten.

Länsstyrelsen i Stockholms län diskuterar frågan om utdrag ur centrala körkortsregistret och riksskatteverkets straffregister, vilka har expedierats till länsrätt, hos denna förbli hemliga eller ej. Av nuvarande lagstiftning framgår ej, enligt länsstyrelsen, hur det förhåller sig härmed. Frågan bör nu lösas, yttrar länsstyrelsen, som inte finner behov av sekretess föreligga, när utdrag i behörig ordning har tillställts länsrätt i där anhängigt körkortsmål tillsammans med förundersökningsprotokoll och andra offentliga handlingar i vilka vederbörandes trafikförseelse också behandlas.

OSK:s positiva inställning till att införa möjlighet för den registrerade att ta del av uppgifter om sig själv delas av *kriminalvårdsstyrelsen, datainspektionen* och *juridiska fakulteten vid Lunds universitet.* De två förstnämnda instanserna anser det riktigt att LAH ej upptar regler härom. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet vill emellertid ifrågasätta, om inte en annan lösning vore att föredra. Bestämmelserna om partsoffentlighet i 61 § LAH skulle kunna kompletteras med på samma sätt utformade föreskrifter om rätt för den, om vars personliga förhållanden uppgifter finns i allmän handling, att ta del av dessa uppgifter. Missbruk skulle kunna förhindras genom förbehåll enligt 61 § LAH, varigenom den enskilde förbjuds att lämna handlingen vidare eller yppa dess innehåll. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser det otillfredsställande att frågan om den registrerades rätt till insyn i hans egenskap av part inte reglerats i samband med förvaltningsreformen och att inte heller nu konkreta lagförslag läggs fram.

37 § Handlingar som rör utlänningar

Centrala studiestödsnämnden och *arbetsmarknadsstyrelsen* tillstyrker förslaget. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* erinrar om att skadekravet – trots den utvidgning som det innebär att skadan kan avse även annan person än utlänning själv – har skärpts. Detta rekvisits omfattning och utformning tillstyrker länsstyrelsen, dels därför att det är välmotiverat i sig att antalet fall där handling skall hållas hemlig begränsas, dels därför att lokutionen är klarare och följaktligen lättare att tillämpa än den nu i 14 § sekretesslagen angivna.

Enligt *kommunfullmäktige i Göteborg* synes sekretesskyddet gå väl långt. Kommunfullmäktige säger sig ha förståelse för behovet av en särregel för utlänningar, eftersom många av dem är att anse som politiska flyktingar. Med den utformning som paragrafen fått är det emellertid ett mycket vidsträckt sekretesskydd som givits. Skyddet synes sträcka sig mycket längre än vad som erfordras av hänsyn till de olägenheter ett offentliggörande kan medföra för en politisk flykting. Ifrågavarande utländska medborgare får ett skydd för sina personliga förhållanden som inte ges åt svenska medborgare. Det kan därför ifrågasättas om paragrafen inte bör omformuleras.

Starkt kritiskt mot förslaget till sekretesskydd, vilket bedöms som otillräckligt, ställer sig *invandrarverket*. Verket erinrar inledningsvis om de ärenden rörande visering, uppehålls- och arbetstillstånd, avvisning, förpassning m. m. som ankommer på verket och fortsätter.

Vid avgörandet av sådana ärenden måste den beslutande myndigheten ofta ha ett beslutsunderlag som, med hänsyn till den vitala betydelse beslutet många gånger har för den det berör eller hans anhöriga, är helt klarläggande beträffande sökandens och ibland även hans anhörigas personliga förhållanden. Materialet består till största delen av uppgifter lämnade av den sökande i ansökningshandling eller vid polisförhör. Det kan kompletteras med uppgifter av andra som känner sökanden eller av polismyndighets utredning angående visst förhållande som berör sökanden.

Denna kartläggning av en utlännings personliga förhållanden som görs för att han skall kunna beviljas tillstånd att vistas i landet saknar av naturliga skäl motsvarighet beträffande svenska medborgare. Med utgångspunkt från den av statsmakterna fastslagna jämlikhetsprincipen beträffande invandrare och infödda bör detta i och för sig vara skäl tillräckligt för att handlingarna som regel skall vara hemliga för andra än dom som ärendet angår.

Det är viktigt att utlänning som kommer till Sverige och som på grund av sina erfarenheter i det land varifrån han kommit kanske känner misstro till myndigheter överhuvudtaget, kan upplysas om att hans utsagor om sina personliga förhållanden är skyddade från allmänhetens insyn enligt sekretesslagen. Utlänningen måste kunna räkna med att uppgifterna inte missbrukas. Annars riskeras lätt att han lämnar ofullständiga eller rent av felaktiga uppgifter med oriktiga beslut som följd.

Att myndighet i Sverige vid hörandet av utlänning kan hänvisa till det skydd sekretesslagen ger har säkerligen stor betydelse i förevarande sammanhang.

Redan offentlighetskommittén intog i sitt förslag samma principiella ståndpunkt som OSK och föreslog att offentlighetsintresset skulle vara det primära och skyddet för utlänningarna det sekundära. Dåvarande statens utlänningskommission ansåg att en sådan konstruktion skulle försvaga skyddet och avstyrkte förslaget härutinnan. Invandrarverket har inte anledning inta någon annan ståndpunkt.

Allmänna handlingar skall enligt tryckfrihetsförordningen vara offentliga. Undantag har bl. a. gjorts i 14 § sekretesslagen till skydd för den enskilde, som själv kan sätta paragrafen ur spel genom att ge sitt samtycke till att handling angående honom lämnas ut. I enlighet härmed lämnar verket ut handlingar som är hemliga enligt 14 § sekretesslagen till utlänning eller hans befullmäktigade ombud eller till annan person om utlänningen ger

sitt samtycke därtill. Enligt samma bestämmelser kan sådan handling lämnas ut även utan utlänningens samtycke om med hänsyn till ändamålet och omständigheterna i övrigt, *trygghet* kan anses vara förhanden, att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den vilkens personliga förhållanden i handlingen avses eller hans nära anhöriga.

Vid prövningen skall sålunda tas hänsyn till för vilket ändamål handlingen begärs och till omständigheterna i övrigt och mot bakgrund härav skall bedömas om trygghet föreligger för att uppgifterna inte missbrukas. Med missbruk avses här att utlänningen eller hans nära anhöriga skadas eller förklenas. Med hänsyn till den restriktiva utformning bestämmelsen har utlämnas handlingarna utan vederbörandes samtycke endast i undantagsfall. Mestadels sker det till seriösa forskare som kan förete rekommendation av studieledare vid universitet eller annan läroanstalt. Utlämnandet sker därvid som regel med förbehåll att handlingarna inte får redovisas på sådant sätt att utlänningen kan identifieras. Ofta är det fråga om stora serier utlänningsdossierer som redovisas statistiskt. På så sätt låter sig dessa handlingar hanteras utan att det ger berättigad anledning till misstanke att någon kommer till skada.

Om utredningens förslag godtas blir situationen en annan. Förutom att offentlighetsprincipen sätts i förgrunden har den inskränkande bestämmelsen gjorts så begränsad att en tillämpning i praktiken synes helt omöjlig. Visserligen föreslås att skaderekvisitet skall vara uppfyllt om det kan "befaras" föreligga. Detta synes innebära att beslutsfattaren lämnas tämligen stor handlingsfrihet.

Kravet på skada har emellertid skärpts väsentligt mot vad som nu gäller. Antingen skall det vara frågan om "övergrepp" varmed enligt utredningen skall förstås gärning som kan beivras på straffrättslig väg eller "annat allvarligt men" t. ex. att någon skiljs från sin anställning eller inte får en sådan. Erfarenheterna visar att det inte går att rätt bedöma verkningarna ens i Sverige av att exempelvis en flyktings personliga förhållanden blir kända och än mindre är det möjligt att med någon grad av säkerhet bedöma eventuella skadeverkningar i vederbörandes hemland. När det gäller skaderekvisitet "övergrepp" ställer det sig mycket svårt att få klarlagt vilka gärningar som är så allvarliga att de kan föranleda åtal i utlänningens hemland. Med hänsyn till det stora antalet nationaliteter som finns i Sverige kan hemland vara snart sagt vilket land i världen som helst. När det gäller rekvisitet "annat allvarligt men" ger sig skadeverkningarna kanske till känna först om utlänningen efter kortare eller längre tid återvänder till hemlandet. Prövningen kompliceras av att det kanske inte alltid klart framgår vilkens intresse den företräder som begär handlingens utlämnande.

Att beslutsfattaren skall kunna skaffa sig någon säker uppgift om vilka verkningarna kan bli i utlänningens hemland är enligt verkets mening uteslutet.

Om huvudregeln beträffande här ifrågavarande handlingar fortfarande får vara att de skall hållas hemliga om inte trygghet är för handen, att ett utlämnande inte skadar den handlingarna rör eller hans nära anhöriga måste det innebära ett bättre skydd för utlänningen än om huvudregeln i stället är att handlingarna skall vara offentliga men kunna hållas hemliga om ett utlämnande kan befaras leda till övergrepp eller annat allvarligt men. Verket anser därför att sådana handlingar i princip bör vara hemliga och avstyrker utredningens förslag till lydelse av 37 § LAH i den mån paragrafen avser handlingar som tillkommit i utlänningskontrollsyfte. Stadgandet bör be-

träffande nämnda handlingar utformas så att sekretesskyddet blir det primära och offentlighetsintresset det sekundära.

Då den utlänning som handlingarna angår själv torde ha de bästa förutsättningarna för att bedöma eventuella skadeverkningar av ett utlämnande bör handling som här avses kunna lämnas ut till annan om utlänningen samtycker härtill. Utan sådant samtycke bör handling kunna lämnas ut under de förutsättningar som anges i 14 § sekretesslagen. Det är naturligtvis tänkbart att någon utlänning kan komma i en sådan situation att han kan tvingas ge sitt samtycke till att handlingar lämnas ut till någon som kan skada honom. Detta torde emellertid höra till de absoluta undantagen och kan inte motivera att myndigheterna ges en sådan förmyndarställning gentemot utlänningar som utredningens förslag innebär.

Invandrarverket diskuterar vidare det register över utlänningar i landet som det åligger verket att föra och anför härom.

I registret antecknas namn, födelsedatum, personnummer, kön, nuvarande och eventuellt också tidigare medborgarskap, adresser, inkommande ansökningar och beslut i ansökningsärenden, ärenden angående främlingspass och resedokument samt beslut i avlägsnandeärenden. Av registret framgår inte om utlänningen är politisk flykting. Enbart den omständigheten att en utlänning under åberopande av politiska skäl ingivit ansökan om uppehållstillstånd i Sverige kan emellertid medföra stora svårigheter för honom eller hans familj om detta blir känt för myndigheterna i utlänningens hemland. Ett utlämnande av adressuppgift beträffande en utlänning som tillåtits kvarstanna i Sverige av politiska skäl kan också medföra att han åsamkas skada.

Offentlighetskommittén ansåg att register över utlänningar som vistades i Sverige skulle vara hemliga. OSK har emellertid inte tagit med detta i sitt förslag. Invandrarverket anser mot bakgrund av vad ovan anförts att verkets register i princip bör vara hemligt. Uppgifter ur registret bör emellertid kunna lämnas ut under samma förutsättningar som verket ovan förordat beträffande handlingar som tillkommit i utlänningskontrollsyfte och angår utlännings personliga förhållanden. Ett stadgande härom bör föras in under lämpligt lagrum.

Invandrarverket erinrar också om att förteckningar över utlänningar i Sverige naturligtvis också kan göras med hjälp av folkbokföringens register.

Bland utlänningar som är kyrkobokförda här finns en hel del politiska flyktingar. Som verket ovan anfört kan de lida skada om deras vistelse och eventuellt också deras adress blir känd för obehöriga.

Det kan finnas legitima intressen av att erhålla förteckningar över exempelvis alla kyrkobokförda utlänningar med visst medborgarskap och deras adresser. Sådana förteckningar kan vara nödvändiga för att kunna nå ut med information i viktiga samhällsfrågor. Ett sådant intresse har exempelvis stiftelsen Invandrartidningen som lämnar information till alla invandrare i Sverige. En förteckning upptagande exempelvis alla i Sverige kyrkobokförda medborgare i visst land kan emellertid komma att innehålla namnen på en mångfald politiska flyktingar. Kommer en sådan förteckning i händerna på vederbörande lands myndigheter kan det innebära risk för att de namngivna eller deras anhöriga kommer till skada. Verket anser att förteckningar av här nämnt slag endast bör lämnas ut då trygghet kan anses vara förhanden att de

förtecknade inte kommer till skada, således huvudsakligen till statliga och kommunala myndigheter och stiftelser. 47 § LAH bör därför kompletteras med en bestämmelse härom; alternativt bör ett uttalande göras i förarbetena till den nya lagen.

Slutligen anför *invandrarverket* att den förteckning över utlänningar som enligt beslut av myndighet i Sverige, Danmark, Finland, Island eller Norge har utvisats, förvisats eller förpassats med förbud att utan särskilt tillstånd återvända till resp. land även i fortsättningen bör hållas hemlig.

38 § Förundersökning m. m.

Enligt *RÅ*, *länsstyrelsen i Stockholms län* och *Sveriges domareförbund* innebär förslaget en rimlig avvägning mellan intresset från rättssäkerhetssynpunkt av insyn i det stora antalet mål som avgörs utan rättegång, å ena sidan, och den enskildes intresse att inte behöva bli utlämnad till offentligheten på grund av en anmälan, som inte leder till påföljd, å den andra. *Pressens samarbetsnämnd* anser däremot att man mot bestämmelsen kan rikta samma kritik som mot nuvarande regler, nämligen att polis- och åklagarmyndighets beslut att avskriva en brottsutredning vanligen blir hemliga. Därigenom kan den offentliga kontrollen över att allt går rätt till inom denna sektor inte upprätthållas. Hänsynen till detta offentlighetsintresse borde enligt nämndens mening tillgodoses bättre.

Polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt fäster uppmärksamhet vid de speciella ärenden där polisens medverkan ej påkallats i direkt brottsbekämpande syfte utan mer under åberopande av polisens hjälpande funktion, t. ex. vid lägenhetsbråk, befarade olyckshändelser eller dödsfall i lägenheter o. d. Varken 8 eller 38 § LAH täcker innehållet i de handlingar som upprättats vid dylika ingripanden. För närvarande torde ofta nog endast efter en verklig hårddragning av begreppet "verksamhet till förekommande eller beivrande av brott" handlingar upprättade vid dylika hjälpaktioner kunna hänföras under 10 § sekretesslagen. Normalt kan måhända intresset att skydda anmälare och andra i dylika situationer ej vara så uttalat, men en prövning med tillämpning av skaderekvisitet i 38 § LAH bör bli möjlig. Ett tillägg till detta lagrum synes därför böra övervägas.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att 38 § bör avse skydd för den enskilde även i de fall han omhändertagits enligt lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande (LTO). LTO-fallen behöver inte ha sin upprinnelse i brott och således därför vara hänförbara under 38 § i dess föreslagna lydelse. Handlingar rörande omhändertagande enligt LTO kan enligt länsstyrelsen förvisso innehålla uppgifter som kan medföra otillbörligt men för den enskilde.

Beträffande det i bestämmelsen upptagna skaderekvisitet vill *Sveriges domareförbund* ifrågasätta, huruvida det ej bör vara tillräckligt för hemlighållande att utlämnande kan befaras medföra men för enskild. Ordsam-

manställningen "otillbörligt men" ger nämligen uppfattningen om en gradering av det menliga på ett sätt som OSK inte torde ha avsett. OSK vill med kvalificeringen "otillbörligt" markera vissa undantagssituationer – kommunikation under förundersökningen och bagatellförseelser. Förbundet anser markeringen i fråga mindre tjänlig för sådant syfte och befarar att kvalificeringen i stället kan leda till offentlighet även i fall när så ej varit avsett.

Förundersökningshandlingar hos länsstyrelse diskuterar *länsstyrelserna i Stockholms* och *Västerbottens län* i anslutning till första stycket andra meningen. Länsstyrelsen i Stockholms län konstaterar att sådana handlingar hos länsrätt i anhängigt mål om interimistisk återkallelse av körkort både enligt gällande rätt och enligt förslaget synes vara hemliga, när åtal ännu inte väckts. Enligt länsstyrelsen i Västerbottens län innebär första stycket andra meningen inte en klargörande kodifiering av praxis utan en på vaga grunder gjord inskränkning av det nuvarande skyddet för enskild integritet. För att få klarhet i om och när de hos bl. a. länsstyrelsen förvarade exemplaren av förundersökningsprotokoll blir offentliga handlingar behöver länsstyrelsen en lagreglering av exemplarfrågan. Det förhållandet att ett mindre antal av alla upprättade polisrapporter, förhörs-PM och förundersökningsprotokoll ges in till allmän domstol kan inte gärna få betydelse vid bedömningen av om handlingar av detta slag är offentliga eller inte.

Genom begränsningen i första stycket andra meningen av möjligheten till sekretesskydd synes, enligt *Föreningen Sveriges statsåklagare*, en lucka ha uppkommit, om man jämför innehållet i paragrafen med innehållet i 53 §. Föreningen anför vidare.

Förslaget torde nämligen innebära att åklagaren för att kunna tillvarataga den enskildes intressen måste utverka domstolens beslut om sekretess i omedelbart samband med åtals väckande. Föreningen finner en sådan lösning opraktisk och olämplig. I vissa fall måste nämligen handlingssekretess bibehållas jämväl sedan åtal väckts. Enligt såväl förslaget som gällande rätt må domstolen i avbidan på förhandling inom stängda dörrar besluta att handlingar som inkommit i målet inte utan dess tillstånd må utlämnas. Det sekretesskydd som här avses innebär skydd inte blott för den misstänkte utan även för annan person som berörs t. ex. målsäganden i mål om utpressning. Det hinder mot utlämnande som kan föreligga av nu anförda skäl måste givetvis beaktas av polis- och åklagarmyndigheterna. Då av naturliga skäl viss tid regelmässigt förflyter mellan tidpunkten för åtals väckande och tidpunkten för förhandling eller domstols beslut om sekretess är det i här avsedda fall nödvändigt att polis- och åklagarmyndigheterna gör en förhandsbedömning om hemlighållande på här avsedd grund erfordras sedan åtal väckts. Så sker också enligt nu gällande rätt. Finnes vid en sådan bedömning anledning antaga att förhandling kommer att ske inom stängda dörrar har polis- och åklagarmyndigheterna enligt gällande rätt möjlighet och skyldighet att vägra lämna ut handling i avbidan på rättens beslut om sekretess. Som framgår av vad ovan anförts bör denna möjlighet bibehållas. Detta sker lämpligast på så sätt att den av kommittén föreslagna begränsningen av paragrafens tillämplighet utgår.

Rörande handlingar hos JO kan hänvisas till JO:s under 8 § redovisade uttalanden.

39 § Verkställighet av påföljd

Skaderekvisitet "att ändamålet med vården motverkas" föranleder kommentarer från två remissintanser. *Svea hovrätt* har ingen invändning i sak men erinrar om att motsvarande stadgande i 14 § sekretesslagen har ansetts vara i princip grundlagstridigt, eftersom tillämplig sekretessgrund saknas. Samma resonemang synes kunna föras med OSK:s förslag till sekretessgrunder. *Interneringsnämnden* erinrar om att det uttalas i motiven, att i uttrycket ligger generellt att utlämnande kan vara menligt för den berörde. Enligt interneringsnämndens mening ger emellertid lagtextens avfattning ej klart uttryck åt tanken, att utlämnande kan vara menligt för enskild. Ett förtydligande bör därför ske.

Hovrätten över Skåne och Blekinge tar upp skillnaden mellan första och andra stycket i fråga om de centrala nämndernas och övervakningsnämndernas beslut. Någon sådan skillnad finns inte nu och kan enligt hovrätten inte anses vara motiverad. Den undvikes om första och andra styckena sammanslås, t. ex. på följande sätt: "Handling som inom kriminalvården upprättats rörande den som är intagen i anstalt eller underkastad kriminalvård i frihet skall hållas hemlig i vad den avser hans behandling eller eljest – – – sättes i fara. Vad nu sägs gäller ej beslut av kriminalvårdsnämnden, ungdomsfängelsenämnden, interneringsnämnden eller övervakningsnämnd."

Kriminalvårdsstyrelsen konstaterar att genom formuleringen av första stycket i denna paragraf styrelsens beslut har sekretessbelagts. Enligt styrelsens bedömning kan endast undantagsvis utlämnande av andra handlingar än beslut ifrågakomma. Kriminalvårdsstyrelsen behandlar vidare behovet av sekretesskydd för några kategorier av personer som ej omfattas av 39 § och anför.

OSK har begränsat paragrafens tillämpningsområde till att avse personer som är intagna i anstalt eller är underkastade kriminalvård i frihet. Härigenom utesluts häktade och de som undergår kriminalvård genom att t. ex. verkställa påföljd i häkte. För de handlingar som på häkte upprättas beträffande behandlingen av häktad och hans personliga förhållanden saknas sekretesskydd i den mån uppgifterna inte kan hemlighållas enligt 38 § LAH. Detta framstår som betänkligt, då dessa personer inte av domstol befunnits skyldiga till brott.

Ett särskilt problem utgör de till frihetsberövande påföljd dömda som inte intagits i anstalt p. g. a. att de ännu inte förelagts inställa sig, eller därför att de erhållit uppskov med verkställigheten, antingen av kriminalvårdsstyrelsen eller genom nåd. Av den som dömts till fängelse söker ungefär var tredje uppskov. I uppskovsärendena förekommer mycket ofta upplysningar av sådan art att mycket starka skäl talar för sekretess. Det kan exempelvis vara fråga om läkarintyg eller social utredning beträffande den dömde eller någon honom närstående.

Interneringsnämnden tillstyrker förslaget såvitt gäller hos nämnden upprättade handlingar – utom beträffande beslut. Beslut av interneringsnämnden rörande den som vårdas i eller utom anstalt är, säger nämnden, enligt gällande lag alltid offentliga. I OSK:s förslag har bestämmelse om nämndens beslut upptagits endast i förevarande paragrafs andra stycke som avser handlingar rörande den som är underkastad vård i frihet. I denna del torde den nya lagstiftningen böra ges samma innehåll som nuvarande lag, dvs. att nämndens beslut även i frågor som avses i paragrafens första stycke är offentliga.

40 § Sjukvård och socialvård m. m.

Första stycket

Förslaget att sammankoppla sekretessen inom sjukvården med där rådande tystnadsplikter mottas positivt av *regeringsrätten, arbetarskyddsstyrelsen, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, JO, Landstingsförbundet* och *Sveriges läkarförbund. Regeringsrätten* uttalar sin tillfredsställelse över att läkarintyg på detta sätt kan sekretessbeläggas oavsett hos vilken myndighet de befinner sig. *Kommunfullmäktige i Göteborg* anser kopplingen mellan sekretess och tystnadsplikt mindre lyckad. Konstruktionen torde få till följd, anförs det, att sekretessen blir i det närmaste absolut, något som skulle komma att lägga allvarliga hinder i vägen för det samarbete mellan exempelvis sjukvård och socialvård, som från andra synpunkter framstår som eftersträvansvärt. *Riksförsäkringsverket* säger sig sakna möjlighet att bedöma hur de föreslagna reglerna kommer att tillämpas gentemot försäkringens organ men understryker det enligt verkets mening oavvisliga kravet att dessa organ får full tillgång till för dem erforderliga handlingar som avses i 40 §.

Tystnadspliktskommittén tar upp frågan om bestämmelsens grundlagsenlighet och erinrar om att fallen av hemlighållande skall vara noga angivna i särskild lag. En vidare hänvisning, som i den föreslagna paragrafen, till "lag eller förordning" är mindre väl förenlig med den nyss åsyftade grundlagsregeln. Den hävdvunna uppdelningen av sjukvårdssekretessen mellan förtroendefallen och övriga bör i stället komma till uttryck direkt i LAH. I samma riktning uttalar sig *juridiska fakulteten vid Lunds universitet.*

Socialstyrelsen, som anser den föreslagna ordningen i och för sig tilltalande, finner anledning att något uppehålla sig vid frågan om räckvidden helt allmänt av den föreslagna sekretessen. Vissa uttalanden i specialmotiveringen, där bl. a. talas om läkarintyg som tillkommit i en "förtroendesituation" (s. 259 sista stycket) skulle kunna tolkas så, att OSK ansett att denna sekretess inte omfattar annat än vad som motsvaras av den i princip absoluta tystnadsplikt som hänför sig till vad en patient

meddelat t. ex. en läkare i förtroende och de iakttagelser som läkaren gör med ledning av dessa uppgifter samt den diagnos han ställer. Emellertid förefaller det av andra uttalanden att döma som om OSK med uttrycket förtroendesituation velat innefatta ett vidare begrepp och tydligen tänkt sig en sådan situation föreligga så snart en person uppsöker en läkare för behandling eller rådfrågning. Lagtextens innehåll motiverar också en sådan tolkning. Detta innebär att handlingssekretessen enligt första stycket sträcker sig lika långt som tystnadsplikten i dess helhet och således omfattar inte blott vad som kan hänföras till nyssnämnda långtgående tystnadspliktsdel utan även den mindre stränga tystnadsplikt som kan sägas begränsas till sådana iakttagelser som gjorts oberoende av något patientens förtroende. Styrelsen utgår från att styrelsens nu framförda tolkning av bestämmelsen är den riktiga. Socialstyrelsen konstaterar att en handlingssekretess som den senast beskrivna torde medföra bl. a. att så gott som samtliga läkarintyg omfattas av en absolut sekretess, både intyg vars innehåll grundar sig på förtroendeuppgifter och intyg som baserar sig på läkarens egna iakttagelser. Socialstyrelsen fortsätter.

Socialstyrelsen ställer sig tveksam till om samtliga läkarintyg skall tillerkännas en så sträng sekretess som föreslås i vilka sammanhang de än åberopas. Det verkar rimligt att så blir fallet beträffande läkarintyg i t. ex. körkortsärende, tjänstetillsättningsärende eller sjukskrivningsärende. Det förefaller däremot mera tveksamt om stycket också bör utsträckas till läkarintyg som åberopas i ett bostadsförmedlingsärende för att försöka styrka rätt till förtur i bostadskön eller i en brottmålsprocess för att söka påverka bedömningen vid straffmätningen. Samma tveksamhet kan överhuvudtaget göra sig gällande vid alla de läkarintyg av olika slag som sökande, klagande eller annan part införskaffar från läkare och sedan åberopar hos myndigheter för att där komma i en bättre ställning i visst avseende eller för att bereda sig en förmån eller fördel som eljest inte skulle tillkomma dem. I dessa fall är situationen som regel en annan än i förstnämnda slag av ärenden, där det vanligtvis föreskrivs att sökande har att förete läkarintyg av visst slag. Styrelsen är medveten om att det är svårt att göra en bestämd gränsdragning mellan ärenden där läkarintyg bör omfattas av sträng sekretess och andra ärenden där sådan sekretess kan ifrågasättas för där företedda läkarintyg. Beträffande sistnämnda grupp av ärenden kan det med fog hävdas att det föreligger ett samhällsintresse att förhindra maktmissbruk av sådan grad att offentlighetsregeln bör gälla.

Även *JO* diskuterar frågan i vad mån läkarintyg omfattas av första styckets regel.

Alla läkarintyg och läkarutlåtanden blir emellertid att bedöma enligt första styckets regel. Sådana förekommer i en mängd olika typer av ärenden och hos myndigheter av de mest skilda slag. Det blir ingalunda någon lätt uppgift för dessa myndigheter att avgöra om ett läkarintyg eller ett läkarutlåtande omfattas av sekretess enligt första stycket. Vilka läkarintyg och läkarutlåtanden skall anses tillkomma i en förtroendesituation? Hör t. ex. läkarintyg i körkortsärenden och tjänsteansökningsärenden hit? Och vilken betydelse får den för sjukvården stadgade allmänna tystnadsplikten som

endast förbjuder obehörigt yppande av patients personliga förhållanden? För egen del tolkar jag sekretessregeln i första stycket så att den ger sekretess åt alla läkarintyg och läkarutlåtanden utom sådana som utfärdas på en myndighets egen begäran som led i myndighetens utredning av ett ärende. I vad mån sådana intyg och utlåtanden skall åtnjuta sekretess får då bedömas enligt de eventuella sekretessregler som gäller för ärendetypen i fråga. Ett klarläggande uttalande i denna viktiga fråga behövs emellertid.

JO påpekar också att av läkarsekreterare upprättade handlingar – trots vad OSK anfört därom – torde omfattas av första stycket. Frågan är ju om inom sjukvården upprättade handlingar och även läkarsekreterare är underkastade den i lagen (1975:100) med vissa bestämmelser för personal inom hälso- och sjukvård m. fl. föreskrivna tystnadsplikten. JO anser vidare att det inte kan godtas att vad en patient brevledes meddelar en läkare i förtroende får ett svagare sekretesskydd än motsvarande muntliga uppgift, som av läkaren antecknas t. ex. i läkarjournal. Sekretessregeln i första stycket bör därför omarbetas så att den kommer att omfatta också från patient inkommen handling.

Juridiska och *medicinska fakulteterna vid Uppsala universitet, karolinska institutet, Sveriges läkarförbund* och *Svenska läkaresällskapet* anser att sjukjournalerna inte skall anses som allmänna handlingar. Läkarförbundet understryker att en sjukvårdsjournal inte är en handling som kan jämföras med inom myndigheters verksamheter förekommande dokumentation. Förbundet utvecklar sin ståndpunkt på följande sätt.

Journalen är i första hand att betrakta som arbetsanteckningar till hjälp för undersökning och behandling av patient. Dess syfte är att ge underlag för god och adekvat vård och att möjliggöra kontinuitet i vården i all synnerhet när denna anförtros flera läkare. Journalen innehåller mycket ofta uppgifter om ömtåliga och känsliga personliga förhållanden vilka patienten eller dennes anhöriga, ibland andra personer, lämnat i förtroende till läkaren. Dessa är nödvändiga för att läkaren skall kunna göra riktiga medicinska bedömningar och komma fram till rätta diagnoser.

Läkares sjukvårdande verksamhet kan rimligen inte karakteriseras såsom en myndighetsutövning och det ter sig främmande att jämställa förvaltningsärenden och läkarvård. Patienten upplever inte heller situationen så att han, när han söker läkaren, vänder sig till en myndighet. En myndighetsfunktion kan över huvud inte anses förenlig med förtroendeförhållandet mellan läkare och patient, vilket är en förutsättning för god sjukvård och att patienten skall kunna återföras till hälsa.

Läkarverksamhet och sjukvård i allmänhet är med andra ord artskild från annan myndighets verksamhet och har med vissa väl avgränsade undantag enbart karaktären av tillhandahållande av tjänster. Mycket starka skäl talar därför för att handlingar rörande sjukvård inte skall betraktas som allmänna handlingar.

Svenska läkaresällskapet föreslår att frågan om sjukjournalen görs till föremål för särskild prövning och anför därvid.

Härvid bör fastställas vilken del av det nuvarande journalmaterialet, som rimligen bör betraktas som handling utformad av myndighet. Sällskapet

föreslår att uppgifter tillhörande denna del framgent förs separat och på så sätt att offentlighetsprincipen blir tillgodosedd. Det torde här framförallt gälla information som belyser klientelets sammansättning med hänsyn t. ex. till åldersgruppering och sjukdomspanorama, vårdtider, antal undersökningar och operationer av olika slag osv.

Alla personliga anteckningar angående de enskilda patienterna bör däremot samlas i särskilda journaler, som icke bör ha karaktär av allmän handling. Regler för hur dessa i princip skall föras och handhas bör utarbetas. Härvid bör man i första hand ta sikte på att stimulera ur sjukvårdssynpunkt ändamålsenlig journalföring, alltså skapa förutsättningar för en dokumentation, som tillgodoser vårdens behov under hänsynstagande till den enskildes integritet, som ständigt kan hållas aktuell och som på ett överskådligt sätt återger tidigare ställningstaganden och den aktuella situationen. Vidare bör i princip anges hur läkaren lämpligen bör lämna information till patienten, anhöriga, myndigheter och andra och under vilka omständigheter dessa bör äga rätt ta del av tillgängliga anteckningar. Regleringen bör garantera kontrollerande myndigheter tillbörlig insyn i verksamheten.

Socialstyrelsen ställer frågan i vilken utsträckning utlämnande av handlingar kan ske, där inte samtycke föreligger från den till vars förmån sekretessen gäller.

För närvarande tillåts, med stöd av 14 § första stycket näst sista punkten SekrL, t. ex. nära anhörig att få ta del av patients sjukjournal utan att samtycke föreligger från patienten. Samtycke kan ibland vara omöjligt eller bedömas som olämpligt att införskaffa, men utlämnande av journalen kan ändå ske i de fall det kan tagas för visst att patientens intressen inte kommer till skada. Sådant utlämnande sker givetvis under angivna förutsättningar också till andra än anförvanter. Vad nu sagts gäller även handlingar i ärenden rörande t. ex. hälsovård, socialhjälp, barnavård och nykterhetsvård.

I angivna och liknande fall finns det ej sällan ett berättigat intresse för tredje man att få del av en handling i hithörande slag av ärenden. Detta intresse bör i vissa fall kunna göra sig gällande även i förhållande till den mycket långtgående sekretess som föreslås i 40 § första stycket. Viss sådan möjlighet synes föreligga med stöd av den föreslagna 56 § men det förefaller oklart hur OSK tänkt sig att denna bestämmelse skall tillämpas i praktiken. Enligt socialstyrelsens mening bör till ledning för de myndigheter som skall tillämpa hithörande lagregler 40 § första stycket kompletteras med en föreskrift motsvarande den som nu återfinns i 14 § första stycket näst sista punkten SekrL. Självfallet bör som hittills vid utlämnande erforderliga förbehåll göras.

Nyssnämnda bestämmelse i 14 § SekrL utnyttjas f. n. också när handlingar åstundas för forsknings- eller annat angeläget ändamål. Enligt socialstyrelsens uppfattning saknas anledning att vidtaga någon ändring härvidlag. Det nuvarande systemet har veterligen ej medfört olägenheter.

Som inledningsvis under denna paragraf antytts anser *riksförsäkringsverket* att det för arbetet inom verkets ämbetsområde är oundgängligen nödvändigt att de myndigheter som arbetar inom detta inte avskärmas från möjligheten att få allt det material rörande den enskildes hälsotillstånd som behövs för att rätt kunna handlägga hans försäkringsärende – även sådant material som till äventyrs kan vara negativt för honom vid handläggningen av hans

ärende inom nämnda område.

Folksam erinrar om att det i försäkringsrörelse, t. ex. inom personförsäkring, i inte obetydlig omfattning krävs att försäkringsgivaren får tillgång till handlingar som i och för sig skall hållas hemliga, exempelvis sjukhusjournaler.

Såvitt vi förstår innebär de föreslagna lagreglerna i dessa avseenden inte några ändrade förutsättningar för försäkringsverksamheten. Visserligen uttalar kommittén i specialmotiveringen till 40 § att förslaget innebär en betydligt mer skärpt sekretess än som för närvarande gäller för just sjukhusjournaler. Vi betvivlar inte att kommittén allmänt sett har rätt när man gör detta gällande men i förhållandet läkarna–försäkringsbolagen tillämpas redan nu enligt vår erfarenhet denna höga sekretessgrad, något som vi funnit goda skäl för och även anpassat oss till.

Sjukvårdsstyrelsen i Malmö kommun diskuterar det förhållandet att föreslagen sekretess i förening med den tystnadsplikt rörande enskilds personliga förhållanden som sjukvårdshuvudmännen är skyldiga att iakttaga, såsom sägs i utredningen, ibland kan leda till att en sjukvårdshuvudman får utstå en mycket kraftig kritik i massmedia just därför att man till följd av sin tystnadsplikt är förhindrad att klarlägga alla detaljer i ett ärende. Enligt styrelsens uppfattning kan man inte bortse från det faktum att myndigheternas begränsade möjligheter att kunna förklara och lägga till rätta på lång sikt kan rubba tilltron till olika offentliga organ, särskilt i beaktande av massmedias av olika anledningar ökade intresse att vilja skydda enskilda personer mot som man i vissa fall uttrycker det "mygel" och "maktövergrepp".

Tystadspliktskommittén diskuterar OSK:s uttalande i frågan om förhållandet mellan läkarens tystnadsplikt och hans skyldighet att göra anmälan enligt lag eller annan författning, t. ex. 93 § barnavårdslagen eller körkortsbestämmelserna. Kommittén anför i denna del.

Kommittén (dvs. OSK) hävdar att tystnadsplikten även i förtroendefallen genombryts av anmälningsskyldighet. Ett liknande uttalande finns i prop. 1975:8 (s. 71). JO har gjort ett uttalande i samma riktning (1963 s. 428). JO motiverade emellertid sin ståndpunkt främst med att anmälningsplikten (enligt barnavårdslagen) var stadgad i lag och tystnadsplikten endast i instruktion, och han redovisade inte några överväganden om konsekvenserna av att anmälningsplikten finge företräde. – Tystnadspliktskommittén vill erinra om att denna tolkning av 93 § barnavårdslagen inte har stöd i förarbetena. Föredragande statsrådet avstod uttryckligen från att ta ställning till frågan (prop. 1960:10 s. 385), och denna kan inte heller anses ha fått någon slutgiltig lösning i den nya bestämmelsen i 3 § lagen (1975:100) med vissa bestämmelser för personal inom hälso- och sjukvård m. fl. Tystnadspliktskommittén vill för sin del framhålla att det är svårt att finna någon enkel och klar lösning av konflikten mellan anmälningsplikt och tystnadsplikt i förtroendefallen inom sjukvården. Frågan, hur en läkare skall handla i fall då patienten (eller vårdnadshavaren) inte samtycker till att anmälan

göres till myndighet med maktbefogenheter, måste ofta bli beroende av en mångfald svåra överväganden; det är fåfängt att tro att den har fått en praktiskt fungerande lösning genom den nyss nämnda regeln i 3 § SFS 1975:100.

Datainspektionen, landsarkivet i Vadstena, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län och *JO* pekar på de svårigheter vid tillämpningen som uppkommer hos myndigheter som saknar tillgång till medicinsk sakkunskap. *Datainspektionen* erinrar om att omständigheterna vid handlingens tillkomst blir avgörande för om den får hemlighållas. För att underlätta utredandet av dessa omständigheter senare, när handlingen begärs utlämnad, är det önskvärt att de framgår av själva handlingen. *Landsarkivet i Vadstena* anser att man i förslaget har underskattat möjligheten av förekomst hos offentliga arkivinstitutioner av handlingar rörande sjuk- och socialvård. Redan i dagens läge finns avsevärda bestånd sådana handlingar i offentliga arkiv. I de flesta fall sker utlåning till sjuk- och vårdinrättningar men fall, då berörd part har begärt att få ta del av sin egen sjukjournal, har förekommit. Det vore i sådana fall önskvärt, om en generell regel fanns, enligt vilken man i dylika fall hänvisade vederbörande till någon vårdinstitution som inlånar handlingen och sedan tar ställning till utlämningsfrågan eller, vid behov, ger vederbörande önskade upplysningar ur journalen. Det torde vara ofrånkomligt att denna procedur tar någon tid. Enligt landsarkivets åsikt bör det vidare inte vara nödvändigt att just den "utfärdande" läkaren får ta ställning till ärendet. Är så möjligt, är det givetvis utmärkt, men även en annan läkare bör kunna fylla samma funktion. – *JO:s* uttalande i denna fråga har återgivits tidigare under denna paragraf.

Sveriges läkarförbund är kritiskt mot den föreslagna tidsbegränsningen av sekretesskyddet. En redovisning av förbundets synpunkter lämnas under 51 §.

Här kan redovisas också vad *TCO* anfört med anledning av den ordning med läkarintyg till försäkringskassa som tillämpas inom stat, landsting och kommuner i samband med anställds sjukdom.

Den sjuke är i dag skyldig att efter karenstidens slut lämna läkarintyg till försäkringskassan enligt ett fastställt formulär. I intyget anger läkaren inte bara den tid under vilken patienten bör avhålla sig från arbete utan också sjukdomsdiagnos. På senare tid har de offentliga arbetsgivarna mer och mer börjat begära att intyget skall uppvisas också på arbetsplatsen. Härigenom röjs sjukdomsorsaken för helt ovidkommande personer inom kassa- och personalavdelningar.

Enligt TCOs uppfattning är det icke nödvändigt att annan än försäkringskassan får reda på sjukdomsdiagnosen. Vilken sjukdom patienten lider av är en förtrolig sak mellan läkaren, patienten och försäkringskassan. Därför bör snarast en förändring ske av gällande bestämmelser så att arbetsgivaren icke har rätt att avkräva arbetstagaren läkarintyg om sjukdomens art eller att utfråga vederbörande härom. I de fall arbetsgivaren önskar intyg om sjukskrivningsperiodens längd bör sådant intyg kunna utfärdas av försäkringskassan. Så länge det nuvarande systemet med läkarintyg, som även upptar sjukdomsdiagnos, tillämpas bör dock intyg, som lämnats till arbetsgivaren/myndigheten falla under sekretessbestämmelserna.

Andra stycket

Mot utformningen av socialvårdssekretessen ställer sig flera remissinstanser kritiska. *Socialstyrelsen, länsstyrelsen i Jönköpings län, kommunfullmäktige i Göteborg, sociala centralnämnden i Umeå kommun, socialutredningen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet* och *Centralorganisationen SACO/SR* anser att frågan om socialvårdssekretessen bör övervägas på nytt mot bakgrund av den pågående utvecklingen inom socialvården i riktning mot allt mindre inslag av myndighetsutövning. *Socialstyrelsen* anför.

OSK har utgått från att den förtroendesekretess som föreslås inom sjukvården inte kan uppställas för socialvårdens del. Ur saklig synpunkt finns det enligt socialstyrelsens mening ej anledning att här göra någon skillnad mellan dessa vårdområden. Förtroendesituationer av det slag som inträffar i sjukvården förekommer i betydande utsträckning också inom socialvården. De uppgifter och upplysningar som därvid framkommer eller lämnas torde vara av ungefärligen samma slag i båda vårdområdena. I själva verket torde den förtroendesituation som föreligger vid besök av en hjälpsökande hos en socialassistent i ett nykterhetsvårds- eller barnavårdsärende inte skilja sig mycket från vad som i detta hänseende gäller i samband med en patients undersökning eller behandling av en psykiater.

OSK har ansett att den myndighetsutövning som sker inom socialvården utgör hinder för en förtroendesekretess av det slag som föreslås för sjukvården. Gentemot detta vill socialstyrelsen framhålla att långt ifrån allt av den mängd olika ärenden som handläggs inom socialvårdsområdet i vid bemärkelse innefattar myndighetsutövning. På senare tid har det dessutom inom socialvården i ökande omfattning skett en övergång till en verksamhet som innefattar åtgärder baserade på frivillig medverkan från den persons sida som är föremål för åtgärden och inslaget av tvångsåtgärder har blivit allt mindre markerat. Styrelsen vill för övrigt erinra om att det också förekommer myndighetsutövning inom sjukvården, såsom då vård meddelas med stöd av LSPV (lagen om sluten psykiatrisk vård).

Härtill kommer att enligt gällande synsätt behandling inom hälso- och sjukvården sker mot bakgrunden av en social helhetssyn. I behandlingsarbetet bör de rent medicinska åtgärderna inte isoleras från sådana sociala faktorer som är av betydelse för den sjukes vård och tillfrisknande. Det sagda är uttryck för pågående och av statsmakterna understödd integrering mellan hälso-, sjuk- och socialvård. Meningen är att arbetet inom hälso- och sjukvården skall ske i behandlingslag, i vilka företrädare för såväl medicinalpersonal som socialpersonal ingår. I båda fallen är det fråga om vård av människor, där det kan vara svårt att dra en bestämd gräns mellan handlingar som tillhör sjukvårdsärende och handlingar som ingår i socialvårdsärende. Konkret exempel härpå är Dalby- och Tierpsprojekten. Självfallet kan det uppstå svårigheter i behandlingsarbetet om sekretessregler av olika slag skall gälla för sjukvårdspersonal å den ena sidan och socialpersonal å den andra.

Under åberopande av det anförda får socialstyrelsen föreslå att sekretessens omfattning i socialärenden bringas i så nära överensstämmelse som möjligt med vad som gäller på sjukvårdens område i detta hänseende. I den mån en förtroendesituation föreligger inom socialvården bör således bestämmelserna i 40 § första stycket bli tillämpliga. Det saknas anledning att inte låta samma regel gälla i motsvarande situation i ett hälsovårdsärende. Detta innebär att enhetliga sekretessregler bör införas för sjukvården, hälsovården och socialvården, inklusive barnavården och nykterhetsvården.

Socialutredningen ger uttryck för samma grundsyn i sitt yttrande och uttalar.

Socialutredningen vill i detta sammanhang framhålla att en strävan inom socialvården i dag är att så långt sig göra låter undvika åtgärder, som står i strid med den enskildes vilja. Ett av huvudmålen för socialutredningens arbete är att skapa ett förtroendefullt förhållande mellan socialvårdens organ och dess klienter, så att besluten kan fattas i samförstånd. Huvudvikten kommer att läggas vid att lämna råd och stöd i olika former. Det ter sig därför också naturligt att koppla familjerådgivningen till socialvården. Samråd mellan socialvårdens och medicinalvårdens företrädare kan förutsättas bli allt vanligare. Behovet av att skapa en förtroendesekretess även på socialvårdens område kommer därför att bli mer markant än tidigare. I den begränsade utsträckning vidtagande av åtgärder mot den enskildes vilja alltjämt anses nödvändiga kommer bestämmelserna härom med största sannolikhet att intagas i en särskild lag och sannolikt kommer beslutanderätten i sådana ärenden att i första instans läggas på länsrätterna. Härigenom skapas även bättre förutsättningar för att införa en särskild förtroendesekretess på socialvårdsområdet.

Socialutredningen är emellertid ej beredd att nu ta slutlig ställning till om de skäl, som talar mot en förtroendesekretess på hela socialvårdsområdet, väger så tungt att önskemålet om att införa en sådan sekretess får vika. Till denna fråga avser socialutredningen att återkomma i sitt lagbetänkande i samband med behandlingen av tystnadsplikten på socialvårdsområdet. Skälen mot en förtroendesekretess anges på följande sätt av socialutredningen.

Emellertid bör i sammanhanget också framhållas, att vissa skäl alltjämt kan andragas mot införandet av förtroendesekretess på socialvårdsområdet. Prövningen av ärenden rörande socialhjälp och andra bidrag är sålunda f. n. att hänföra till myndighetsutövning enligt 3 § Fvl (förvaltningslagen). Vidare kvarstår det förhållandet att de sociala organens medverkan för att göra utredningar och avge yttrande i brottmål, vårdnadsmål, adoptions- och namnärenden m. m. även fortsättningsvis kommer att erfordras. Det torde ej heller vara möjligt att – då det gäller åtgärder mot den enskildes vilja – helt bortse från det material, som finns samlat hos det kommunala socialorganet. Följaktligen är det ej möjligt att på socialvårdens område i alla situationer tillgodose önskemålet om fullständig sekretess för lämnade uppgifter. Svårigheter kommer alltså även framdeles att föreligga, då det gäller att bedöma, å ena sidan, vilka uppgifter som får anses ha lämnats i förtroende och därför skall åtnjuta särskild sekretess, och, å andra sidan, vilka uppgifter som inhämtats i ärende, där det finns ett inslag av myndighetsutövning, och därför skall bedömas på annat sätt ur sekretessynpunkt.

Socialutredningen anför också andra kritiska synpunkter.

Enligt socialutredningens mening bör vid utformningen av reglerna om sekretesskydd på socialvårdsområdet två principer vara vägledande. För det första skall enskilda personers intresse av att ej få uppgifter om sina personliga förhållanden utlämnade till obehöriga tillgodoses. För det andra bör reglerna härom vara lätta att tillämpa. Dessa principer har ej i erforderlig grad tillgodosetts av OSK.

Om OSK:s förslag genomförs får man, såsom tidigare nämnts, räkna med

större offentlighet än vad som nu är fallet. Mången gång kan det ej förutses, att en handlings utlämnande kommer att medföra skada, ehuru så senare visar sig bli fallet. Vid prövningen av om handlingen bör utlämnas kan vidare missbedömningar ske, som länder den enskilde till skada. Med stor sannolikhet kommer en huvudregel om offentlighet att inge en sådan osäkerhetskänsla hos allmänheten, att risk föreligger för att man ej vågar anförtro socialtjänstemannen uppgifter om sina personliga förhållanden. Frågan är om icke ett genomförande av OSK:s förslag kommer att leda till att sekretesskyddet på det sociala området försvinner eller i allt fall helt förlorar sin betydelse.

Vidare måste beaktas att tillämpningen av de regler OSK föreslår ställer sociala tjänstemän och myndigheter inför betydligt svårare avgöranden än vad som för närvarande är fallet. Utgångspunkten är i dag att handlingarna är sekretesskyddade. En prövning får därefter ske om något undantag från denna regel gäller. Denna prövning är begränsad till ett fåtal särskilt angivna situationer och torde ej medföra några större komplikationer. Om OSK:s förslag godtages, skall socialvårdens företrädare utgå från att handlingarna är offentliga. Därefter skall en prövning ske, om utlämnande likväl bör nekas med tanke på att utlämnande skulle kunna leda till skada för den vars förhållanden berörs i handlingen eller någon honom närstående. Att vid denna prövning i de olika typer av ärenden som förekommer inom socialvården kunna förutse alla situationer som kan uppkomma torde vara hart när omöjligt. Därjämte kommer den föreslagna ordningen att medföra besvärligheter, då det gäller att i ett beslut motivera varför handlingen ej utlämnas. Risk föreligger att man i beslutsmotiveringen nödgas antyda just det som bör hemlighållas. Det bör i detta sammanhang också observeras, att en så utformad sekretess som OSK föreslagit kommer att göra det än besvärligare än i dag för socialvårdstjänstemannen att dra gränsen för det område, beträffande vilket tystnadsplikt råder. Socialutredningen föreslår därför att som huvudregel alltjämt skall gälla att handlingar på socialvårdsområdet skall vara sekretesskyddade i vad de avser enskilds personliga förhållanden samt att de undantag härifrån som krävs anges på ett så enkelt och klart sätt som möjligt. Denna synpunkt behöver enligt socialutredningens mening ej komma i kollision med huvudprincipen att allmänna handlingar som regel bör vara offentliga. Denna regel hör hemma i TF eller den grundlag som kommer att ersätta denna förordning. Undantag från denna regel måste dock finnas. Att man, då man anger undantagen, däri inbegriper en viss grupp av handlingar, nämligen sådana handlingar på socialvårdsområdet som angår enskilds personliga förhållanden kan knappast vara ägnat att rubba huvudprincipen om handlingars offentlighet.

Avslutningsvis anför socialutredningen, att det, om förtroendesekretess ej införs, är av än större vikt att offentlighetsprincipen ej får gälla som huvudregel på socialvårdsområdet utan att utgångspunkten – liksom fallet är i dag – får vara att handlingarna är sekretesskyddade.

Kommunstyrelserna i Lund och *Umeå* förklarar att de godtar OSK:s förslag till socialvårdssekretess för närvarande. Kommunstyrelsen i Lund pekar dock på att betydande avsnitt av socialvården snart kommer att kunna uppvisa principiellt samma förutsättningar för en förtroendesekretess som sjukvården gör i dag. Kommunstyrelsen i Umeå anser i motsats till kommunens sociala centralnämnd att det inte är motiverat att sociala behandlingsjournaler om-

fattas av utökat sekretesskydd, eftersom det i sociala sammanhang även rör sig om myndighetsutövning, som bör vara föremål för offentlig insyn.

Några remissinstanser diskuterar kravet att det är handling i ärende rörande socialvård som kan hemlighållas enligt detta och de två följande styckena i paragrafen. Enligt *regeringsrätten* torde ordet ärende i detta sammanhang böra uppfattas i samma betydelse som denna term fått i 3 § förvaltningslagen. Regeringsrätten vill här hänvisa till sitt avgörande in pleno RRK R 75 2:21. Av detta rättsfall framgår att vård vid en inrättning, i vart fall om den är avslutad, inte är att betrakta som ett ärende. Den sekretess, som anges i andra och tredje styckena, kan sålunda tillämpas endast på handlingar som ingår i ett förvaltningsrättsligt ärende. Huvuddelen av de handlingar som är aktuella torde tillhöra ett sådant ärende om t. ex. barnavård, nykterhetsvård, socialhjälp eller annan socialvård, abort, kastrering, omsorg etc. Klart är dock att det finns stora grupper av allmänna handlingar inom denna sektor som inte tillhör ett ärende. Inom socialvården kan förekomma handlingar i uppsökande vård utan att något ärende uppstått. Fortlöpande vård utgör inte något ärende, och handlingar som tillhör sådan vård omfattas inte av den föreslagna skeretessen. En komplettering är här erforderlig, enligt regeringsrätten.

Enligt OSK:s mening, sid 261 mitten, är uppsökande verksamhet inom socialvården – och förmodligen då också inom sjukvården och hälsovården – ett ärende som omfattar en stor mängd personer. Innebörden synes vara att den samlade mängden ifyllda intervjuformulär eller blodprovsresultat utgör *ett* ärende men också att särskilda ärenden därefter kan uppstå beträffande varje person för vilken den uppsökande verksamheten leder till några vård- eller hjälpåtgärder. Vidare har i förvaltningslagen begreppet ärende en speciell innebörd. I förarbetena (prop. 1971:30 sid 315) till förvaltningslagen diskuteras gränsdragningen mellan myndigheternas handläggning av ärenden och s. k. faktiska handlingar. Där anförs som exempel att utförandet av en operation på ett sjukhus enligt normalt språkbruk inte kan betecknas som handläggning av ett ärende.

Datainspektionen finner det svårt att förstå varför begränsningen till ärende erfordras i andra–fjärde styckena, särskilt som dessa innehåller skaderekvisit. *Kommunfullmäktige i Göteborg* påpekar att med en dylik utformning av bestämmelsen en annars hemlig handling synes bli offentlig om den finns i ärende som rör något annat än vad i andra stycket omnämns.

Skaderekvisitet har, som framgått av det tidigare, rönt kritik från *socialutredningen*. Inte heller *Svenska kommunförbundet* finner skäl att den nuvarande presumtionen för sekretess beträffande denna typ av handlingar skall frångås. Kommunförbundet utvecklar sin syn på följande sätt.

Att vidga allmänhetens insyn i sjukvårdens och socialvårdens handlingar som omfattar enskilda människors personliga förhållanden, synes styrelsen mindre väl överensstämma med tidsenliga krav på skydd för enskilds personliga integritet.

I praktiken skulle en bedömning av huruvida ett utlämnande är menligt för den vars personliga förhållanden handlingen behandlar eller för någon av hans närstående vara förenat med betydande svårigheter, då konsekvenserna av ett utlämnande ofta är svåröverskådliga.

Enligt OSK:s förslag skall den befattningshavare (eller nämnd) inom socialvården som har att pröva frågan om utlämnande utgå från att handlingen är offentlig. Därefter skall han pröva om utlämnandet skulle kunna leda till skada för den vars förhållanden berörs i handlingen eller någon honom närstående. En sådan bedömning torde inför de skiftande situationer som möter inom den sociala verksamheten ofta vara praktiskt taget omöjlig att göra. OSK:s förslag på denna punkt synes enligt styrelsens mening sakna tillräcklig praktisk förankring för att kunna godtagas.

Socialstyrelsen delar inte socialutredningens och kommunförbundets farhågor att förslaget leder till minskad sekretess. Styrelsen uttalar i stället följande uppfattning.

Av specialmotiveringen framgår ej att någon ändring i denna del av bestämmelsen därmed avses i förhållande till vad nu gäller enligt 14 § första stycket SekrL. Språkligt sett finner socialstyrelsen ordet "menligt" dock innebära ett svagare skaderekvisit än det nuvarande begreppet "missbrukas till skada eller förklenande" och att därför handlingar med stöd av den föreslagna bestämmelsen kan och förmodligen kommer att hemlighållas i större omfattning än vad som nu är fallet.

Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* är det en brist i bestämmelsen som lagstiftaren bör undanröja att det ej anges vad som skall rymmas i begreppet "menligt". Inte minst för de kommunala nämnderna, där viss risk föreligger att regeln kan leda till överdriven sekretess, är ett klarläggande av detta begrepp väsentligt.

En rad remissinstanser diskuterar vad som innefattas i resp. bör innefattas i begreppet ''socialvård''. *Socialstyrelsen* nämner att bestämmelsen huvudsakligen avser handlingar som upprättas inom socialvården i vid bemärkelse, dvs. med OSK:s terminologi allt det som en social centralnämnd får göra. Det är emellertid enligt socialstyrelsen osäkert om OSK menar allt som nämnden kan göra inom ramen för den socialvårdande verksamheten och som direkt eller indirekt framgår av de sociala vårdlagarna eller om därmed avses också åtgärder som nämnden har att handlägga enligt andra lagar än de sociala. Framför allt är det tveksamt om sekretessen avses omfatta även handlingar i ärende som nämnden handlägger enligt föräldrabalken. Socialstyrelsen anser att så bör vara fallet men ett förtydligande i saken synes önskvärt.

Försvarets civilförvaltning anför att av specialmotiveringen får anses framgå att uttrycket "annan socialvård" inte omfattar familjebidrag till värnpliktig enligt familjebidragslagen. Med hänsyn till de ömtåliga personliga uppgifter som kan förekomma i ärende om familjebidrag bör författningsrummet äga tillämpning jämväl på handling i dylikt ärende.

Värnpliktsverket hemställer att utformningen av andra stycket ändras så

att handlingar rörande medicinsk undersökning vid inskrivningsförrättning skall kunna sekretesskyddas. Verket återger en diskussion mellan JO, datainspektionen och verket i fråga om dessa handlingars status i sekretesshänseende enligt nu gällande rätt och motiverar därefter sin hemställan på följande vis.

Eftersom de inskrivningsskyldiga med stöd av lag kallas till inskrivningsprövningar för att där genomgå undersökningar som syftar till beslut om tjänstbarhet och utbildning som värnpliktiga eller frikallelse från värnpliktens fullgörande (på medicinska grunder) syns det rimligt och skäligt att på nämnda grunder inhämtade medicinska uppgifter beläggs med den grad av sekretess som 40 § andra stycket innebär. Även om uppgifterna i en del fall lämnas i en förtroendesituation och även om den enskilde i och för sig kan underlåta att lämna vissa uppgifter måste hävdas att den allmänna situationen vid prövningarna mera domineras av det författningsenliga tvånget än den i OSK berörda förtroendesituationen.

Riksskatteverket påpekar att handlingar i ärenden rörande rätt för enskilda att inköpa alkoholhaltiga drycker f. n. är sekretessbelagda enligt 14 § SekrL. Härmed avses inte bara ärenden rörande åtgärder enligt 14 § 2 mom. nykterhetsvårdslagen (1954:579) resp. 18 § tredje stycket 1) rusdrycksförsäljningsförordningen (1954:521) utan också spärrningsbeslut riktade mot langare och återfallsfyllerister enligt 18 § tredje stycket 2) och 3) sistnämnda förordning. Besluten rörande langare och återfallsfyllerister avser emellertid från nykterhetsvården fristående åtgärder, se prop. 1963:82 s. 84–86. I 40 § andra stycket LAH bör därför, enligt verket, göras ett tillägg av förslagsvis följande lydelse: "eller om upptagande på spärrlista enligt 18 § rusdrycksförsäljningsförordningen".

Stadsarkivet i Stockholm uppmärksammar förskolans sekretess.

Förskolans sekretessproblem skjuts in under barnavården med motiveringen att denna växande kommunala verksamhet lär komma att mer eller mindre undantagslöst sortera under de barnavårdande myndigheterna (sociala centralnämnderna). Detta torde få anses mindre lyckligt. Redan ligger ute i kommunerna stora bestånd av ytterst skyddsvärda observationsjournaler från förskola, kanske på sin tid, kanske ännu, driven under separat styrelse eller med anknytning till skolan. OSK varnar för obestämt formulerade sekretessregler (s. 87). När det gäller förskolans sekretess finns det skäl erinra härom. Hellre ett ord för mycket än ett ord för litet.

Centralorganisationen SACO/SR tar upp ett område där sekretesskydd nu saknas, nämligen handlingar rörande psykiskt utvecklingsstörda som enligt lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykisk utvecklingsstörda erhåller särskilda omsorger från samhällets sida. I omsorgslagen finns inga bestämmelser beträffande sekretesskydd för de många mycket personliga och känsliga uppgifter som finns i diarier och journaler hos samtliga landsting. Samma sak gäller också tystnadsplikten för de befattningshavare som handlägger dessa frågor. I praktiken tillämpas de bestämmelser som gäller inom socialvården. Denna ordning är emellertid inte till

fyllest. SACO/SR anser att sekretessregler snarast måste utarbetas inom detta område.

Socialstyrelsen tar upp till behandling frågan om behovet av sekretess för handlingar beträffande hälsokontroller.

I sitt remissyttrande över betänkandet "Hälsokontroll i statlig tjänst" anförde justitieombudsmannen (JO) bl. a. att "man står här inför mycket svårbedömbara frågor som aktualiserar bl. a. gränsdragningen och växelspelet mellan förtroendesituationer och myndighetsutövning". Skall t. ex., frågade sig JO, en läkare som förordnas att verkställa läkarundersökning enligt 27 § statstjänstemannalagen därvid vara förhindrad att utnyttja den kännedom om den anställde som han har från tidigare hälsokontroll? OK uppehöll sig något vid sådana frågeställningar (SOU 1966:60 sid. 146) men lyckades knappast finna de rätta svaren på frågorna. I brist på närmare underlag för bedömning ansåg sig JO inte kunna uttala sig om hur sekretessfrågorna vid hälsokontroll borde lösas. JO inskränkte sig därför till att fästa uppmärksamheten på dem och på vikten av att en allmän hälsokontroll inte infördes utan att sekretessfrågorna utretts. Även om OSK delvis berört dessa problem i betänkandet finner icke socialstyrelsen att de blivit tillfredsställande lösta och önskar ett klarläggande härvidlag.

Socialstyrelsen diskuterar vidare sekretessfrågan för handlingar hos medicinalväsendets ansvarsnämnd. Ansvarsnämnden, vars kansli är anknutet till socialstyrelsen, handlägger bl. a. ärenden i fråga om disciplinär bestraffning och åtalsanmälan m. m. beträffande medicinalpersonalen. Enligt bestämmelserna i sekretesslagen är vid en restriktiv tolkning handlingarna i dessa ärenden att betrakta som offentliga handlingar. Styrelsen har emellertid tillämpat bestämmelserna på så sätt att sådana yttranden av läkare och annan medicinalpersonal samt av vetenskapliga råd som innehållit uppgifter angående patients hälso- och sjukdomstillstånd ansetts som handlingar i ärenden rörande sjukvård och därmed hemliga. Däremot har anmälan och anmälarens yttranden i ärendet samt självklart ansvarsnämndens beslut betraktats som offentliga handlingar. Mot denna praxis vid tillämpning av sekretesslagen har erinringar inte framställts. Tvärtom vinner den stöd av uttalande av JO i dennes ämbetsberättelse 1970 s. 136–138. Styrelsen förutsätter att det framlagda förslaget inte medför ändring i praxis inom detta verksamhetsområde.

Socialstyrelsen erinrar om att inom styrelsen förs ett flertal olika register för skilda ändamål. Sålunda finns ett register över zigenare vilket innehåller uppgifter av social natur. Dess karaktär har varit uppe till prövning, varvid regeringsrätten i likhet med styrelsen funnit att registret får anses såsom en handling i ärende rörande socialhjälp och omgärdat av sekretesskydd enligt 14 § SekrL (RÅ 1973:10). Ytterligare ett register av liknande slag förs inom socialstyrelsen nämligen det s. k. flyktingregistret. Även detta register får anses såsom en handling i ärende rörande socialhjälp. Socialstyrelsen fortsätter.

Vidare förs inom socialstyrelsen bl. a. ett antal personregister, som innehåller individbaserad patientinformation. Aktuella register är cancerre-

gistret, missbildningsregistret, den individbaserade patientstatistiken från den slutna somatiska och psykiatriska sjukvården, registreringen av resultat från allmänna gynekologiska hälsoundersökningar, abort- och steriliseringsstatistiken, registreringen av medicinska födelsemeddelanden och registrerade resultat från hälsoundersökningar i Värmlands och Gävleborgs län samt Stockholms kommun. Dessa register är upplagda på data. För närvarande är datalagens övergångsbestämmelser – förutom tryckfrihetsförordningens bestämmelser – tillämpliga på dessa. Underlaget för dessa register, vilket ej enbart inhämtats för statistiska ändamål, utgörs av information som insamlats för ändamål inom sjukvården. Informationskällorna är i första hand patientjournaler. Uppgifterna i registren samt övriga till registren hörande handlingar åtnjuter enligt socialstyrelsens uppfattning i enlighet härmed sekretesskydd enligt 14 § SekrL. Det är av största vikt för att kunna anordna och bibehålla samtliga register att de är sekretesskyddade i samma utsträckning som gäller övriga handlingar inom hälso- och sjukvården eller eljest socialvården. Uppgifterna i registren åtnjuter enligt socialstyrelsens uppfattning f. n. sekretesskydd enligt 14 § SekrL. I konsekvens härmed bör de vara underkastade sekretess enligt 40 § andra stycket LAH.

Detta spörsmål har inte behandlats av OSK. För att undanröja all tveksamhet om hur det förhåller sig med sekretesskyddet för dessa register med tillhörande handlingar bör en särskild bestämmelse härom införas i lagtexten.

Några remissinstanser tar upp frågan om de sociala myndigheternas skyldighet att lämna uppgift till körkortsregistret resp. länsrätt. *Centralorganisationen SACO/SR* anser att skyldigheten att lämna uppgifter till körkortsregistret måste försvinna. *Länsstyrelsen i Stockholms län* menar tvärtom att ett svepande uttalande av OSK (s. 261) bör kompletteras med ett klarläggande av nykterhetsnämndernas skyldighet att anmäla körkortshavare som för ett onyktert liv och dessa nämnders skyldighet att vid remiss från länsrätt i körkortsmål utförligt redogöra för vederbörandes nykterhetsförhållanden.

Tredje stycket

Socialstyrelsen ställer sig kritisk till att handlingar i ärenden som avses i tredje stycket tillerkänns ett svagare skydd än enligt första stycket.

Att ärenden som gäller fastställande av könstillhörighet, abort, sterilisering, kastrering, åtgärder mot smittsamma sjukdomar eller omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda skall särbehandlas i sekretesshänseende beror enligt OSK på att ärenden i dessa ämnen knappast kan inrymmas under uttrycket hälso- och sjukvård. Handlingar i dessa ärenden föreslås skola hållas hemliga endast i den mån handlingarna innehåller uppgifter om någons personliga förhållanden, vilkas röjande kan vara menligt för honom eller honom närstående. Formellt sett kan möjligen med visst fog drivas den meningen att ärenden, som tillhör ifrågavarande ämnesområden inte kan inrangeras under begreppet hälso- eller sjukvård som detta begrepp vanligen uppfattas, men denna synpunkt utgör inte hållbart motiv för den föreslagna begränsningen i sekretesskyddet. Inslaget av sjuk- och hälsovård är ofta betydande i dessa ärenden och mycket av det som meddelas läkare och

kuratorer är av ytterst förtrolig natur utan att för den skull uppgifterna behöver vara menliga för vederbörande eller denna närstående. Enligt socialstyrelsens uppfattning bör därför handlingar i ärenden som angår fastställande av könstillhörighet, abort, sterilisering och kastrering tillföras samma grad av sekretess som föreslås tillkomma handlingar enligt första stycket. Detsamma bör gälla handlingar angående tillstånd enligt 4 § transplantationslagen (SFS 1975:190), som träder i kraft den 1 januari 1976.

Fjärde stycket

Positiva till förslaget att beslut om frihetsberövande i princip inte skall kunna hemlighållas ställer sig *länsstyrelsen i Östergötlands län, sociala centralnämnden i Malmö kommun, kommunstyrelsen i Umeå, Svenska kommunförbundet* och *Sveriges läkarförbund*. Vad OSK anfört härom anses riktigt av dessa remissinstanser. *Kommunfullmäktige i Stockholm, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* och *socialutredningen* är däremot kritiska och anser att från den enskildes utgånspunkt kan minst lika starka skäl åberopas för hemlighållande av ett beslut om frihetsberövande som för hemlighållande av beslut om hjälpåtgärder eller övervakning. Kommunfullmäktige i Stockholm anför.

Om man har ett långt gående sekretesskydd i hjälpåtgärdsärenden, får det anses inkonsekvent och stötande att ge offentlighet åt betydligt mer ingripande beslut. I exempelvis barnavårdsärenden ingår det i arbetsmetodiken att så långt möjligt motivera den enskilde för den åtgärd som vidtas, till exempel ett omhändertagande. I många fall är det därför snarare en grad- än en artskillnad mellan ett administrativt frihetsberövande och exempelvis en övervakning. Även en institutionsplacering kan genomföras som en hjälpåtgärd. Det finns således ej någon skarp gräns mellan sådana åtgärder och administrativa frihetsberövanden. Risk kan också finnas att en person söker och accepterar någon form av frivillig åtgärd inom socialvårdens område i stället för att få behovet av åtgärd prövat i formell ordning endast av det skälet, att en sådan prövning leder till att beslutet blir offentligt.

Syftet med att sekretessbelägga beslut om administrativa frihetsberövanden är att skydda den enskilde för insyn i hans personliga förhållanden. Motiven från den enskildes synpunkt att beslut om administrativa frihetsberövanden skall vara sekretessbelagda är således minst lika starka som vid exempelvis beslut om hjälpåtgärder inom socialvårdens område. Inte heller argumentet att dessa beslut skall vara offentliga för att åstadkomma insyn i myndighets handläggning av dessa ärenden och därigenom en ökad rättssäkerhet är relevant. Den enskilde har naturligtvis alltid möjlighet att själv ge offentlighet åt sådana beslut och att lämna uppgifter i dessa ärenden till tredje man.

Socialutredningen finner förslaget i denna del något oklart med tanke på den prövning av frågor om administrativa frihetsberövanden som numera förekommer i länsrätt och de regler som gäller för förvaltningsdomstolarna. Det sagda får, enligt socialutredningen, i framtiden desto större betydelse som socialutredningen avser att förlägga beslutanderätten i första instans

i dessa frågor till länsrätt. Socialutredningen utvecklar sin mening närmare på följande sätt.

Enligt 16 § FPL (förvaltningsprocesslagen) har LR (länsrätt) möjlighet att förordna om handläggning inom stängda dörrar, om det behövs med hänsyn till privatlivets helgd. Att detta bör tillämpas i sociala mål framgår av att departementschefen i propositionen till FPL (1971:30 s. 557) uttalade en förmodan, att rätten i så gott som varje socialt mål skulle förordna om stängda dörrar, där parten begärde det. Vidare föreligger f. n., om förhandling ägt rum inom stängda dörrar, enligt 36 § SekrL möjlighet för LR att förklara handlingarna i målet hemliga. Har dom eller beslut avkunnats inom stängda dörrar, kan även domen eller beslutet hemligförklaras.

Beträffande de bestämmelser, som sålunda gäller för LR, har OSK – även om vad som anförts i motiven till 40 § LAH (s. 262) tyder på att OSK haft för avsikt att gå längre – endast föreslagit den ändringen att domslutet ej får hemlighållas (se 53 § LAH).

Socialutredningen är medveten om vikten av att så ingripande åtgärder, varom här är fråga, ej generellt får äga rum utan insyn från allmänhetens sida. Emellertid kan – framför allt då fråga är om barn eller då den av domen eller beslutet berörde personen ej önskar offentlighet – finnas skäl att hemlighålla domen eller beslutet i sin helhet. Socialutredningen vill därför föreslå att de sekretessregler som nu gäller för LR på detta område får bestå. Vad socialutredningen har sig bekant har dessa regler hittills ej tillämpats på sådant sätt, att offentligheten otillbörligt åsidosatts. Som OSK själv anfört (s. 283) torde med den fast rotade offentlighetstraditionen hos domstolarna någon risk för onödigt hemlighetsmakeri ej heller föreligga.

Av de instanser som principiellt godtar OSK:s förslag i denna del ifrågasätter *regeringsrätten* och *Sveriges läkarförbund* om inte beslut om intagning utan eget samtycke för psykiatrisk vård bör kunna sekretessbeläggas.

Kommunfullmäktige i Stockholm, socialutredningen och *Svenska kommunförbundet* anser att också beslut om socialhjälp bör sekretessbeläggas. *Socialutredningen* yttrar härom.

Dessa beslut rör i så hög grad enskilds personliga förhållanden att den enskilde har ett berättigat krav på att de ej utlämnas till allmänheten. Vid prövningen om bidrag skall utgå måste sålunda beaktas anhörigas förmåga att fullgöra sin försörjningsskyldighet, olika socialpolitiska bidrag, arbetsförmåga, hälsa och andra personliga förhållanden. Om den hjälpsökande ej kan känna sig säker på att dessa förhållanden kan hemlighållas, torde han också bli mindre benägen att vända sig till socialvården i en besvärlig situation. I sammanhanget måste också beaktas, att socialvården enligt socialutredningens förslag ej kommer att vara uppdelad på tre nämnder utan handhas av en nämnd samt att arbetet där kommer att präglas av en helhetssyn. Det kommer under sådana förhållanden exempelvis att bli svårt för att ej säga i det närmaste omöjligt att i olika beslut dela upp vad som idag är hänförligt till hjälpåtgärd enligt barnavårdslagen respektive vad som är hänförligt till socialhjälp. Helhetssynen innebär i själva verket ett avståndstagande från en sådan uppdelning i sekretessfrågan, att vissa delar av ärendet särskiljes från övriga. Detta leder till att beslutet i dess helhet bör sekretesskyddas. Att kommunen handhar dessa ärenden på rätt sätt torde kunna i den utsträckning det krävs följas upp – utan allmänhetens insyn – av granskning-, tillsyns- och besvärsmyndigheter.

Enligt *kommunfullmäktige i Stockholm* bör alla handlingar och beslut i enskilda socialvårdsärenden vara sekretesskyddade, således även alla beslut i socialhjälpsärenden. *Socialstyrelsen* vill påpeka att fjärde stycket i redaktionellt hänseende är oklart enligt styrelsen. Enligt tredje stycket är "handlingar" i ärenden som angår fastställande av könstillhörighet och övriga i stycket angivna ärenden sekretessbelagda. Emellertid framgår inte direkt att beslut i sådana ärenden är hemliga. Av fjärde stycket framgår däremot indirekt att beslut i ärenden som avses i tredje stycket, utom vissa beslut enligt omsorgslagen skall vara sekretessbelagda. Tekniken att i ordet "handling" även inkludera beslut och att utsäga när beslut är offentliga är diskutabel och kan sannolikt leda till missuppfattningar. Vid genomläsning av bestämmelserna bibringas man enligt styrelsen lätt den uppfattningen att ifrågavarande beslut inte är hemliga. Oklarheten kan tas bort genom att sista meningen omformuleras och blir ett eget stycke för sig av förslagsvis följande lydelse: "Myndighets beslut enligt tredje stycket får hemlighållas utom vad det angår frihetsberövande åtgärd enligt lagen angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda".

41 § När får en anmälare vara anonym?

OSK:s avvägning mellan offentlighets- och sekretessintressena godtas av *socialstyrelsen, karolinska institutet, länsstyrelsen i Östergötlands län, kommunfullmäktige i Stockholm, kommunstyrelserna i Lund* och *Malmö, kommunfullmäktige i Göteborg, kommunstyrelsen i Umeå* och *socialutredningen. Socialstyrelsen* säger sig efter ingående övervägande ha stannat för att acceptera bestämmelsen utan att påyrka ett längre gående sekretesskydd vad gäller barnavården. Styrelsen kommer dock framdeles att – i likhet med vad som redan sker – noga följa förhållandet inom detta område.

Att det föreslagna, något utvidgade sekretesskyddet är otillräckligt och att fullt anonymitetsskydd bör tillförsäkras anmälare i fall av befarad barnmisshandel anser *polisstyrelsen i Malmö polisdistrikt, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* och *kommunstyrelsens i Kungälv arbetsutskott.* Enligt polisstyrelsen i Malmö polisdistrikt är det synnerligen viktigt att initiera en barnmisshandelsutredning snarast möjligt om man skall ha rimliga utsikter att nå ett gott slutresultat och få fram alla fakta. Omsorgen om de mindre barnen, som väl knappast någonsin själva förmår tillvarata sina intressen, borde kunna motivera accepterandet av att föräldrarna eller annan vårdnadshavare i något fall i trakasseringssyfte blev anmälda för misshandel. Frekvensen av sådana falska tillvitelser skulle sannolikt ej bli särskilt hög. Mot denna bakgrund och utifrån egen erfarenhet ifrågasätter polisstyrelsen trots vad som förevarit i sekretessfrågan om inte anonymitetsskyddet i dessa helt speciella ärenden borde göras starkare än vad OSK föreslagit. – Rättssäkerheten för den som avses med anmälan kan, enligt kommunstyrelsens i Kungälv arbetsutskott, tillgodoses på annat sätt. Denne kan tillerkännas

offentligt biträde, som under vissa förbehåll får del av samtliga uppgifter i ärendet. Vidare kan den som avses med anmälan ta del av de sakuppgifter som anmälaren lämnat, dock utan att få reda på vem som lämnat uppgifterna.

I motsats till andra remissinstanser som uttalat sig om förevarande paragraf ifrågasätter *Föreningen Sveriges statsåklagare* om inte sekretesskyddet går för långt. Föreningen noterar att anonymitetsskyddet i vissa fall med stöd av 59 § LAH synes kunna göras gällande mot polis- och åklagarmyndigheterna, vilket strider mot rättegångsbalkens krav på objektiv och snabb förundersökning. Vidare anmärks att förevarande anonymitetsskydd blir illusoriskt i fall där åklagare och polis under förundersökning i t. ex. mål om barnmisshandel får kännedom om uppgiftslämnare på annan väg än genom sådan myndighet som avses i 41 § LAH. Om ifrågavarande anonymitetsskydd avses kunna göras gällande mot polis- och åklagarmyndigheterna kan sålunda möjligheterna att driva effektiv och objektiv förundersökning bli beroende av om uppgiftslämnarens identitet uppdagas på annat sätt. Detta strider mot kravet på likhet inför lagen. Det kan med ledning av det nu sagda ifrågasättas om här aktuellt anonymitetsskydd kan upprätthållas vid förundersökning i brottmål. Frågan bör enligt föreningens uppfattning bli föremål för ytterligare överväganden.

Några remissinstanser diskuterar skaderekvisitet. *Datainspektionen* noterar att det inte framgår av motiven om "våld eller annat allvarligt men" innefattar strängare förutsättningar för sekretess än sekretesslagens "skada". Datainspektionen anser det erforderligt att terminologin såvitt möjligt görs enhetlig i LAH och att innebörden i använda uttryck klarläggs. Därvid är det nödvändigt att undersöka om använda uttryck redan har en given innebörd i annan lagtext, t. ex. brottsbalken. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* frågar om inte skadegraden blir högre när rekvisitet ändrats från "skada för annan person" till det enligt länsstyrelsens uppfattning mer restriktiva "utsatts för våld eller allvarligt men". Om men är svagare än skada, hur förhåller sig då allvarligt men till skada? Vad som menas med "allvarligt men" får enligt *socialutredningen* uppenbarligen lösas genom praxis. Det hade emellertid varit önskvärt med någon exemplifiering. Kan exempelvis telefonterror anses falla in under detta begrepp, frågar utredningen.

Socialutredningen ifrågasätter vidare om inte OSK:s förslag innefattar en begränsning av anonymitetsskyddet i förhållande till gällande rätt i ett hänseende. F. n. torde anonymitetsskyddet omfatta alla barna- och nykterhetsvårdsärenden, oavsett om ärendet avser ett tvångsingripande eller ej. Enligt socialutredningens mening bör anonymitetsskyddet även fortsättningsvis gälla oavsett om ärendet leder till ingripande mot vederbörandes vilja eller allenast till rådgivande samtal eller annan stöd- och hjälpåtgärd. Uttrycket "ingripande" bör därför om möjligt undvikas. I samma riktning går ett påpekande från *länsstyrelsen i Östergötlands län*. Om exempelvis föräldrar begär, att ett omhändertagande av deras barn för samhällsvård enligt 29 §

barnavårdslagen skall upphöra, torde förhållandena stundom vara sådana, att uppgift som framkommer vid i ärendet verkställd utredning bör kunna hemlighållas med tillämpning av denna paragraf. Ett sådant ärende handlar alltså strängt taget inte om "ingripande enligt barnavårdslagen", eftersom sådant tidigare skett (jfr rubrikerna till 4 och 5 kap. barnavårdslagen).

Enligt *socialchefen i Jönköpings kommun* synes bestämmelsen i 41 § angående skydd mot anmälare och uppgiftslämnare lämpligen böra överföras till 61 § sista stycket eftersom den endast torde innebära en inskränkning i parts rätt att utfå handlingar. Även innehållet i en anmälan eller en upplysning torde vara en uppgift om någons personliga förhållanden och därför sekretessbelagd enligt huvudregeln. Endast gentemot part behöver därför meddelarskydd finnas.

TCO föreslår att den som i sin tjänst har att vidarebefordra uppkomna misstankar om barnmisshandel bereds ett starkare skydd än enligt förslaget. TCO delar i princip utredningens uppfattning om att anonyma anmälningar i ärenden rörande samhällets barnavård eller ungdomsskydd eller rörande behandling av alkoholister inte är önskvärda. Enligt TCO:s mening kan man dock inte bortse från att det ingalunda är ovanligt att den som i sin tjänst har att anmäla misstänkta fall av barnmisshandel, t. ex. sjukvårdspersonal, senare trakasseras av den som varit föremål för anmälan. Visserligen ger 41 § LAH möjlighet att sekretessbelägga anmälan, då anmälaren eller honom närstående kan befaras bli utsatt för våld eller annat allvarligt men, men för den som i sin tjänst har att göra anmälningar, så fort misstanke om barnmisshandel föreligger, kan redan lindriga former av trakasseri bli ytterst besvärande genom den ständiga upprepningen.

42 § När får sjukvårdsjournal undanhållas patienten?

OSK:s förslag tillstyrks av *arbetsmarknadsstyrelsen, kommunstyrelsen i Umeå* och *TCO*. Enligt *TCO* är det dock angeläget att i motiven starkare klargöra att sekretess även gentemot den direkt berörde endast får förekomma i absoluta undantagsfall. Med nuvarande bestämmelser finns exempel på hur den som i sjukjournaler fört in uppgifter haft ett intresse av att dessa uppgifter inte kommit till patientens, och därmed allmänhetens, kännedom.

För full partsoffentlighet i nu berört hänseende pläderar *kommunkansliet i Umeå kommun*.

Den allmänna tendensen inom all vård går mot större öppenhet, vilket bland annat visas av att det numera är mycket sällan som någon förvägras att läsa sin journal. Fördelen med att alltid låta den som journalen rör ta del av den är att onödig misstänksamhet om vad journalen innehåller därigenom undanröjs samtidigt som den personal som gör journalanteck-

ningar tvingas tänka lite mer noga på vad som förs in. Visserligen kan situationer tänkas, då det är negativt för en patient eller intagen eller annan person att journalen alltid görs tillgänglig för den journalen rör, men kommunkansliet anser att fördelarna med att låta patienten eller den intagne få en obetingad rätt att läsa sin journal väger tyngre, varför erforderliga ändringar bör göras i förslaget på den punkten.

Socialstyrelsen förklarar sig inte kunna tillstyrka förslaget till 42 § utan förordar att den nuvarande bestämmelsen i 14 § andra stycket SekrL i tillämpliga delar bibehålls. Inledningsvis påpekar socialstyrelsen att tendensen i vår dataålder alltmer blir att sjukjournalen består av endast registreringar av olika objektiva fynd med många tekniska termer. Socialstyrelsen fortsätter.

Även journaler av denna typ kan i ett visst fall innebära att ändamålet med vården skulle motverkas om journalen utlämnades till patienten. Möjlighet bör liksom f. n. finnas att under angivna omständigheter vägra patienten att ta del av sin egen sjukjournal. Ett undanhållande av journalen för patienten bör dock förekomma endast undantagsvis och – förutom i de fall då annans personliga säkerhet kan sättas i fara – endast då det finns grundad anledning antaga att, om inte så skedde skulle patientens hälsa försämras eller hans tillfrisknande förhindras eller fördröjas eller skulle han – efter att ha blivit botad eller förbättrad – insjukna på nytt. Principen bör alltså vara att patienten skall få journalen utlämnad till sig om han önskar detta.

Enligt *socialutredningens* mening finns inom socialvården ett behov av en regel som ger möjlighet att hemlighålla handling då dess utlämnande uppenbart skulle motverka vården eller behandlingen eller någons personliga säkerhet sättas i fara. Med den utveckling som på senare tider skett mot öppnare former av vård och med de nya behandlingsmetoder som tillkommit och i vilka ej endast läkare utan även psykologer m. fl. medverkar kan emellertid ifrågasättas, om det är lämpligt att knyta denna sekretessregel till läkarvård och anstaltsvård. Socialutredningen är dock inte nu beredd att närmare ange vilken omfattning sekretessregelns tillämpningsområde bör ha. Utredningen önskar endast fästa uppmärkamheten på att situationen på vårdområdet i dag är en annan än då denna sekretessregel tillkom och att det därför kan vara skäl att beakta detta vid regelns utformning.

Socialstyrelsen anser att utlämnande av en handling under vissa förutsättningar skall kunna förvägras patienten vare sig han är tvångsintagen eller f r i v i l l i g t i n t a g e n. Enligt förslaget har OSK gjort en bestämd skillnad mellan personer, som frivilligt intagits i anstalt, och dem som intagits där oberoende av eget samtycke. Denna kategoriuppdelning förefaller socialstyrelsen verklighetsfrämmande. Även beträffande frivilligt intagna kan hänsyn behöva tagas till en eventuell ökning av en potentiell farlighet, om de får fri tillgång till sin behandlingsjournal. I dessa fall skulle även ett utlämnande kunna motverka ändamålet med vården. Dessutom anser styrelsen och då framför allt med hänsyn till vårdpersonalens personliga

säkerhet att tredje man måste skyddas även i de fall det rör sig om frivilligt intagna.

JO anför att enligt 42 § skall sjukvårdshandling, t. ex. en patientjournal, kunna hemlighållas för patienten själv endast då fråga är om vård oberoende av eget samtycke. Det skulle innebära att t. ex. en patient som är föremål för psykiatrisk vård enligt sjukvårdslagen får en ovillkorlig rätt att ta del av sin journal. JO betvivlar att det från medicinsk synpunkt är välbetänkt att införa en sådan ordning. Från denna synpunkt torde det vid de bedömningar som bör göras då en patient begär att få ta del av sin journal vara irrelevant om patienten är föremål för tvångsvård eller frivillig vård. JO anser därför att någon ändring inte bör göras i den nu gällande regeln som är gemensam för tvångsvård och frivillig vård.

I fråga om den krets handlingar som bestämmelsen bör omfatta avser *socialstyrelsen* att skyddet inte bör vara inskränkt till att omfatta bara handling rörande vård i anstalt utan även handling rörande någons intagning i anstalt. Därutöver gäller skyddet enligt förslaget enbart handlingar rörande läkarvård. I likhet med vad som nu är fallet anser socialstyrelsen att sekretesskyddet skall omfatta samtliga anstaltshandlingar, dvs. inte bara handling som upprättats av läkare utan även kurator, psykolog m. fl.

Med anledning av OSK:s uttalande att vissa utlämningsfrågor måste prövas av myndigheter utan tillgång till medicinsk sakkunskap påpekar *riksarkivet* att företeelsen ingalunda är så sällsynt som OSK förmodar; tvärtom skulle flera exempel kunna anföras på att statliga eller kommunala arkivinstitutioner förvarar arkivmaterial av den art det här gäller. Det hade därför, enligt riksarkivet, varit önskvärt att OSK något närmare hade belyst de problem som här kan uppstå.

Socialstyrelsen kan inte underlåta att understryka de svårigheter en myndighet utan tillräcklig sakkunskap kan råka in i, när t. ex. en farlighetssituation kan uppstå för den händelse vederbörande får ta del av vårdhandlingen. Farlighetsbedömning är alltid en svår uppgift och det torde i de fall som här kan bli aktuella ofta röra sig om ett kvalificerat psykiatriskt ställningstagande. Även om avgörandet – särskilt i positiv riktning – många gånger kan vara lätt, blir det betydligt besvärligare om "den utfärdande läkaren" mer eller mindre kan betraktas som "part i målet" och ett förslag om vägran från hans sida leder till ett förvärrande av en inflammerad situation. Tillkallande av utomstående expert torde ibland vara att anbefalla, även om ärendets avgörande därigenom något fördröjs.

Datainspektionen anser att partens – patientens – intresse av tillgång till handlingen kräver att en restriktiv prövning görs och att denna sker individuellt, från fall till fall. Olägenheter i form av merarbete för myndigheterna får då accepteras. Datainspektionen känner till ett fall (se regeringsrättens dom den 17 juni 1975, Dnr 3484–1974) där myndigheten nödgats besluta att utlämnande av vissa typer av sjukdomsuppgifter till patienten

generellt anses innebära risk för att ändamålet med vården motverkas eller för att någons personliga säkerhet äventyras samt att myndigheten härpå grundat en likaledes generell vägran att lämna ut uppgifterna. Ett sådant generellt beslut är enligt datainspektionens mening inte förenligt med sekretesslagen.

Regeringsrätten, arbetsmarknadsstyrelsen och *socialutredningen* påpekar att OSK vad gäller verkan i förvaltningsrättsligt hänseende av att part undanhålls material synes ha förbisett 43 § första stycket förvaltningsprocesslagen och 14 § första stycket förvaltningslagen. Båda lagrummen bygger klart på att material varav parten ej fått del kan utgöra grund för avgörandet i ärendet. *Regeringsrätten* vill också påpeka att hänvisningarna till sekretesslagen i dessa båda lagrum måste ändras om den nuvarande sekretesslagen ersätts av LAH.

Regeringsrätten anför att den som är föremål för vård, undervisning, undersökning eller annan art av sådan offentlig verksamhet, som inte kan rubriceras som ett ärende, inte kan betraktas som part (jfr RRK R75 2:21). Denna kategori personer kan dock inte likställas med envar utomstående. Regeringsrätten erfterlyser regler om vilken rättsställning de nämnda personerna intar, när det gäller rätten att utfå egna handlingar. Bestämmelserna i 42 och 52 §§ kan bli svåra att tillämpa utan ett klarläggande i själva lagen i angivet hänseende.

I redaktionellt avseende gör *interneringsnämnden* och *kommunfullmäktige i Göteborg* gällande att den föreslagna lagtexten omfattar även handlingar som rör dem som är intagna i kriminalvårdens anstalter. Enligt motiveringen är detta ej avsett. Lagtexten bör jämkas så att stadgandets avsedda innebörd tydligt framgår.

Datainspektionen framhåller att av motiven framgår (s. 267) att paragrafen alltid kan bli tillämplig på handling rörande läkarvård men i fråga om handling rörande vård i anstalt endast om vården meddelas oberoende av eget samtycke. Denna skillnad framgår ej klart av lagtexten; därför bör före ordet "vård" insättas ordet "rörande".

Socialstyrelsen ifrågasätter om inte 41 och 42 §§ borde byta plats. Sakinnehållet i sistnämnda bestämmelse hör närmare ihop med 40 § än vad 41 § gör. Om så blir fallet måste 52 § justeras i enlighet därmed.

43 § Allmän försäkring; studiestöd

Förslaget att handlingar i vad de lämnar upplysning om enskilds sjukdom eller eljest om ömtåliga personliga förhållanden skall kunna hållas hemliga inte bara hos riksförsäkringsverket och försäkringskassorna utan också hos andra myndigheter som till följd av reglerna om s. k. arbetsgivarinträde disponerar motsvarande handlingar tillstyrks av *riksförsäkringsverket, statens personalnämnd, skolöverstyrelsen, länsstyrelsen i Västerbottens län*

och *kommunfullmäktige i Stockholm*. *Riksförsäkringsverket* menar dock att den lagtekniska utformningen OSK givit regeln av flera skäl är felaktig och håller före att en särskild paragraf bör ägnas åt sekretessregler för myndigheternas interna personaladministration. Verket vill härjämte notera att den tänkta sekretessen för anställningsmyndigheten enligt förslaget gäller endast personalärenden som på försäkringssidan kopplas med sjukpenningsförsäkring och föräldraförsäkring genom arbetsgivarinträdet. Motsvarande skydd hos anställningsmyndigheten skulle inte komma att gälla yrkesskadeärenden i den mån de enligt gällande lagstiftning skulle föranleda beslut av försäkringsorganen utanför sjukförsäkringens ram, exempelvis i form av livränta till den skadade eller hans efterlevande (i den mån sekretess inte kan härledas från de föreslagna bestämmelserna i 40 §, något som dock inte är heltäckande).

Några remissinstanser diskuterar det förhållandet att den föreslagna regeln om sekretess hos myndigheter med arbetsgivarinträde lika litet som andra sekretessregler gäller förhållandet inom myndigheten. När det gäller handlingar avseende befattningshavares sjukdom torde det, enligt *riksförsäkringsverket*, föreligga ett särskilt starkt intresse för den enskilde att tillgången till handlingarna begränsas till den personal som inom myndigheten har att handlägga frågor som sammanhänger med hans sjukdom eller som eljest har behov av uppgifter om denna, exempelvis för arbetsledningsfunktionerna, personalplanering o. d. Verket konstaterar att tystnadsplikten i detta sammanhang synes vara av större intresse än offentlighets- och sekretessbestämmelserna.

Datainspektionen anför att det av OSK i 43 § LAH använda uttrycket ''handling hos'' synes innebära att sekretessen inte fortplantar sig till andra än de i paragrafen särskilt uppräknade myndigheterna och de myndigheter på vilka 3 kap. 16 § lagen om allmän försäkring är tillämplig. Om andra myndigheter, enligt 59 § första stycket LAH, får tillgång till handlingarna, följer således sekretessen inte med. OSK anför att flödet av dessa handlingar dock inte torde beröra andra än de uppräknade myndigheterna. Detta synes datainspektionen inte invändningsfritt. Både statistiska centralbyrån och taxeringsmyndigheterna torde efterfråga uppgifterna; de får emellertid då ny sekretess enligt 35 resp. 29 § LAH. Det kan vidare tänkas att landstingskommuner och socialstyrelsen behöver uppgifterna för planeringsändamål; med den innebörd som OSK lägger i "uttrycket statistiska ändamål" i 35 § LAH kan möjligen sekretess hävdas även i dessa fall.

Riksförsäkringsverket ifrågasätter om inte det föreslagna lagrummet bör kompletteras med sekretessregler för motsvarande handlingar när de befinner sig hos försäkringsrådet och försäkringsdomstolen. *Universitetskanslersämbetet* menar att eftersom handlingar i vissa ärenden är hemliga hos universiteten (se nedan), de bör kunna sekretesskyddas på motsvarande sätt hos besvärsinstanserna, universitetskanslersämbetet och utbildningsdepartementet. Enligt *arbetarskyddsstyrelsen* bör arbetarskyddsstyrelsen och

yrkesinspektionen tas med i den uppräkning som förekommer i paragrafen. Enligt 1 och 2 §§ kungörelsen (1968:595) angående anmälan om yrkesskada, skall, då någon drabbas av yrkesskada, arbetsgivaren göra anmälan härom hos allmän försäkringskassa i två exemplar. Enligt 8 § samma kungörelse skall försäkringskassan sända det ena exemplaret till yrkesinspektionen. Ett mycket stort antal sådana anmälningar kommer in till yrkesinspektionen. I samband med bearbetningen översänds i åtskilliga fall kopior till arbetarskyddsstyrelsen. Dessa anmälningar kan för närvarande vid behov hemlighållas enligt 14 § SekrL. Så är inte fallet enligt den föreslagna 43 § LAH. Detta innebär enligt styrelsen en olycklig inskränkning i f. n. gällande sekretesskydd. Även i de yrkesskaderapporter och andra handlingar rörande inträffade yrkesskador som upprättats inom yrkesinspektionen kan uppgifter rörande ömtåliga personliga förhållanden förekomma.

Datainspektionen och *riksförsäkringsverket* är kritiska mot uttrycket ''ömtåliga personliga förhållanden'', vilket – som datainspektionen påpekar – inte återfinns i någon annan bestämmelse i lagförslaget. *Datainspektionen* anser att uttrycket synes erbjuda samma tolkningssvårigheter som det i datalagen förekommande uttrycket "otillbörligt intrång i personlig integritet". Det lämnas öppet om ömtåligheten skall bedömas av myndigheten med eller utan beaktande av vad den berörda personen själv anser vara ömtåligt. Myndighetens egen bedömning kan avvika avsevärt från den enskildes, som ifall handlingen utlämnas inte känner sig ha fått åtnjuta den avsedda sekretessen. Å andra sidan är det ofta ogörligt att inhämta hans mening, och för övrigt kommer man i det sammanhanget in på frågan om besvärsrätt för den person som avses i handlingen. Något mindre besvärligt synes det för myndigheterna vara att pröva ett skaderekvisit än ett ömtålighetsrekvisit. – De ömtåliga förhållanden som avses i 43 § LAH torde ofta vara precis desamma som finns i ärenden enligt 40 § andra stycket. Det är då svårförståeligt varför skaderekvisit finns där men inte i 43 §.

Riksförsäkringsverket jämför förslaget med de nu gällande reglerna. Enligt verket skulle man på sätt och vis kunna säga att det nuvarande rekvisitet för utlämnande har vissa fördelar i tillämpningsavseende. Utlämnande skall ske om utlämnandet inte kan *missbrukas* till *skada*. Tydligen finns det utrymme för en skyldighet för myndigheten att trots vissa nackdelar för den försäkrade ("skada") lämna ut en handling därför att man inte kan göra gällande att utlämnande kan medföra ett "missbruk". Med alla de svårigheter som ligger inbyggda i denna konstruktion kan den i vart fall inte sägas vara mera svårtillämpad än det ytterligt diffusa sekretesskriteriet "*ömtåliga* personliga förhållanden". – Det nuvarande systemet synes skilja sig från det föreslagna på så sätt att myndigheten nu har att bedöma utlämningsfrågan utifrån de avsikter och de omständigheter som föreligger på sökandesidan medan det föreslagna systemet koncentrerar bedömningen till frågan om handlingens innehåll och då närmast sett från den persons sida, vars förhållanden bör skyddas. Inom ramen för nuvarande ordning

förefaller myndigheterna trots allt ha större möjligheter att göra en realistisk bedömning i det enskilda fallet. I ett system som överensstämmer med OSK:s förslag hänvisas myndigheten till rent abstrakta värderingar, vilka kan besvaras olika av olika individer. – Riksförsäkringsverket pekar fortsättningsvis på att tillämpningen av rekvisitet "ömtåliga personliga förhållanden" skulle bli mycket olika på skilda håll och på att möjligheterna att få klargörande besked av besvärsinstanserna är små. Enligt verkets mening bör statsmakterna hellre "urholka" en av de motstridiga offentlighets- och sekretessprinciperna för att åstadkomma klara och lättillgängliga sekretessregler, än att försätta de rättstillämpande tjänstemännen i omöjliga situationer.

Beträffande studiestödsärenden påpekar *centrala studiestödsnämnden* (CSN) att OSK:s förslag innebär att flertalet studiehjälpsärenden – nämligen de som handläggs av kommunala myndigheter – inte till någon del skulle kunna sekretessbeläggas, trots att dessa ärenden i många fall innehåller uppgifter som är av exakt samma karaktär som handlingar i de ärenden som omfattas av 43 § LAH. Nämnden föreslår därför att sekretessbestämmelser intages i LAH av innehåll att uppgifter om sjukdom eller eljest ömtåliga personliga förhållanden i alla studiestödshandlingar i ärenden enligt studiestödslagen sekretesskyddas. I samma riktning uttalar sig *kommunfullmäktige i Stockholm.*

I fråga om begreppet "ömtåliga personliga förhållanden" i handlingar rörande studiestöd anför *CSN.*

Studiestödsansökningar innehåller en ingående redogörelse för sökandens (även makes/jämställds samt i studiehjälpsärenden föräldrars) ekonomiska förhållanden. Många studerande har så låga inkomster att de ej är skyldiga avge allmän självdeklaration. Detta medför att inkomst- och förmögenhetsuppgifter avseende viss tid i vissa fall inte finns i andra allmänna handlingar än i studiestödshandlingarna. Denna omständighet bör – mot bakgrund av presumtionen för offentlighet – inte i och för sig leda till att dylika uppgifter generellt sekretessbeläggs. Det bör dock finnas möjlighet för myndighet att i vissa fall inte utlämna ekonomiska uppgifter i t. ex. ansökningshandlingar, nämligen då de ekonomiska uppgifterna framstår som en del av övriga personliga uppgifter och utlämnandet av de ekonomiska uppgifterna kan komma att innebära att för sökanden ömtåliga personliga förhållanden blottläggs.

Utredningen har i specialmotiveringen till 43 § LAH som exempel på art av uppgift som i studiestödshandlingar bör vara sekretesskyddad särskilt nämnt uppgift om studieavbrott och orsak härtill av annan art än sjukdom. CSN vill i anslutning härtill framhålla att det ej generellt kan antagas att utlämnande av dylika uppgifter om studieavbrott alltid röjer ömtåliga personliga förhållanden. Då den studerande varvar studier med förvärvsarbete kan inte med fog hävdas att uppgifter om studieavbrott i studiestödshandlingar behöver sekretessbeläggas. Utlämnande av uppgifter om anledning till att den studerande under föregående termin uppnått otillfredsställande studieresultat kan däremot ofta röja t. ex. ömtåliga personliga förhållanden. Det torde inte vara möjligt att på förhand söka ange kriterier för huruvida

viss art av uppgift i en ansökan är att hänföra till ömtåliga personliga förhållanden, utan det måste ankomma på myndigheten att vid en begäran om utlämnande av vissa uppgifter i det enskilda fallet bedöma huruvida handlingar i ansökan lämnar uppgift i angivna hänseenden. Uppgifter i studiestödshandlingar om sjukdom skall dock alltid vara sekretesskyddade. Detta torde bl. a. innebära att läkarintyg så gott som undantagslöst får sådant skydd.

Studiemedelsnämnderna i Linköping, Lund, Stockholm, Umeå och *Uppsala* anser i motsats till centrala studiestödsnämnden att alla handlingar i studiestödsärenden, således även uppgifter om sökandenas ekonomiska förhållanden, generellt bör kunna hemlighållas. Samtliga nämnder utom nämnden i Uppsala anser dock liksom *CSN* att beslut i studiestödsärenden bör vara offentliga. CSN framhåller att problem kan uppstå vid avslagsbeslut eftersom beslutsmotiveringen kan tänkas innehålla uppgift som i ansökningshandlingen skulle kunna sekretesskyddas. I förvaltningslagen ges dock viss möjlighet att under sådant förhållande utelämna beslutsmotivering eller del därav, påpekar nämnden.

Handling som avses i paragrafen kan enligt andra stycket också hemlighållas hos universitet och högskola. *Universitetskanslersämbetet* noterar att OSK även hos dessa myndigheter huvudsakligen synes ha tänkt på handlingar i ärenden rörande studiestöd. Med anledning härav vill ämbetet framhålla att bestämmelsen vid läroanstalterna även kan tillämpas på en mängd andra ärenden som kräver en god inblick i de studerandes personliga förhållanden och ofta inrymmer uppgifter om ömtåliga personliga frågor. Som exempel kan nämnas ärenden om avstängning från undervisning enligt 31 § kungörelsen (1969:50) om utbildning vid de filosofiska fakulteterna eller ärenden om avstängning från ytterligare prov som avses i kungörelser om utbildning vid övriga fakulteter med undantag för teologisk. I dessa fall händer det ofta att de studerande anför skäl som sjukdom och familjebekymmer för att inte bli avstängda från vidare utbildning eller ytterligare prov. Även i ärenden om byte av utbildning eller av studieort framläggs ofta skäl som är att hänföra till "ömtåliga personliga förhållanden". En tillfredsställande handläggning av de nu angivna ärendegrupperna måste bygga på ett förtroendefullt samarbete mellan myndigheten och eleven, vilket förutsätter en möjlighet till sekretesskydd. Ämbetet finner sålunda skäl tala för den av OSK föreslagna sekretessbestämmelsen och tillstyrker denna.

TCO uttalar i anslutning till förevarande paragraf att skyddskommittéerna via företagshälsovården bör ges möjlighet att utnyttja försäkringskassornas sjukdomsstatistik för att kartlägga arbetsbetingad ohälsa. Eftersom den anställde alltid fritt kan välja läkare och givetvis också skall ha kvar denna möjlighet, kan företagshälsovården i dag inte fånga upp alla de fall av ohälsa, vilka kan vara betingade av brister i arbetsmiljön.

44 § Psykologiska undersökningar; skolväsendet

Förslaget att införa sekretess inom skolväsendet mottas gynnsamt av remissinstanserna. Bland de remissinstanser som uttalat sin tillfredsställelse över förslaget kan nämnas *ÖB, riksarkivet, landsarkivet i Härnösand, arbetsmarknadsstyrelsen, kommunfullmäktige i Nynäshamn, sociala centralnämnden i Motala kommun, kommunfullmäktige i Vetlanda* samt *kommunstyrelserna i Lund* och *Umeå.*

Förutom handlingar i ärende rörande psykologiska undersökningar bör enligt *Centralorganisationen SACO/SR* och *Sveriges psykologförbund* handlingar i ärende rörande psykologisk behandling åtnjuta sekretess. De båda remissinstanserna ifrågasätter också om inte paragrafen bör delas upp på två, av vilka den ena skulle behandla sekretess beträffande psykologisk verksamhet i allmänhet och den andra sekretess för disciplinära och andra känsliga elevärenden inom undervisningsväsendet och arbetsmarknadsutbildningen.

Omfattningen av sekretessen inom skolväsendet är oklar, menar *skoldirektionen i Stockholms kommun* och *TCO.* Skoldirektionen pekar på att begreppet elevvård inte är definierat i skolförfattningarna. Som oklara fall nämner skoldirektionen skolans SYO-verksamhet, den systematiska uppföljningen av elever som lämnat grundskolan med slutbetyg och inte fortsatt sin utbildning eller saknar anställning samt försöksverksamheten med sexualrådgivning åt elever. TCO anser det önskvärt att det klart uttalas att skolans hälsokort är sekretessbelagda enligt 44 §, dock med rätt för vederbörande elevs rektor och lärare att få del av sådana upplysningar angående elevers hälsotillstånd som är av betydelse för utbildningssituationen.

Karolinska institutet finner det otillfredsställande om elevvårdande och psykologiska undersökningar inom universitetsväsendet inte är sekretessskyddade.

Arbetsmarknadsstyrelsen efterlyser ett klarläggande huruvida 44 eller 45 § LAH skall tillämpas på handlingar som upprättas vid psykologiska undersökningar som utförs i samband med yrkesvägledning, arbetsvård eller omskolning och som nu faller under 14 § SekrL.

Enligt den uppfattning som förs fram av *socialutredningen, kommunfullmäktige i Göteborg* och *kommunstyrelsens i Kungälv arbetsutskott* bör skaderekvisiten enligt sekretessbestämmelserna inom barnavård och elevvård ha samma omfattning. Dessa remissinstanser anser att samarbetet mellan barnavård och skola försvåras om olika skaderekvisit ställs upp. Även *datainspektionen* berör skaderekvisiten i 40 och 44 §§ och anför att användningen av olika uttryckssätt i olika paragrafer ger sken av en nyansering som varken lagstiftaren eller de tillämpande myndigheterna kan leva upp till. Inspektionen sätter vidare i fråga behovet av orden "i ärende" med hänsyn till dessas betydelse för sekretessens fortplanting.

45 § Arbetsförmedling m. m.

Statens personalnämnd behandlar de tre huvudkategorier av ärenden hos nämnden som berörs i betänkandet, nämligen sådana som angår partiellt arbetsföra, sådana som gäller anställning av straffade och sådana som avser psykologbehandling enligt 46 § allmänt avlöningsavtal för statliga tjänstemän. Enligt nämndens mening framgår inte klart vare sig av den föreslagna lagtexten eller av motiveringen till denna om andra sådana ärenden omfattas av 45 § än de som rör partiellt arbetsföra och som handläggs enligt den s. k. främjandelagen (1974:13). Nämnden påpekar vikten av att det inte råder något tvivel om huruvida handlingar i alla dessa ärenden är sekretesskyddade.

Statens lantmäteriverk utgår från att bl. a. denna paragraf blir tillämplig också i vad avser ärenden hos myndighets personalkonsulent i den mån denne handlägger sådant ärende eller medverkar i handläggning av sådant ärende hos annan myndighet.

Två anmärkningar görs av *datainspektionen*. För det första förordar inspektionen att skaderekvisitet ses över så att en enhetlig terminologi på detta område uppnås. För det andra sätter inspektionen i fråga orden "i ärende", om skaderekvisit i någon form behålls.

Arbetsmarknadsstyrelsen berör vissa skiljaktigheter mellan 19 och 45 §§ vad angår sättet att ange kretsen handlingar. I denna del hänvisas till redovisningen under 19 §.

46 § Personalpensionering och omplacering

Statens personalnämnd konstaterar att begreppet omplacering nu föreslås få ett vidare innehåll än tidigare och har inget att invända mot den föreslagna lagtexten.

De remissinstanser på det kommunala området som i likhet med *gatunämnden i Stockholms kommun* behandlar paragrafen finner det angeläget att sekretess införs på detta område. *Vice stadsjuristen i Stockholms kommun, kommunfullmäktige i Göteborg* och *kommunstyrelsens i Kungälv arbetsutskott* anser emellertid att sekretess bör finnas inte endast i ärenden rörande omplacering på grund av omorganisation eller omlokalisering utan också i ärenden rörande omplacering på grund av personliga förhållanden. De tre remissinstanserna framhåller att samma sekretessbehov föreligger i sådana fall.

Statens lantmäteriverk och *datainspektionen* gör i fråga om 46 § samma uttalanden som när det gäller 45 §.

47 § Folkbokföringen

Förslaget att sekretessen enligt 47 § LAH inte skall omfatta uppgifter om namn, adress, personnummer, civilstånd och nationalitet kritiseras av remissinstanserna. *Regeringsrätten* anmärker att uttalandet i betänkandet, att det i praxis har slagits fast att sekretessen ej omfattar sådana uppgifter, inte är korrekt. Uttalandet torde enligt regeringsrätten gå tillbaka på en tolkning av utgången i rättsfallet RÅ 1970 U 18. Emellertid har regeringsrätten i senare mål utvecklat praxis och funnit hinder föreligga för utlämnande av såväl adressuppgifter som uppgifter om nationalitet under vissa förhållanden. Någon ändring härvidlag är inte påkallad, anser regeringsrätten. Liknande uppfattning redovisar *datainspektionen, riksskatteverket, statens invandrarverk* samt *länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands* och *Göteborgs och Bohus län*. Länsstyrelsen i Östergötlands län pekar också på sekretessbestämmelsernas inverkan på möjligheten att enligt LAH göra förbehåll vid utlämnande och anför att förslaget synes innebära att förbehåll vid utlämnande av en i princip offentlig handling inte skall kunna ske.

Sveriges direktreklamförening utgår däremot från att uppgifter som personnummer samt namn-, ålders-, samhörighets-, civilstånds- och adressuppgifter inte skall anses omfattade av sekretessen.

Skaderekvisitet "otillbörligt blottställer" får kritik av *Svea hovrätt* och *datainspektionen*.

Patent- och registreringsverket tar upp frågan om sekretess i namnärenden, som handläggs av verket i egenskap av namnmyndighet. I vissa typer av namnärenden kan enligt patentverket förekomma handlingar som inte bör vara allmänt tillgängliga. Det gäller särskilt ärenden i vilka som skäl för namnbyte åberopas ändrad könstillhörighet eller medicinska eller sociala förhållanden eller andra omständigheter som blottställer enskild person i ett eller annat avseende. Här åsyftar patentverket exempelvis fall då namnändring motiveras av någons psykiska hälsotillstånd, av återanpassning efter utståndet straff, av konfliktsituation mellan individer eller mellan gruppbildningar osv. LAH ger inte sekretesskydd i alla dessa fall och ej heller möjlighet att hemlighålla handlingar i ärende rörande namnbyte som föranleds av ändrad könstillhörighet. I motiven till 47 § uttalas att dylik handling som tillhör folkbokföringen kan hemlighållas. Motsvarande bör gälla handling hos namnmyndigheten, om inte skyddet enligt 47 § skall bli illusoriskt. Patentverket anser det vara angeläget att förslaget ses över i syfte att tillgodose önskemålet att kunna hemlighålla handlingar i namnärenden. Detta synes verket lämpligen kunna ske genom att handlingar i ärenden hos namnmyndigheten omnämns i 47 §.

48 § Familjerådgivning och medling

Endast få remissinstanser har behandlat denna paragraf särskilt. *Socialutredningen* förklarar att den med största sannolikhet kommer att föreslå att den kommunala familjerådgivningen skall ingå som ett led i den socialvårdande verksamheten. Om detta förslag genomförs, bör enligt utredningen sekretessen beträffande familjerådgivningen, utan att densamma försvagas, behandlas samtidigt med övriga sekretessregler på socialvårdsområdet.

Sociala centralnämnden i Stockholms kommun noterar med tillfredsställelse att det sekretesskydd, som redan finns i SekrL, i förslaget har förstärkts och tagits upp i en särskild paragraf. Nämnden anser det naturligt att sekretessen kan brytas vid samtycke men anmärker att praxis inom familjerådgivningen har varit att i sådana fall kräva skriftligt medgivande av samtliga vuxna parter i ett aktuellt ärende.

Statens lantmäteriverk gör i fråga om 48 § samma uttalande som när det gäller 45 §.

49 § Vissa handlingar av dialektologiskt eller etnologiskt innehåll

Den enda remissinstans som uppmärksammar denna paragraf är *riksarkivet*. Enligt riksarkivet synes den gjorda förkortningen av nuvarande 13 a § SekrL kunna tolkas som medförande en ändring i sak. I nuvarande författning skyddas även "nära anhörig" till uppgiftslämnaren och till person som avses i handlingen. Med den nu föreslagna skrivningen skall en handling utlämnas även om utlämnandet leder till skada eller förklenande för den i handlingen utpekades hustru och barn. De i handlingen berörda (även uppgiftslämnaren) kan vara döda vid tiden för utlämnande. Endast den närmast anhörige lider då skada. Riksarkivet föreslår följande skrivning: "--- förklenande för den som handlingen rör eller någon honom närstående".

50 § Datalagen och datainspektionen

Paragrafen kommenteras av endast ett fåtal remissinstanser. *Datainspektionen* anmärker att handlingar hos inspektionen, som rör enskildas affärs- eller driftförhållanden, omfattar enligt 21 § LAH och 1 § 55 i den föreslagna förordningen med tillämpningsförteckning handlingar om tillstånd och tillsyn enligt inte bara datalagen (1973:289) utan även kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182). Av 50 § andra stycket LAH framgår att handlingar av alla tre slagen kan hemlighållas till skydd för enskilds personliga förhållanden. 50 § tredje stycket avser däremot endast handlingar

i ärenden enligt datalagen. Myndighet lär enligt datainspektionen knappast kunna vara part i ärende om tillstånd eller tillsyn enligt kreditupplysningslagen. Däremot kan myndighet vara part i sådant ärende enligt inkassolagen; därpå finns redan exempel i fråga om kommunala myndigheter. Datainspektionen anför att det inte kan uteslutas att i ett sådant fall kan finnas handling som ger upplysning om förhållanden som skall hållas hemliga hos myndigheten. Inspektionen föreslår därför att orden "enligt datalagen" i 50 § tredje stycket LAH byts ut mot "som enligt lag ankommer på datainspektionen".

JO ifrågasätter om "personuppgift" utgör en handling enligt de definitioner som föreslagits i 5 kap. 3 § MMG och om det inte borde stå "upptagning av personuppgift".

Sveriges direktreklamförening noterar att OSK:s förslag i första och andra styckena inte syftar till någon ändring i sak i vad som nu gäller.

51 § Tidsgränser

Förslaget godtas av *sociala centralnämnden i Motala kommun* och *kommunstyrelsen i Umeå.*

Ett flertal remissinstanser uttalar sig däremot för nuvarande sekretesstid på 70 år. Hit hör *kriminalvårdsstyrelsen, interneringsnämnden, medicinska fakulteten vid Uppsala universitet* och *karolinska institutet. Sveriges läkarförbund* anser att skäl saknas att reducera den nu gällande sekretesstiden om 70 år. Det ter sig för förbundet fastmera naturligt att samma bestämmelser skall gälla sjukvårdshandlingar i den mån de kan vara allmänna handlingar, som handlingar inom familjerådgivning och advokatverksamhet, dvs. obegränsad sekretesstid. Det kan i detta sammanhang vara på sin plats att påpeka, att inom andra sekretesskyddade områden med ibland kort sekretesstid detta uppvägs av möjligheten att gallra handlingar dessförinnan, en möjlighet som ej förekommer inom sjukvården, inte heller om nu föreslagna gallringsbestämmelser kommer att antas. Ett minimikrav är enligt förbundets uppfattning, att sekretesstiden omfattar individens livstid även om denna överstiger 70 år. En 75-åring t. ex. önskar ej få offentliggjort att han vid födelsen företedde tecken på allvarlig medfödd sjukdom och inte heller önskar han få sina och familjens intimare sociala förhållanden vid tiden för hans födelse offentliggjorda. Dessutom bör enligt läkarförbundet i lagtexten uttryckligen fastställas att sekretessen varar även om den till vars förmån sekretessen gäller avlider.

Socialutredningen anser förslaget onödigt invecklat. Utredningen kan inte tillstyrka att två olika tidsperioder för sekretesskyddet införs. Enligt utredningens mening kan däremot den nuvarande tidsgränsen lämpligen sänkas till 50 år. Mot vad OSK anfört i fråga om tidpunkten för en handlings tillkomst har socialutredningen intet att erinra.

Vikten av en noggrann prövning av skäl för och emot sekretess efter utgången av 30-årstiden understryks av *värnpliktsverket* och *sociala centralnämnden i Stockholms kommun*. Skall den föreslagna förkortningen av sekretesstiden till 30 år genomföras, bör den enligt *Sveriges advokatsamfund* i vart fall kompletteras med föreskrift om att i tveksamma fall berörd myndighet skall bereda den vars enskilda intresse är berört tillfälle att yttra sig innan beslut om utlämnande fattas efter 30-årsfristens utlöpande. Vidare bör beslut om utlämnande, som fattas efter dylik delgivning, kunna få överklagas och inte få verkställas förrän överklagandet avgjorts. Samfundet vidhåller också generellt den i 1967 års yttrande över OK:s betänkande uttalade uppfattningen att starka skäl talar för en besvärsrätt för den enskilde, när fråga är om utlämnande till annan av handling som han anser är hemlig till skydd för hans intresse.

Landsarkivet i Vadstena ifrågasätter, om ett avgörande av frågor om förlängning av den i första hand givna maximitiden för landsarkivens del inte bör hänskjutas till riksarkivets avgörande. Så som tillämpningen av "förlängningsmöjligheten" är tänkt, är det vidare uppenbart, att en förlängning är avsedd att vara ett undantag. Man synes sålunda i praktiken vilja sänka sekretesstiden för handlingar, som kan skada den enskilde personligen, från 70 till maximalt 30 år. Ur landsarkivens synpunkt är en sådan sänkning av sekretesstiden givetvis fördelaktig då, med hänsyn till den normala tidpunkten för leveranser, maximitiderna för ett ev. hemlighållande i stor utsträckning har utgått. Undantag utgör enligt landsarkivet givetvis förtidsleveranser eller leveranser verkställda till följd av en myndighets upphörande.

52 § Verkan av samtycke

Förslaget tillstyrks av *sociala centralnämnden i Stockholms kommun*, *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* samt *Sveriges domareförbund*. *TCO* uttalar att offentligheten kring handläggningen av mål och ärenden i många fall utgör medborgarens främsta eller enda skydd. Det är således väsentligt att myndigheters agerande, i synnerhet när det gäller tvångsåtgärder, riktade mot enskilda, kan diskuteras offentligt med ett fullständigt material som grundval. Eljest sekretessbelagda handlingar bör därför, utom i absoluta undantagsfall alltid kunna lämnas ut, då part påfordrar eller samtycker till det. I fråga om vissa handlingar, där part skulle kunna tänkas bli lidande av publicitet, bör handlingen kunna utlämnas med förbehåll, som eliminerar eventuell skaderisk.

Arbetsmarknadsstyrelsen ifrågasätter om det ej bör framgå av lagtexten att förbehåll av den, till vars förmån sekretessen gäller, skall iakttas.

Svea hovrätt tar upp en näraliggande fråga rörande de enskildas rättsställning, nämligen den om verkan av enskilds vägran att samtycka till att en allmän handling som rör honom lämnas ut till annan. OSK:s förslag

till sekretessregler bygger på skaderekvisit, och den enskildes vilja tillerkänns betydelse endast genom bestämmelsen att samtycke alltid bryter sekretess. Den nuvarande sekretesslagen skjuter däremot den enskilde i förgrunden i vissa stadganden, t. ex. 13, 14, 19 och 28 §§. OSK:s förslag avses visserligen inte innebära någon större ändring i sak, och en riktig tillämpning av de nya reglerna bör också leda till ett för de enskilda tillfredsställande resultat. Likafullt hyser hovrätten viss tvekan på denna punkt. Uppenbarligen måste i åtskilliga fall, bl. a. på det sociala området, stor vikt läggas vid hur den enskilde, som berörs av en handling, ställer sig till dess utlämnande. I vissa fall, t. ex. då det gäller uppgifter som lämnats till allmän advokatbyrå eller i förtroende inom den frivilliga socialvården, kan det ifrågasättas, om inte den enskildes vägran att samtycka till utlämnande bör generellt respekteras. Med hänsyn härtill föreligger enligt hovrättens mening skäl till ytterligare överväganden och en viss komplettering av OSK:s förslag. Till utgångspunkt bör härvid tas kommunikationsprincipen, vars betydelse inom förvaltningsförfarandet har betonats bl. a. genom dess lagfästande i 15 § förvaltningslagen. Den nya lagen om allmänna handlingar bör innehålla en anvisning om att kommunikation som regel bör ske med en enskild, som berörs av en handling, innan denna lämnas ut. Undantag får givetvis göras, liksom i förvaltningslagen, för vissa fall, t. ex. att saken är uppenbar eller att det medför alltför stor omgång att nå kontakt med den enskilde. Till kommunikationsregeln kan man överväga att knyta föreskrifter om hänsynstagande till den enskildes vilja i vissa fall. Hovrätten anmärker att man vid prövningen av dessa frågor inte minst bör beakta intresset av att de enskilda verkligen förtroendefullt lämnar uppgifter, som är erforderliga för myndigheternas verksamhet. Enligt hovrätten kan en allmän bestämmelse härom införas omedelbart efter 52 § och innefatta paragrafhänvisningar enligt samma mönster.

Ett annat tillägg till den föreslagna paragrafen föreslås av *JO*. Enligt denne är sekretessreglerna utformade på ett generellt sätt och någon undantagsställning har inte getts den till vars förmån sekretessen skall gälla. I vissa fall, t. ex. 39 och 42 §§, är det uppenbart att sekretessen riktar sig såväl mot vederbörande själv som mot tredje man. Som part i ett ärende får vederbörande själv ändå på grund av regeln i 61 § rätt i princip att ta del av sådan också för honom annars hemlig handling. I flertalet fall ligger det emellertid i sakens natur att sekretessen inte är avsedd att tillämpas också mot sekretessintressenten själv. När det förhåller sig så bör han också kunna disponera över sekretessen och genom samtycke möjliggöra utlämnande till tredje man, anför JO. I 52 § har emellertid endast samtyckesfrågan reglerats. I avsaknad av en grundläggande regel om rätt för sekretessintressenten själv att utan hinder av bestämmelserna i de uppräknade sekretessparagraferna ta del av där omnämnda handlingar hänger regeln emellertid i luften. Enligt JO:s mening bör föreskrivas att den till vars förmån sekretess gäller skall utan hinder av bestämmelserna i 18–35, 38, 40, 41,

43–49 §§ samt 50 § andra stycket äga utfå handling och genom samtycke ge annan rätt härtill.

Samma spörsmål berörs av *regeringsrätten*, som anmärker att reglerna i 52 § får anses bygga på den tysta förutsättningen att den enskilde till vars förmån sekretessen gäller har tillgång till sina egna handlingar. Räckvidden av denna princip är dock inte klarlagd, anser regeringsrätten. Samma remissinstans ifrågasätter vidare om icke också intern inom kriminalvården skall kunna genom samtycke inverka på att allmän handling utlämnas enligt 39 § LAH enligt samma grunder som gäller för handlingar vilka avses i 40 §.

Riksskatteverket anmärker att ombuds eller annan ställföreträdares ställning i sekretesshänseende inte berörs i betänkandet. Det är enligt verkets mening lämpligt att i lagtexten ta in en bestämmelse om ombuds eller ställföreträdares rätt att utan samtycke från den till vars förmån hemlighållandet gäller ta del av sekretesskyddade handlingar i ärende som omfattas av uppdraget. Liknande synpunkter anlägger *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet*.

Ett par remissinstanser sätter i fråga om inte sekretess motsvarande den, som enligt förslaget gäller för exempelvis kriminalregistret, bör gälla också i andra fall. *Värnpliktsverket* tar upp det fallet att den enskilde kan känna sig tvingad att ge sitt samtycke till utlämnande, t. ex. när han söker anställning, eller lämnar detta utan att till fullo inse vad detta innebär, t. ex. i samband med körkortsansökan. Värnpliktsverket säger sig inte eftersträva att en "mörkläggning" motsvarande kriminalregistrets skall gälla över hela fältet, där sekretesskydd förestavas av hänsyn till enskilds personliga intressen, men anser att denna fråga bör uppmärksammas särskilt. *Statistiska centralbyrån* påpekar att när uppgifter ur t. ex. kriminalregistret i form av utdrag kommer till centralbyrån för statistikbearbetning, de enligt förslaget får sekretesskydd enligt 35 §. Som 52 § har utformats skulle samtycke till utlämnande då bryta sekretessen, och vad den registrerade inte kan få ut från själva registren skulle han kunna inhämta från centralbyråns utdrag. Statistiska centralbyrån hemställer att 52 § utformas så att kongruens uppnås i nu ifrågavarande hänseende.

Riktlinjer för tillämpningen av bestämmelserna om utlämning av sjukjournal till patienten själv behövs enligt *medicinska fakulteten vid Uppsala universitet* och *karolinska institutet*. Institutet föreslår att sådana riktlinjer utarbetas i samråd mellan socialdepartementet, socialstyrelsen och läkarförbundet.

Sveriges direktreklamförening föreslår att hänvisningen till 50 § också skall avse paragrafens första stycke så att samtycke "tar över" datainspektionens föreskrifter etc., i vad gäller personregister innehållande personuppgifter som i sig är offentliga.

53 och 54 §§ Handlingar hos domstol

Förslaget får ett övervägande kritiskt mottagande av de remissinstanser som behandlar de båda paragraferna. Medan *Svea hovrätt* tillstyrker förslaget och *länsstyrelsen i Västerbottens län* finner lagtexten kortfattad och begriplig, hävdas en motsatt uppfattning av bl. a. *regeringsrätten, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg* och *länsstyrelsen i Östergötlands län.*

Enligt *regeringsrätten* bör reglerna om domstols handlingssekretess ges följande materiella innehåll:

Handlingar vid domstol som icke företes vid förhandling skall behandlas på samma sätt som handling hos varje annan myndighet. Detta synsätt ligger till grund redan för nuvarande regler (se NJA II 1947 s. 317). Några särregler härom erfordras i princip ej. Handling, som inkommer till domstol från annan myndighet, skall icke hos domstolen få annan ställning i sekretesshänseende än den hade hos den myndigheten varifrån den kommer. Inkommer handling från enskild, finns icke anledning att behandla handlingen hos domstolen annorlunda, därför att den ingivits till domstol än om den ingivits till exempelvis länsstyrelse. Upprättas handling hos domstol, skall den vara underkastad sekretess i samma utsträckning som om den upprättats hos vilken annan myndighet som helst. Huvuddelen av reglerna i 53 § är sålunda obehövliga. Särregler synes endast vara behövliga beträffande domar och beslut. Dessa bör i princip vara offentliga, även om hinder för utlämnande eljest möter enligt någon sekretessbestämmelse. Undantag från denna allmänna offentlighetsprincip kan dock erfordras i viss omfattning.

Vad härefter angår handling, som företetts eller upprättats vid förhandling, har hittills gällt grundsatsen att sådan handling förutsatts bli för all framtid offentlig, om förhandlingen varit offentlig. Någon större realitet torde i många fall denna doktrin icke motsvara. Tanken att t. ex. en sekretessbelagd sjukjournal, som legat på rättens bord vid en offentlig förhandling och kanske blott omnämnts i något anförande, därmed blivit för all framtid känd för envar, torde icke ha någon större förankring i verkligheten. Regeringsrätten vill emellertid ej föreslå att man överger ifrågavarande fiktion på detta område.

Möjlighet till sekretess föreligger för närvarande blott om förhandlingen hållits inom lyckta dörrar och domstolen förordnar om framtida sekretess beträffande handlingen. Någon ändring i detta system vill regeringsrätten ej förorda. Handling som företetts vid förhandling bör sålunda kunna sekretessbeläggas endast under den dubbla förutsättningen, att förhandlingen hållits inom lyckta dörrar och att domstolen meddelat förordnande om hemlighållandet. Vid meddelande av sådant förordnande är domstolen endast bunden av de allmänna sekretessgrunderna i MMG, däremot ej av någon bestämmelse i LAH.

Nuvarande 36 § SekrL innehåller regler som möjliggör sekretessbeläggning av handling i avbidan på en förhandling och efter en förhandling inom lyckta dörrar. Lämpligheten av att slopa dessa regler bör närmare övervägas.

Regeringsrätten tillstyrker att överrätternas nuvarande plikt att ompröva lägre rätts sekretessförordnande avskaffas.

Regeringsrätten förordar att paragraferna omarbetas i överensstämmelse med vad nu anförts. Större delen av 53 § torde kunna utgå.

Hovrätten över Skåne och Blekinge instämmer i OSK:s uttalande att bestämmelserna i 36 § SekrL är svårlästa. Enligt hovrätten beror svårtillgängligheten på att huvudstadgandet, som man för att förstå paragrafen måste läsa först, innan man tar del av innehållet i övrigt, står i paragrafens femte stycke. En omskrivning bör alltså gå ut på att flytta fram detta stycke och göra det till utgångspunkt för den särreglering som i övrigt är betingad av domstolsprocessen. Hovrätten hänvisar till OK:s förslag. – Behovet av att kunna hemlighålla domstolshandlingar hänför sig till två typer av sådana. Det kan vara fråga om handlingar som är hemliga enligt någon särskild sekretessbestämmelse i lagen och måhända inlånats från annan myndighet. I dessa fall gäller frågan i vilken omfattning och på vad sätt sekretessen kan bevaras trots den förhandlingsoffentlighet som råder vid domstol. Svaret är att handlingen är lika hemlig hos domstolen som hos varje annan myndighet, så länge den icke har företetts vid förhandling. Men om så har skett måste det i princip förutsättas att förhandlingen icke har varit offentlig för att sekretessen skall kunna bevaras. Härför måste dock även krävas att domstolen meddelar ett beslut när den skiljer målet från sig. Detta krav kan enligt hovrätten icke, såsom OSK tänker sig, uppgivas. Däremot är det tänkbart att, såsom angavs i OK:s förslag, man skulle kunna bygga ett sådant förordnande på det förhållandet att förhandlingen utan särskilt beslut om förhandling inom stängda dörrar faktiskt icke har medfört att handlingens innehåll har blivit spridd till andra än parterna. Det var alltså i OK:s förslag fråga om en mindre jämkning föranledd av att domstolförhandlingar numera icke är så populära och välbesökta som de varit förr. – Den andra typen av handlingar är sådana för vilka det icke finns någon annan särskild sekretessbestämmelse men som hänför sig till mål som kan handläggas inom stängda dörrar, t. ex. stämningsansökan i ett äktenskapsskillnadsmål. Nuvarande regler innebär att domstolen kan förordna om sekretess både provisoriskt under rättegången och slutligt, då domstolen skiljer målet från sig. I OK:s förslag tillgodosågs detta behov av sekretess genom att en sekretessregel jämte tillämpningsföreskrift gjordes tillämpliga på sådana handlingar (10 § första stycket och tillämpningsförteckning till denna). OSK:s förslag innebär att domstolen får förordna om sekretess då det finnes nödvändigt av hänsyn till något i 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen angivet ändamål. Hovrätten vill framhålla att man måste ställa sig frågande till denna ytterst besynnerliga bestämmelse. När man först ser den får man den ingivelsen att det är en felskrivning och att kommittén har menat 5 kap. 1 § *rättegångsbalken*. Detta strider dock mot motiven. Vad saken gäller är handlingar i mål eller ärende som kan handläggas inom stängda dörrar enligt reglerna därom, handlingar för vilka det inte finns någon annan särskild sekretessbestämmelse men som kan behöva hemlighållas i avbidan på förhandlingen och eventuellt även därefter. Enligt hovrätten är det uppenbart att OSK:s förslag i fråga om domstolshandlingar behöver skrivas om, antingen på det sättet att nuvarande bestämmelser i stort sett bibehålles

eller enligt OK:s förslag, vilket dock förutsätter en särskild sekretessbestämmelse för handlingar i mål och ärende som kan handläggas inom stängda dörrar.

Kammarrätten i Göteborg kritiserar i sitt yttrande först nuvarande ordning att domstol skall lämna ut handling som företetts vid förhandling, om denna inte har hållits inom stängda dörrar och domstolen i samband med att den skiljer sig från målet förordnar att sekretessen skall bestå. Enligt kammarrättens uppfattning tycks tanken vara att domstolarna har bättre förståelse för när sekretess verkligen behövs än vad som har kommit till uttryck i den av statsmakterna beslutade sekretesslagstiftningen och att därigenom en del i realiteten opåkallad sekretess kan undvikas. Kammarrätten sätter i fråga det principiellt riktiga i ett sådant resonemang och anser det vara en fiktion att domstolarna i allmänhet gör en särskild, kvalificerad sekretessprövning. Enligt kammarrättens mening är det en från alla synpunkter riktigare ordning att handling som enligt gällande sekretessbestämmelser skall hållas hemlig hos annan myndighet också skall vara hemlig när den finns hos domstol; och detta i princip utan att något särskilt beslut av domstolen i det mål eller ärende där handlingen förekommer. Om handlingen skall förekomma vid förhandling, är det naturligtvis en anledning att hålla denna inom stängda dörrar. Underlåter emellertid domstolen av någon anledning att förordna om stängda dörrar, bör det inte leda till att handlingen blir offentlig, allra minst i de fall då ingen utomstående har varit närvarande vid förhandlingen. Tanken bakom nu gällande regler, att en i och för sig sekretesskyddad handling undergår att "offentlighetsdop" när den företes vid en offentlig förhandling, är verklighetsfrämmande och leder dessutom till egenartade konsekvenser. Kammarrätten finner inte heller några betänkligheter mot att en handling, som företetts vid en domstolsförhandling vid vilken utomstående varit närvarande, sedermera inte lämnas ut under åberopande av sekretessbestämmelser. Företeelsen är inte mera anmärkningsvärd än att en sekretesskyddad handling, varav det finns olika exemplar hos olika myndigheter, inte lämnas ut, trots att innehållet av misstag från någon myndighets sida eller av annan orsak blivit känt för vissa utomstående personer. På grund av det anförda föreslår kammarrätten att de i LAH givna materiella sekretessreglerna skall gälla hos domstol likaväl som hos annan myndighet och det oavsett om handlingen har företetts vid förhandling inför öppna dörrar eller ej. I enlighet härmed bör det inte föreskrivas att domstolen i målet eller ärendet skall fatta beslut om hemlighållande; det behövs inte någon lagbestämmelse om hur sekretesskyddad handling skall behandlas när den företes vid domstol utöver bestämmelserna om att förhandling kan hållas inom stängda dörrar av den anledningen. Vad härefter angår frågan om domstol skall tillerkännas befogenhet att besluta om en längre gående sekretess än som följer av de i LAH givna materiella sekretessbestämmelserna anser kammarrätten att nuvarande ordning i stort sett bör behållas. Eljest skulle de möjligheter

som ges i lagstiftningen att hålla förhandling inom stängda dörrar bli ett slag i luften och människor skulle dra sig för att utnyttja domstolarnas tjänster bl. a. av rädsla för att få ömtåliga personliga förhållanden utlämnade till allmänheten. Även här synes det kammarrätten opåkallat att tillämpa filosofin om "offentlighetsdopet". Den omständigheten att en lägre instans underlåtit att förordna om sekretess bör sålunda inte utgöra ett hinder för högre instans att meddela ett sådant förordnande. Sekretessmöjligheten bör gälla inte bara handling som upprättats vid förhandling inom stängda dörrar utan även sådan annan allmän handling hos domstol (där upprättad eller dit inkommen) att om dess innehåll föredragits vid förhandling denna skulle ha hållits inom stängda dörrar. Domstolen bör inte på eget initiativ förordna om sekretess i här avsedda fall, utan sådant förordnande bör komma i fråga bara när part har begärt det. I grova drag skulle en bestämmelse i ämnet kunna ges ungefär följande materiella innehåll: Domstol får på begäran av part förordna att handling hos domstolen skall hållas hemlig, om sådant förordnande finnes nödvändigt av hänsyn till något i 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen angivet ändamål.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län tillstyrker den nyhet som föreslås i fråga om högre rätts möjlighet att efter besvär rätta till ett förbiseende i första instans beträffande sekretessförordnande. Samma länsstyrelse liksom *hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelsen i Östergötlands län* och *JO* anmärker på att den föreslagna lagtexten i motsats till gällande ordning innebär att domstol skall förordna om sekretess för en handling som redan är hemlig enligt någon av de föregående sekretessbestämmelserna. Hovrätten påpekar att det i bestämmelsen inte ens står att målet eller ärendet skall handläggas vid domstolen eller att handlingen skall förvaras där för att domstolen skall få meddela ett sådant förordnande. Inte ens om man utgår från att OSK med denna punkt har åsyftat endast handlingar som har upprättats eller företetts vid förhandling inom stängda dörrar hänger bestämmelserna ihop. I det fallet leder förslaget nämligen, uttalar hovrätten, till att ett förordnande enligt 53 § är en förutsättning för att handlingen skall vara hemlig enligt LAH, vilket i sin tur är förutsättning för förordnandet, som är förutsättning för sekretessen osv.

Kammarrätten i Göteborg anger att OSK:s förslag innebär att domstol skall få förordna om sekretess även beträffande handlingar i mål och ärenden som avgörs utan förhandling. Denna nyhet innebär en utvidgning av sekretessen i förhållande till gällande rätt som kammarrätten i och för sig tillstyrker. Kammarrätten påtalar att den emellertid inte nämns i den egentliga motiveringen utan – förutom att den framgår av lagtexten – endast i sammanfattningen (s. 21).

I fråga om hemlighållande av dom eller beslut pekar *kammarrätten i Göteborg* på att 40 och 53 §§ LAH stämmer dåligt överens. Samma anmärkning gör *länsstyrelsen i Östergötlands län. Sveriges advokatsamfund* uttalar som sin åsikt att förhållanden som eljest bör hållas hemliga inte skall bli offentliga

genom att domskäl eller grunder för beslut blir offentliga utan att endast domslut och "beslutskläm" skall bli det. *Tystnadspliktskommittén* förklarar att ett hemlighållande av domslut, när rikets säkerhet oundgängligen påkallar det, inte är förenligt med art. 6:1 i Europarådets konvention angående de mänskliga rättigheterna.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län noterar att domstol enligt förslaget har bara den möjlighet som motsvarar 36 § andra stycket första meningen SekrL att bestämma tid för hemlighållande av handling. Detta innebär att den tidigare möjligheten att få enhetlig sekretesstid oberoende av om handling förekommit vid domstol bortfaller. Länsstyrelsen är också tveksam om hur man något konkretare tänkt sig sekretessförordnandets tidsangivelse. Lika litet som fasta tidsgränser tolereras i LAH, där normaltiden såväl som absoluta maximaltiden är en "högsttid", lika litet torde väl avsikten vara att domstolen skall meddela annat än högsttider. Skall dessa preciseras till normaltid och maximaltid, frågar sig länsstyrelsen.

Ett tillägg till 53 § föreslår *kammarkollegiet*. Kollegiet anser att de föreslagna reglerna i 53 § för mål och ärenden om arvsskatt och gåvoskatt knappast har någon självständig betydelse vid sidan av reglerna i 48 § andra och tredje styckena arvsskattelagen. Dessa sistnämnda regler är enligt kollegiet lämpliga samt förhållandevis klara och lättbegripliga. Kollegiet föreslår att i 53 § sätts in ett särskilt stycke av innebörd att i mål och ärenden om arvsskatt och gåvoskatt gäller vad därom är särskilt stadgat.

Vissa formuleringsfrågor tilldrar sig remissinstansernas uppmärksamhet. *Kammarrätten i Göteborg, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, JO* och *Sveriges advokatsamfund* förklarar att ordet "sådan" i paragrafens första mening skall utgå. Samma uppfattning har *hovrätten över Skåne och Blekinge*.

JO förordar att ordet "företeits" ersätts med "förebragts". I förtydligande syfte föreslår JO följande lydelse av första stycket första meningen: under förutsättning dels att handlingen inte förebragts, dels att sådant förordnande finnes nödvändigt av hänsyn till något i 5 kap. 1 § (MMG) angivet ändamål.

Enligt *Sveriges domareförbunds* mening ger lagtexten på grund av sin disposition inte tillräckligt klart uttryck för att den täcker även sådana situationer som avses i 36 § första stycket andra meningen SekrL. Förbundet pekar vidare på att ordet "föredragits" förekommer i 53 § men inte i 54 §. Såväl förbundet som *kammarrätten i Göteborg* och *tystnadspliktskommittén* anmärker att ordet "domstolen" i 54 § syftar på den domstol där förhandlingen har hållits.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser förslaget till 54 § närmast tyda på att vid offentlig förhandling företedda hemliga handlingar i sin helhet blir offentliga, vilket i vart fall inom skatteprocessen inger betänkligheter.

55 § Tystnadsplikt

Med hänsyn till tystnadspliktskommitténs arbete saknas här anledning att annat än helt översiktligt redovisa remissutfallet såvitt gäller förslaget till reglering av tystnadsplikt i LAH.

Förslaget tillstyrks eller lämnas uttryckligen utan erinran av *RÅ, rikspolisstyrelsen, polisstyrelsen i Malmö polisdistrikt, civilförsvarsstyrelsen, totalförsvarets upplysningsnämnd, statistiska centralbyrån, skolöverstyrelsen, statens pris- och kartellnämnd, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, arbetsmarknadsstyrelsen, statens lantmäteriverk, statens industriverk, sociala centralnämnden i Motala kommun, kommunstyrelsen i Malmö, fastighetsnämnden i Malmö kommun, styrelsen för Malmö industriverk, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, kommunstyrelsens i Kungälv arbetsutskott* samt *Sveriges domareförbund.*

Vissa remissinstanser tillstyrker förslaget under förutsättning av eller hänvisning till att detta inte skall innebära något minskat meddelarskydd. Till denna grupp hör *länsstyrelsen i Stockholms län, industriverksstyrelsen i Stockholms kommun, byggnadsnämnden i Malmö kommun, kommunfullmäktige i Göteborg, kommunstyrelserna i Skellefteå* och *Umeå* samt *Svenska kommunförbundet.*

En annan grupp remissinstanser förklarar att någon ställning till förslaget inte kan tas innan tystnadspliktskommittén har lagt fram sitt förslag. Denna uppfattning hyser *regeringsrätten, Svea hovrätt, massmedieutredningen, ÖB, värnpliktsverket, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, socialutredningen, juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, näringsfrihetsombudsmannen, en ledamot av länsstyrelsen i Stockholms län, vice stadsjuristen* och *skoldirektionen i Stockholms kommun, sjukvårdsstyrelsen i Malmö kommun, JO, Föreningen Sveriges statsåklagare* samt *Sveriges Radio AB.*

Två remissinstanser, *TT* och *Pressens samarbetsnämnd,* avstyrker förslaget i avvaktan på att tystnadspliktskommittén lägger fram sitt betänkande.

Några remissinstanser slutligen avstyrker förslaget utan att göra något sådant förbehåll, nämligen *statens personalnämnd* och *länsstyrelsen i Västerbottens län.*

I en del remissyttranden, såsom de från *försvarets fabriksverk* och *Svenska bankföreningen,* framhålls att behovet av sekretess på vederbörande remissinstans' område bör beaktas vid utformningen av reglerna om tystnadsplikt och meddelarskydd.

56 § Utlämnande med förbehåll

Statistiska centralbyrån, riksarkivet, arbetsmarknadsstyrelsen, sociala centralnämnden i Stockholms kommun, kommunfullmäktige i Göteborg och *Sveriges domareförbund* har ingen erinran mot förslaget. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anmärker att frågan om förbehåll har ett mycket stort intresse i samband med ADB-uttag.

Regeringsrätten efterlyser klargöranden på flera punkter. Så som den föreslagna bestämmelsen är utformad ger den möjlighet att utlämna samtliga tidigare i LAH angivna handlingar som är underkastade sekretess. Det är således enligt regeringsrätten fråga om en ingripande ändring i hela regelsystemet, men OSK har icke närmare berört detta i sin kommentar till paragrafen (s. 106 och 286–288). Det har icke heller angivits, anför regeringsrätten, hur bestämmelsen skall tillämpas i förhållande till exempelvis 16–18, 28 samt 34–36 §§. Den föreslagna bestämmelsen synes regeringsrätten också stå i ett visst motsatsförhållande till vad kommittén i övrigt hävdat om betydelsen av att allmänheten bibringas förtroende för att uppgifter om personliga förhållanden icke kommer att kunna utlämnas annat än under vissa i lagen angivna förutsättningar. Särskild betydelse torde detta enligt regeringsrätten komma att få på det statistiska området. Regeringsrätten pekar i sammanhanget på att OSK – som understryker att kritiken mot OK:s tidigare förslag av motsvarande innebörd särskilt inriktat sig på att ändamålsbestämmelserna varit för vagt angivna – helt avstått från att ange några ändamålsbestämmelser och fastmer i kommentaren (s. 288) förklarat att myndigheterna skall ha en alltigenom diskretionär prövningsrätt i varje särskilt fall. Regeringsrätten finner det slutligen kunna bli föremål för tvekan vad kommittén avsett med att den föreslagna bestämmelsen i 56 § skulle innebära en modifiering av tystnadsplikten (s. 287).

Enligt *kammarrätten i Göteborg* är 56 § mer vittgående än 62 § LAH, som ger regeringen dispensmakt endast när det gäller att tillvarata det allmännas eller enskildas rätt eller utlämnandet avser angeläget forskningsändamål eller eljest synnerliga skäl föreligger. Kammarrätten ifrågasätter om inte 56 § bör omarbetas och att därvid klara ändamålsbestämmelser anges.

I fråga om den diskretionära prövningsrätt som 56 § LAH enligt OSK ger myndigheterna pekar *datainspektionen* på att diskretionär prövningsrätt för statistiska centralbyrån är oförenlig med dess behov av att utåt kunna hävda absolut sekretess. Inspektionen uttalar ytterligare:

Enligt lydelsen av 56 § LAH är förutsättningen för utlämnande av den hemliga handlingen att ett förbehåll undanröjer "hinder mot utlämnande". Av motiveringen, sid. 287, framgår att förbehållet skall undanröja "skaderiskerna". Det synes alltså klart att 56 § blir tillämplig på alla de paragrafer, där ett skaderekvisit finns. Tillvägagångssättet för myndigheten i dessa fall blir att först pröva om risk föreligger för den skada som avses med tillämpligt skaderekvisit; som förut påvisats måste och får därvid sökandens syfte och person undersökas. Om denna prövning utfaller så att handlingen är hemlig, får vidare bedömas om förbehåll kan undanröja skaderisken; därvid är det självfallet oundgängligt att på nytt bedöma sökandens person och syftet med utlämnandet. Även om dessa tankeoperationer låter sig göras i den beskrivna logiska ordningen, uppstår ändå frågan om i praktiken förbehållsprövningen kan ges självständigt innehåll och självständig betydelse i förhållande till prövningen av skaderekvisitet.

I de fall skaderekvisit saknas, t. ex. 29, 35 och 43 §§ LAH, och där hemlighållandet alltså såtillvida är absolut, uppstår frågan vilket hinder mot

utlämnande som enligt 56 § kan tänkas bli undanröjt genom förbehåll – för såvitt inte OSK:s mening är att 56 § ej skall bli tillämplig i dessa fall. Motiven tyder närmast på att sådan tillämplighet ej skulle vara avsedd. Skulle emellertid 56 § vara tillämplig innebär den egentligen ett ej uttryckligen uppställt skaderekvisit för de paragrafer som själva saknar ett sådant, dvs. samma konstruktion som, enligt vad OSK sid. 286 påvisar, förekommer i flera av sekretesslagens paragrafer.

Enligt den uppfattning *statistiska centralbyrån* redovisar bör det vara möjligt att i vissa avseenden – närmast åsyftas användning och säkerhetsanordningar – lämna bindande föreskrifter även gentemot en myndighet.

Sveriges industriförbund m. fl. konstaterar att 56 § avser att ersätta bl. a. 16 § SekrL. I den senare bestämmelsens andra stycke ges uttryckligen möjligheter för förening av arbetsgivare eller arbetstagare att få tillgång till lönestatistiska uppgifter i samband med förhandlingar om löneuppgörelser i de fall och i den ordning regeringen bestämmer. Vidare sägs i tredje stycket att "erforderliga förbehåll" bör göras vid sådant utlämnande. Enligt 56 § LAH skall det dock generellt ankomma på myndighet att avgöra när utlämnande med förbehåll av eljest hemlig handling skall kunna göras. I vilka fall detta skall ske anges ej. Enligt organisationernas mening är det emellertid mycket värdefullt att rätten att få tillgång till de nu aktuella uppgifterna särskilt regleras. Visserligen torde besvärsvägen stå öppen om myndigheten skulle vägra att lämna ut uppgifterna, men den fördröjning som kunde bli följden därav är ej acceptabel i ett förhandlingsskede. Av lagtext eller motiv bör därför klart framgå, yttrar organisationerna, att någon ändring av gällande lag på denna punkt ej åsyftas.

57 § Besvär

Förslaget om en i princip e n h e t l i g i n s t a n s o r d n i n g med kammarrätt som första besvärsinstans och regeringsrätten som slutinstans godtas av bl. a. *regeringsrätten, RÅ, kammarrätten i Göteborg, kriminalvårdsstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, statens industriverk, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands* och *Göteborgs och Bohus län, JO, vice stadsjuristen i Stockholms kommun, sociala centralnämnden i Stockholms kommun, kommunstyrelsen i Lund, kommunfullmäktige i Göteborg, kommunstyrelserna i Skellefteå* och *Umeå, TCO* samt *Pressens samarbetsnämnd.*

Däremot avstyrker *Svea hovrätt* förslaget. Som skäl anför hovrätten att både kammarrätterna och regeringsrätten nyligen har varit föremål för genomgripande reformer, varvid kammarrätterna har tillförts ett stort antal nya målgrupper, att regeringsrätten härigenom har fått en lättad arbetsbörda, att nuvarande besvärsordning garanterar ett särskilt mått av sakkunskap samt att sekretessmål bör handläggas i en speciell ordning på grund av sin särskilda karaktär.

Några remissinstanser, varibland kan nämnas *socialstyrelsen, JO* och *Pres-*

sens samarbetsnämnd, uttalar sig mot kravet på prövningstillstånd i regeringsrätten. Denna uppfattning delar *regeringsråden Åbjörnsson, Ringdén, Hjern, Petrén* och *Sjöberg*. Enligt de fem regeringsrådens mening är det inte godtagbart att allmän handling, som regeringsrätten finner egentligen skola utlämnas, hålles kvar hos myndigheten, därför att lagligt skäl att meddela prövningstillstånd ej föreligger. Offentlighetsprincipen bör ges företräde framför angelägenheten av att regeringsrättens ställning som prejudikatinstans ej inskränkes. De fem regeringsråden anför att det finns i huvudsak två lösningar på detta problem. Antingen kan fullföljden liksom hittills förbli fri till regeringsrätten eller också får man genom lagändring införa en ny möjlighet till ändringsdispens för sekretessmålens del. De fem regeringsråden förordar att fullföljden förblir fri. Vid detta ställningstagande har också beaktats olägenheterna med en särskild fullföljdstillståndsprövning i dessa mål där kravet på snabbhet är stort. En stor del av målen kommer nämligen att behöva föredras två gånger, dels en gång på prövningstillståndsavdelning, dels därefter än en gång i sak på fullsutten avdelning. Härigenom uppehålles målen och den i grundlagen föreskrivna skyndsamheten försvåras, anser de fem regeringsråden.

En i förhållande till förslaget delvis modifierad instansordning i sekretessmål förordas av vissa remissinstanser.

Frågan om besvär över riksdagens eller dess myndigheters beslut i sekretessfrågor tas upp av bl. a. *regeringsrätten*. Enligt regeringsrätten bör riksdagens egna beslut i utlämnandefrågor inte kunna överprövas efter besvär, och skäl kan anföras för att med riksdagsbeslut jämställa beslut av talmannen och beslut av riksdagsutskott. Däremot bör, förklarar regeringsrätten, beslut av övriga riksdagens organ inom den inre och yttre riksdagsförvaltningen vara överklagbara i vanlig ordning, måhända med den modifikationen att talan mot JO:s avslagsbeslut bör föras direkt hos regeringsrätten. Som lämplig besvärsinstans i övrigt antyder regeringsrätten riksdagens särskilda besvärsnämnd. Även *JO* och *riksbanksfullmäktige* fäster uppmärksamheten på samma fråga.

Några remissinstanser sätter i fråga om besvär över beslut av de särskilda domstolarna, t. ex. arbetsdomstolen och försäkringsdomstolen, inte bör föras direkt till högsta domstolen resp. regeringsrätten. *Regeringsrätten* samt *länsstyrelserna i Stockholms* och *Östergötlands län* uttalar sig i denna riktning.

Att som OSK föreslår hoppa över länsrätt i besvärsordningen anser *polisstyrelsen i Malmö polisdistrikt* och *länsstyrelsen i Malmöhus län* mindre lämpligt. Länsstyrelsen förordar vidare att besvär över samtliga beslut av allmän domstol skall föras hos sådan domstol.

Landsarkivet i Vadstena föreslår att beslut av landsarkiv skall överklagas först till riksarkivet och därefter till kammarrätt.

Några remissinstanser, däribland *TCO* och *Pressens samarbetsnämnd*, understryker vikten av snabbhet i besvärsförfarandet och förordar att särskilda bestämmelser meddelas för att garantera en sådan snabbhet.

Frågan om besvärsrätten tas upp av bl. a. *Svea hovrätt*. Hovrätten tillstyrker förslaget att besvärsprövningen inte skall vara begränsad till det fall "att beslutet icke är lagligen grundat". Resonemangen i denna fråga synes hovrätten välgrundade. Det bör emellertid enligt hovrätten uppmärksammas att besvärsmyndigheterna härigenom får ett större mått av diskretionär prövningsrätt. Mot detta har hovrätten ingen erinran, men förhållandet bör beaktas vid ställningstagandet i fråga om besvärsgången. I detta sammanhang berör hovrätten tanken på en särskild besvärsrätt för JK och JO. Hovrätten ansluter sig här till OSK:s ståndpunkt. Hovrätten behandlar vidare frågan om besvärsrätt för enskild som anser sig lida skada genom beslut att utlämna en handling. Det ligger i linje med hovrättens förut anförda synpunkter om verkan av enskilds vägran att samtycka till utlämnande av handling att inta en mera positiv hållning till detta förslag än OSK. Det är svårt för hovrätten att se att en sådan besvärsrätt, som offentlighetskommittén diskuterade, skulle vara till nämnvärd nackdel för några beaktansvärda intressen. Däremot skulle den kunna på ett värdefullt sätt stärka den enskildes ställning och därmed öka myndigheternas möjligheter att få de uppgifter de behöver i sin verksamhet. Utan att ta definitiv ställning vill hovrätten därför förorda att frågan blir föremål för ytterligare överväganden.

Införande av en besvärsrätt vid beslut om utlämnande diskuteras också av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, styrelsen för Malmö industriverk, Sveriges domareförbund, Sveriges advokatsamfund* samt *Svenska försäkringsbolags riksförbund*. Dessa remissinstanser uttalar sig för en sådan ordning.

Vissa mera speciella frågor rörande utformningen av 57 § berörs av en del remissinstanser.

Regeringsrätten och *kammarrätten i Göteborg* anmärker att första stycket avser också fråga om handling är allmän, varför i lagtexten sistnämnda ord bör utgå. Kammarrätten anför vidare att besvärsbestämmelsen i första stycket bör uttryckas på sedvanligt sätt, alltså att "talan mot beslutet föres hos kammarrätten genom besvär". Någon föreskrift om vilken kammarrätt som skall ta upp besvären behövs inte, eftersom detta följer av kungörelsen (1971:1200) om kammarrätternas domkretsar m. m. Andra stycket anser kammarrätten böra utgå med hänsyn till att det utgör en onödig upprepning av vad som är föreskrivet i förvaltningsprocesslagen.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet noterar att förslaget inte inrymmer möjligheter att anföra besvär över förbehåll som meddelas enligt 56 §. Fakulteten finner det inte motiverat att besvär ej skall kunna anföras även över beslut om utlämnande med förbehåll.

Enligt den erfarenhet *medicinska fakulteten vid Uppsala universitet* har kommer besvär ofta att gälla klagomål över att patient vägras att ta del av sin journal. Fakulteten förutsätter att medicinsk sakkunskap regelmässigt konsulteras i dessa frågor.

JO anmärker att texten i 57 § första stycket, läst för sig och utan att

innehållet i 5 kap. 10 § MMG hålls i minnet, förmedlar intryck att också beslut av regeringsrätten att avslå en till regeringsrätten riktad framställning om utbekommande av allmän handling kan överklagas genom besvär hos kammarrätt. Detta framstår för JO som dålig lagstiftningsteknik. Överflyttas på sätt JO föreslår det som står i 57 § till grundlagen vinns också att en samordning av överklagbarhetsregeln och besvärs- och instansordningsreglerna lättare kan åstadkommas.

Beträffande besvärsreglerna vill *Sveriges advokatsamfund* påpeka att en handling i de fall som omnämns i 3 § andra stycket MMG kan de facto finnas hos en myndighet men "anses förvarad" hos annan myndighet och att prövning av begäran om utlämning av handlingen då synes kunna ske hos båda myndigheterna (betänkandet s. 151). Rimligen bör detta regleras så, anför samfundet, att endast en myndighet har att pröva frågan om utlämnande och att myndigheten bör vara den hos vilken handlingen skall anses förvarad, oavsett att handlingen fysiskt finns hos annan myndighet.

58 § Service och information

Bland de remissinstanser som tillstyrker förslaget kan nämnas *Svea hovrätt, riksarkivet, skoldirektionen i Stockholms kommun, kommunfullmäktige i Nynäshamn* och *Göteborg, kommunstyrelsen i Umeå* samt *TCO. Försvarets radioanstalt* antecknar att enligt instruktionen för radioanstalten äger inte föreskrifterna i 4 § allmänna verksstadgan om service gentemot myndigheter och enskilda tillämpning på radioanstalten. De i förslaget upptagna motsvarande bestämmelserna med de där intagna begränsningarna synes radioanstalten dock utan större olägenhet kunna gälla även för radioanstalten.

Regeringsrätten är däremot kritisk och anser att bestämmelsen inte har sin plats i LAH och bör utgå. Frågan om servicecirkulärets inpassning i rättssystemet bör enligt regeringsrätten lösas på annat sätt. *Byggnadsnämnden i Malmö kommun* anmärker att den enda motiveringen till införandet är att jämställdhet mellan kommunala och statliga myndigheter nu formaliseras, vilket synes obehövligt.

I likhet med *riksskatteverket, vice stadsjuristen i Stockholms kommun, länsstyrelsen i Malmöhus län* och *byggnadsnämnden i Malmö* anför *JO* att det såvitt kan utläsas av motiven åsyftas en informationsskyldighet såvitt avser innehållet i allmänna handlingar, i den mån de ej skall hållas hemliga. Att så skall vara fallet framgår dock ej av den föreslagna lagtexten. Där talas endast helt allmänt om lämnande av all upplysning och vägledning som är möjlig. Enskild som tar kontakt med en myndighet för att få del av en allmän handling är, fortsätter JO, onekligen ofta i behov av information och vägledning för att komma rätt och nå sitt mål. Det är enligt JO:s mening inte så mycket innehållet i allmänna offentliga handlingar som han behöver få upplysning om som hur han rent praktiskt skall gå till väga för att få den handling han efterfrågar i sina händer, vilken tjänsteman han skall

vända sig till, vilka diarier eller andra register han skall söka i och vad han i övrigt bör iaktta för att på enklaste sätt finna fram till handlingen. JO föreslår därför att det föreskrivs att myndighet på begäran skall lämna allmänheten all upplysning och vägledning som behövs för att allmänheten skall få tillgång till allmän handling, i den mån den ej skall hållas hemlig, och som är möjlig utan att etc.

Enligt *Svea hovrätt* bör övervägas att utesluta orden "motverkas eller" eller i vart fall att använda ett mindre allmänt och tänjbart uttryckssätt.

59 och 60 §§ Förhållandet mellan myndigheter

Förslaget att i LAH reglera förhållandet myndigheter emellan tillstyrks helt eller i princip av *regeringsrätten, Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, rikspolisstyrelsen, datainspektionen, värnpliktsverket, riksskatteverket, riksarkivet, skolöverstyrelsen, de juridiska fakulteterna vid universiteten i Lund* och *Stockholm, lantbruksnämnden i Malmöhus län, miljödatanämnden, näringsfrihetsombudsmannen, arbetsmarknadsstyrelsen, riksbanksfullmäktige, styrelsen för Malmö industriverk, länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus* och *Västerbottens län, kommunfullmäktige i Göteborg, kommunstyrelserna i Skellefteå* och *Umeå* samt *Sveriges domareförbund.*

En ytterligare översyn av förhållandet mellan myndigheter förordas dock av *kommunstyrelsen i Lund.* Framväxandet av nya och integrerade, eller i vart fall additivt samordnade, samarbetsformer mellan t. ex. socialvården och en rad andra samhällsorgan, som sjukvården, kommer att nödvändiggöra en närmare rättslig reglering av sekretessfrågorna. En mera omfattande principanalys av dessa frågor hade i och för sig varit önskvärd i OSK:s betänkande enligt kommunstyrelsens uppfattning.

Bland de remissinstanser som godtar förslaget i princip men gör vissa erinringar finns *Svea hovrätt,* som anser att preciseringar bör göras. Enligt hovrätten bör det exempelvis komma till uttryck i lagtexten att en myndighet, som har till uppgift att ge vård eller råd utan inslag av tvång, inte skall lämna ut en handling, om någon uppgift som har lämnats i förtroende skulle röjas därigenom.

Hovrätten över Skåne och Blekinge uttalar att en strängare regel än den föreslagna bör gälla för uppgifter som enskild har lämnat i förtroendesituationer, t. ex. handlingar som avses i 32, 40 eller 48 §. Hovrätten föreslår som en möjlighet att, med anknytning till begränsningarna i vittnesplikten, till första stycket fogas en mening av ungefär följande innehåll: "Är advokat, läkare, familjerådgivare eller annan enligt lag förbjuden att vittna om vad som har förtrotts honom eller som han i samband därmed erfarit, får uppgift därom ej lämnas till annan myndighet." Det bör enligt hovrätten observeras att denna inskränkning i vittnesplikten kan upphävas genom samtycke, något som då också skulle komma att gälla överlämnande av handling till annan myndighet.

Länsstyrelsen i Västerbottens län förordar att regeln i 59 § första stycket första meningen ges plats i någon författning som inte enbart sysslar med handlingar.

Föreningen Sveriges statsåklagare konstaterar att nu gällande regler i 38 § SekrL om domstols tillgång till allmän handling i förslaget har överförts till rättegångsbalken dock med väsentligt ändrat innehåll. Åklagarmyndigheterna synes enligt förslaget kunna utbekomma allmän handling såväl på administrativ väg som genom domstolsförfarande. Detta är enligt föreningens mening olämpligt såvitt avser åklagarverksamheten. Åklagaren har att tillvarataga jämväl den enskildes intresse under förundersökningen och skall verka för en objektiv och snabb förundersökning. Även den misstänkte och hans försvarare skall ha möjlighet att begära fullödig utredning. För åklagarverksamheten bör därför enligt föreningens uppfattning gälla att föreläggande om utbekommande av allmän handling skall begäras hos domstolen. Nu gällande regler i 38 § SekrL får därvid anses tillfredsställande och bör i oförändrad form överföras till rättegångsbalken. Med föreslagna ändringar i gällande bestämmelser om domstols tillgång till allmän handling skulle möjligheterna att vinna objektiv utredning väsentligen minskas. Föreningen finner inte några vägande skäl föreligga för en skärpning av villkoren för att under förundersökning utfå sekretessbelagd allmän handling.

Datainspektionen är ense med OSK om att särskild författningsreglering i en del fall behövs men anser att skälet härför inte i första hand är att informationsutbytet är livligt utan i stället att utbytet avser personuppgifter som är särskilt känsliga från integritetssynpunkt.

Behovet av en särskild författningsreglering angående vissa fall av informationsutbyte mellan myndigheter understryks också av *kriminalvårdsstyrelsen, värnpliktsverket, riksskatteverket, lantbruksstyrelsen, statens pris- och kartellnämnd, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, skoldirektionen i Stockholms kommun, kommunfullmäktige i Jönköping, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, riksbanksfullmäktige, TCO* samt *Svenska bankföreningen*. Enligt *statskontorets* mening behöver tillämpningsföreskrifter utarbetas.

Att 59 § kan vålla tillämpningssvårigheter påtalar bl. a. *riksskatteverket* och *lantbruksstyrelsen*. *Tullverket* menar att den föreslagna bestämmelsen gör det inte mycket enklare än i dag att bedöma om en handling får lämnas ut till en annan myndighet. Svårigheterna med att göra intresseavvägningen kvarstår i avsaknad av en distinkt vägledning i de ständigt återkommande principiella frågeställningarna. Tullverket anmärker vidare att den omständigheten att skattesystemet konstitueras av ett flertal olika skatter som av organisatoriska skäl hanteras av skilda myndigheter, något som inte bör få till följd att skatteproceduren härigenom kommer att fungera sämre än om hela beskattningen låg i en myndighets hand. Utlämnande av handlingar och andra uppgifter mellan beskattningsmyndigheterna bör därför enligt verkets mening få ske utan hinder av eljest gällande sekretessbestämmelser.

Utlämnande bör även få ske på den utlämnande myndighetens eget initiativ utan att begäran härom har gjorts. Bestämmelser härom bör tas in antingen i LAH eller i annan lag och gälla utan hinder av bestämmelserna i 54 § tullagen.

Statens pris- och kartellnämnd föreslår beträffande 59 § att orden "eller måste anses väga tyngre än" i första stycket, andra meningen, utgår. Att göra en sådan intresseavvägning som här åsyftas torde vara mycket svårt och bör knappast åläggas den enskilda myndigheten. Vidare synes den föreslagna formuleringen kunna ge anledning till den misstolkningen att den utlämnande myndigheten i vissa fall skulle kunna ge efter på sekretessskyddet, dvs. då den begärande myndighetens intresse anses väga tyngre än de intressen som föranlett beslut om hemlighållande. Någon frihet att luckra upp sekretesskyddet till förmån för verksamheten inom en annan myndighet har den enskilda myndigheten givetvis icke utan nämnden menar att detta måste bli en fråga som skall avgöras av regeringen.

Även *riksskatteverket* berör frågan huruvida en myndighet, t. ex. en taxeringsmyndighet, har rätt eller skyldighet att på eget initiativ upplysa andra myndigheter om förhållanden, som kan vara av intresse för den andra myndigheten. Denna fråga anser verket fortfarande vara olöst. Den bör lämpligen tas upp till behandling i detta sammanhang.

Riksförsäkringsverket tar upp frågan om sekretess mellan olika avdelningar inom en myndighet. Verket anser att det med hänsyn till den vikt som i kommitteförslaget har fästs vid sekretessförhållandet myndigheter emellan bör klargöras hur bestämmelserna avses skola tillämpas inom en myndighet.

Enligt *karolinska institutets* mening är det tillfredsställande att läkare noga skall pröva ett utlämnande av en sjukjournal. Emellertid finns i samband med samarbete mellan olika instanser journalhandlingar hos andra myndigheter än läkare. Det kan gälla fotokopior av journaler eller dubbelexemplar av datautskrifter. För att skydda patienten i denna situation föreslår institutet att man inför en skyldighet för utlämnande myndighet att vid fråga om eventuellt utlämnande samråda med den myndighet som ursprungligen upprättat handlingen. Även om formerna för utlämnande är restriktiva, överlämnas enligt institutets åsikter alltför mycket till en bedömning hos myndigheterna själva i dessa svåra frågor.

Frågan om utlämnande av hemlig handling till utländsk myndighet behandlas av *tullverket*. Verket hänvisar till departementschefens uttalande i prop. 1973:117 (s. 16 och 17), vilket innebär att hemlig handling f. n. kan utlämnas till utländsk myndighet i samma utsträckning som till svensk myndighet och med motsvarande avvägningsproblem. Det är oklart, yttrade tullverket, om uttalandet äger giltighet även vid ett genomförande av LAH. Med hänsyn till tullverkets behov av informationsutbyte med utländsk tullmyndighet är det enligt styrelsen nödvändigt att därmed sammanhängande sekretessfrågor beaktas vid det fortsatta arbetet med LAH.

Också *riksbanksfullmäktige* diskuterar detta spörsmål och ifrågasätter om inte 59 § bör tillföras ett ytterligare stycke, vari lämpligen kan uttalas att vad som sägs om utlämnande av uppgifter till andra myndigheter skall ha motsvarande tillämpning i fråga om internationell organisation där Sverige är medlem.

Några remissinstanser behandlar frågan om fortplantning av sekretess när hemlig handling utlämnas myndigheter emellan.

Kriminalvårdsstyrelsen erinrar om att lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt ålägger kriminalvårdsmyndigheterna ett samarbete med andra samhälleliga organ. När en sådan kontakt sker, äger också ett utbyte av handlingar vanligen rum. Detta utbyte skulle enligt styrelsen främjas om den myndighet som lämnar ut en handling i klientens intresse kunde begränsa den mottagande myndighetens förfogande över handlingen på sätt som görs möjligt genom 5 kap. 9 § andra stycket MMG.

Datainspektionen påminner i detta sammanhang ånyo om vikten av klara regler rörande sekretessens fortplantning. Enligt *bankinspektionens* mening bör det klart uttalas att den sekretess som utlämnande myndighet har att iaktta skall följa handlingen till mottagande myndighet. Detta kan synes ligga i sakens natur, men eftersom nuvarande bestämmelser – i den mån de tar sikte på viss myndighet – har föranlett tvekan eller motsatt uppfattning i förevarande avseende bör ett klarläggande ske. Handling varom här är fråga får naturligtvis anses omfattad även av bestämmelsen i 55 § om tystnadsplikt. Sekretessen för handling eller handlings innehåll får sålunda anses nöjaktigt bevarad om handlingen i fråga utlämnas till annan myndighet, anför bankinspektionen.

Liknande synpunkter anlägger *vice stadsjuristen i Stockholms kommun, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, kommunfullmäktige i Göteborg, Sveriges industriförbund m. fl.* samt *Svenska bankföreningen*. Nämnda länsstyrelse anser att det i och för sig inte borde möta något hinder att göra förbehåll beträffande sekretessbelagt materials användning hos mottagande myndighet så länge det inte gäller denna myndighets relation till allmänheten, eftersom allmänhetens tillgång till handlingen måste prövas förutsättningslöst av den förvarande myndigheten. Denna förutsättningslösa prövning torde dock enligt länsstyrelsen – lika lite som när t. ex. fråga om förtroendesituation förelegat enligt 40 § LAH – hindra kontakt med ursprungsmyndigheten för att bättre få grepp om t. ex. skaderekvisiten i den aktuella typen av ärenden, vilka oftast den överlämnande myndigheten är mer förtrogen med.

Särskilda regler beträffande sekretess som gäller till förmån för enskilds intresse önskar vissa remissinstanser.

De juridiska fakulteterna vid universiteten i Lund och *Stockholm* anser förslaget klart otillräckligt. Det behövs enligt fakulteterna mera preciserade regler, om den enskilde inte skall anse sig utlämnad åt myndigheternas godtycke. Reglerna skulle kunna utformas enligt följande riktlinjer, förklarar

fakulteterna. Myndigheter som har nära samband inom samma förvaltningsgren bör i princip ha insyn i varandras hemliga handlingar i mån av behov, även om sekretessen är stadgad i enskilt intresse. För att en myndighet inom en viss förvaltningsgren skall få insyn i hemliga handlingar inom en helt annan förvaltningsgren, bör däremot krävas uttryckligt lagstöd, om sekretessen är stadgad i enskilt intresse.

Enligt *Sveriges advokatsamfund* bör föreskrivas att, när sekretess gäller till förmån för enskilds intresse, handling eller uppgift därur endast får utlämnas från en myndighet till annan myndighet när den mottagande myndigheten har rätt att infordra motsvarande uppgift från den enskilde själv.

Sveriges industriförbund m. fl. knyter an till frågan om kontakten mellan uppgiftslämnare och myndighet. För att den enskilde skall kunna bevaka att känsliga uppgifter exempelvis om affärshemligheter ej utlämnas av oinitierade tjänstemän måste han veta var hans uppgifter finns förvarade. Detta kan endast uppnås genom att uppgiftslämnaren underrättas om att annan myndighet begärt att få ta del av hans handlingar eller att ett utlämnande av nu avsett slag skett. Organisationerna fäster här särskilt uppmärksamheten på ett fall där det allvarligt måste övervägas om ett utlämnande över huvud taget bör kunna få ske. Det gäller produktkontrollnämndens omfattande register med uppgifter från den kemiska industrin. Mot bakgrund härav anser organisationerna att förevarande paragraf bör kompletteras med en föreskrift att i ärende om utlämnande till annan myndighet skall enskild, vars sekretessintresse kan trädas förnär, ges tillfälle att yttra sig före utlämnandet, om det kan ske utan olägenhet. Om det i det praktiska utfallet befinnes lämpligt bör ett enskilt företag kunna företrädas av branschorganisation e. d. I bestämmelsen bör därefter anges, att oavsett om den enskilde beretts tillfälle yttra sig eller ej, skall han samtidigt med utlämnandet underrättas om att utlämnande har skett. Här bortser organisationerna från de fall av rutinmässig informationsöverföring som framgår av lag eller förordning. Samma åsikt hyser *Svenska bankföreningen.*

Utlämnande myndigheter emellan av statistiska uppgifter tilldrar sig uppmärksamhet från en del remissinstanser.

Statistiska centralbyrån anser sammanfattningsvis att den föreslagna 59 § LAH bör ändras så att den ger centralbyrån fullt stöd för verkets restriktiva policy även gentemot andra myndigheter. Det är väsentligt att möjligheterna till utlämnande av material som skyddas av statistiksekretessen begränsas till att avse enbart sådana fall där ändamålen är av statistisk karaktär och att den utlämnande statistikproducenten därvid får rätt att uppställa nödiga förbehåll. Kan inte dessa villkor godtas, skall handlingar som skyddas av statistiksekretessen inte kunna lämnas ut enligt 59 § LAH annat än i de sällsynta fall då inget statistikintresse längre behöver skyddas, förklarar statistiska centralbyrån.

Även *lantbruksnämnden i Malmöhus län* diskuterar utformningen av 59 § och noterar att OSK inte har behandlat den viktiga frågan om utlämnande

av t. ex. statistiska uppgifter till annan myndighet för att användas i kontrollerande verksamhet. Lantbruksnämnden konstaterar att hänsynen till statistikkvaliteten inte ensamt är sekretessgrundande enligt OSK.

Kommerskollegium utgår från att, när det gäller statistiska uppgifter, utlämnande till annan myndighet skall kunna ske med stöd av lagförslagets 59 §, dvs. liksom hittills efter prövning i det enskilda fallet. Eftersom kollegiet för att kunna fullgöra vissa handelspolitiska utredningsuppdrag, särskilt sådana som avser enskilda varuslag, delar av industrisektorer eller enskilda företag, från tid till annan ser sig nödsakat att hos statistiska centralbyrån begära utlämnande av där förvarat sekretessbelagt material framstår det likväl som önskvärt att denna frågeställning klarläggs i en kommande proposition.

Miljödatanämnden tar upp frågan om utnyttjande för miljövårdsändamål av den information som statistiska centralbyrån insamlar. Uppgiftsinsamlingen som sådan innebär stora kostnader för uppgiftslämnarna vilket ofta påpekas. Med nuvarande rigorösa sekretesskydd framtvingas viss dubbel uppgiftsinsamling för att myndigheterna för sin operativa verksamhet skall få tillgång till erforderlig information. De regler som nu föreslås (35 § LAH) medger att uppgifter som av statistiska centralbyrån inhämtats för statistiska ändamål kan utlämnas till vissa myndigheter för vissa ändamål om uppgiftslämnarna upplysts härom då uppgifterna insamlades. Miljödatanämnden avser att undersöka närmare i vilken utsträckning denna möjlighet kan utnyttjas vad gäller miljöinformation. Liknande tankegångar redovisar *statens pris- och kartellnämnd.*

Bestämmelserna om prövning av utlämnande av hemlig handling myndigheter emellan är från olika synpunkter föremål för remissinstansernas yttranden.

Polisstyrelsen i Göteborgs polisdistrikt och *Föreningen Sveriges polismästare* ifrågasätter om det är den myndighet som lämnar ut en handling som skall pröva om en annan myndighet har behov av den rekvirerade handlingen. Snarare bör det enligt dessa remissinstanser åligga den myndighet som rekvirerar handlingen att på eget ansvar avgöra om behov finns av de uppgifter handlingen innehåller samt ansvara för den fortsatta användningen av dessa uppgifter.

Enligt *vice stadsjuristen i Stockholms kommun* bör det övervägas om inte prövningen av framställning om utbekommande av aktuell handling som överlämnats till annan myndighet bör förbehållas den myndighet som ursprungligen disponerat över handlingen. En sådan ordning motiveras bl. a. av att sistnämnda myndighet måste regelmässigt antagas ha bättre förutsättningar att göra denna prövning.

Frågan om prövning av tvist emellan myndigheter enligt 60 § diskuteras av bl. a. *regeringsrätten.* Regeringsrätten finner att tveksamhet uppstår beträffande de av OSK föreslagna skilda instansordningarna. För vissa tvister i utlämnandefrågor föreslås regeringsrätten som slutinstans, för tvister mel-

lan statliga myndigheter regeringen. Önskvärt är att den rättsliga bedömningen i hithörande frågor blir enhetlig. I sammanhanget anmärker regeringsrätten, att det, när en tjänsteman hos myndighet efterfrågar allmän handling, ibland kan vara ovisst om han gör det såsom företrädare för sin myndighet eller i egenskap av privatperson. Ärendets behandling blir i de båda fallen enligt förslaget olikartad. Övervägande skäl talar enligt regeringsrätten för att tvister mellan statliga myndigheter slits i samma ordning som eljest gäller för utlämnande av allmän handling, dvs. av högsta domstolen resp. regeringsrätten. Icke minst spelar därvid hänsynen till de enskilda intressen som sekretessen vill skydda en roll. Dessa bör i princip vara tillförsäkrade en rättslig bedömning genom domstol. Regeringen får likväl i praktiken sista ordet, om utlämnande skulle vägras. Bestämmelserna i 62 § LAH ger nämligen regeringen en allmän rätt att utlämna allmän handling. Sista punkten i 60 § LAH synes därför kunna utgå. Om några särskilda allmänna intressen skulle föreligga i ett speciellt fall kan de tillgodoses denna väg.

Även *Svea hovrätt, juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* och *Svenska sparbanksföreningen* intar samma ståndpunkt.

Skillnaden i behandlingen av statliga och kommunala myndigheter i 60 § nödvändiggör enligt *riksförsäkringsverket* att ställning tas till frågan om försäkringskassorna skall anses hänförliga till den ena eller andra kategorin.

RÅ anser det lämpligt att beslut som har meddelats av en myndighet först omprövas av överordnad myndighet, innan beslutet underställs regeringens prövning. Enligt RÅ är det sannolikt en sådan ordning som åsyftas i OSK:s betänkande, när det där (s. 291) sägs att frågor om utlämnande av allmänna handlingar statsmyndigheter emellan "i sista hand" prövas av regeringen. RÅ föreslår därför att 60 § andra punkten omformuleras.

Det sätts i fråga av *kommunfullmäktige i Göteborg* om det vid tvist mellan två kommunala myndigheter inom en och samma kommun bör ankomma på en utomstående myndighet att slita tvisten. Mera naturligt synes det kommunfullmäktige i ett sådant fall vara att kommunstyrelsen avgör frågan, i vart fall om den ifrågasatta sekretessen gäller till förmån för allmänna intressen.

Vissa speciella frågor och vissa spörsmål angående den närmare utformningen av 59 och 60 §§ behandlas av remissinstanserna.

Riksarkivet utgår från att 59 och 60 §§ endast avser själva utlämnandet av handlingar och inte skall tolkas som en reglering av frågan om lån av handlingar från myndighet till myndighet, en fråga som f. n. regleras av allmänna arkivstadgan. Däremot tolkar *landsarkivet i Vadstena* bestämmelserna så att de gäller också utlåning myndigheter emellan och anser en ändring av arkivstadgan vara nödvändig på grund härav.

Inom riksbanken sekretesskyddade handlingar bör enligt *riksbanksfullmäktige* ges en särskild reglering vid den omarbetning av 46 § taxeringslagen angående utlämnande av taxeringshandlingar som förslaget till LAH nöd-

vändiggör. En lämplig distinktion synes fullmäktige därvid vara att sådana handlingar som hemlighålles med stöd av 6 § LAH ej skall kunna utlämnas utan tillstånd från regeringen resp., såvitt avser riksdagsorgan, finansutskottet, medan däremot sådana handlingar som må vara hemliga enligt den av fullmäktige föreslagna regeln om kunders förhållanden till riksbanken bör kunna utlämnas i vanlig ordning på framställning av skattechef eller motsvarande.

Förhållandet mellan OSK:s förslag och regler i andra författningar om utlämnande av handlingar tar också *riksförsäkringsverket* upp. Verket förklarar att det undandrar sig verkets bedömning om 20 kap. 9 § lagen om allmän försäkring kan anses utgöra en sådan bestämmelse som avses i 59 § tredje stycket LAH.

Sistnämnda bestämmelse berör även *datainspektionen*, som anser att det inte är klart om denna avser den situationen att utlämnande av hemlig handling till annan myndighet har reglerats genom föreskrift med stöd av datalagen. Inspektionen efterlyser ett klargörande av bestämmelsen i ytterligare ett hänseende. Uttryckssättet i 59 § tredje stycket tyder enligt inspektionen närmast på att bestämmelser i annan lag eller förordning än LAH skall anses såsom uttömmande. Detta innebär att, om i en särskild lag anges att vissa myndigheter kan få uppgifter, andra, där ej nämnda myndigheter inte kan få uppgifter ens med stöd av 59 § första stycket. Detta synes följdriktigt i sådana fall då den särskilda författningens villkor för utlämnande av handlingar till vissa uppräknade myndigheter är strängare än villkoren i 59 § första stycket. Som nämnts i andra sammanhang finns emellertid sådana villkor som nu är mindre stränga än enligt 59 § första stycket; i dessa fall torde specialförfattningarna böra överses i detta hänseende, yttrar inspektionen.

Uttrycket "beslut om hemlighållande" kritiseras av *datainspektionen, tystnadspliktskommittén* och *JO*, eftersom normalt inga särskilda sekretessbeslut fattas utan sekretessen följer direkt av lagen.

Krigsarkivet föreslår att första meningen i 60 § kompletteras med: Om kommunal myndighet jämlikt 59 § vägrar att utlämna handling till statlig myndighet ...

61 § Partsoffentligheten

OSK:s uttalanden om hur långt partsbegreppet sträcker sig får åtskillig kritik av remissinstanserna. Dessa godtar i och för sig den sakliga innebörden av förslaget men anser att den föreslagna utvidgningen bör komma till uttryck i lagtexten. Bland dem som redovisar en sådan uppfattning återfinns *Svea hovrätt, kriminalvårdsstyrelsen, ungdomsfängelsenämnden, de juridiska fakulteterna vid universiteten i Lund* och *Stockholm, arbetsmarknadsstyrelsen, länsstyrelsen i Östergötlands län* samt *JO*.

Regeringsrätten konstaterar att parts tillgång till handlingar i eget mål

inte är ett utflöde av den allmänna offentlighetsgrundsatsen. Regler härom har i och för sig sin naturliga plats i det grundläggande processuella regelsystemet. Partsoffentligheten har också reglerats i förvaltnings- och förvaltningsprocesslagarna på de områden dessa lagar berör. Bestämmelserna i 61 § har en vidare syftning och erinrar om en allmän, delvis ej lagreglerad partsoffentlighetsregel. Enligt regeringsrättens mening bör begreppen part och ärende ha samma innebörd i LAH som dessa begrepp har i förvaltningslagen.

Också *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser en samordning mellan bl. a. förvaltningslagens regler om partsinsyn och 61 § LAH befogad.

I likhet med regeringsrätten tar *datainspektionen* upp ärendebegreppet. Inspektionen uttalar att för tillämpningen av 61 § LAH förutsätts, liksom beträffande 39 § SekrL, dels att mål eller ärende föreligger, dels att den som begär att få ut handling är part i sådant mål eller ärende. Vad som i detta sammanhang avses med ärende synes inte helt klart. OSK tolkar (s. 181 och 293) två av regeringsrätten år 1973 och 1974 meddelade domar så att regeringsrätten funnit en i fångvårdsanstalt intagen person inte vara part och därför enligt 39 § sekretesslagen inte berättigad att utfå sin behandlingsjournal. Emellertid synes inspektionen dessa domar i första hand behandla inte partsbegreppet utan ärendebegreppet; detta antagande vinner enligt inspektionen stöd av att i referatet av 1973 års dom (R 73:2:43) hänvisas till bl. a. nyssnämnda ställe i förvaltningslagens förarbeten. Liksom enligt 40 § andra stycket LAH uppsökande verksamhet inom socialvården enligt OSK bör betraktas som ett ärende bör behandling av en person på en anstalt kunna, som OSK synes avse, anses som ett ärende. Datainspektionen biträder OSK:s inställning både i dessa hänseenden och beträffande tolkningen (s. 293) av partsbegreppet men understryker att ärende- och partsbegreppens innebörd i LAH måste fastslås genom klarläggande uttalanden och med beaktande av dessa begrepps innebörd i andra författningar.

Datainspektionen går i sitt yttrande därefter in på en annan fråga, nämligen undantaget från partsoffentligheten. 61 § andra stycket LAH kan, anför inspektionen, bli tillämplig i förhållande till 8, 10, 36, 37, 38, 39, 41 och 42 §§. I alla dessa paragrafer utom 36 § förekommer skaderekvisit, vilka visserligen gör handlingen hemlig men – enligt huvudregeln i 61 § första stycket LAH – inte gentemot part. För hemlighållande gentemot part fordras något utöver skaderekvisitet, nämligen synnerliga skäl. Vilka dessa skäl skulle vara anser datainspektionen svårt att överblicka; när det t. ex. gäller 41 och 42 §§ synes där angivna skaderekvisit enligt sakens natur tillräckliga för hemlighållande även gentemot part och något utrymme för synnerliga skäl därutöver är svårt att finna. Det synes inspektionen erforderligt att från denna synpunkt gå igenom alla de nämnda paragraferna och därefter bedöma om den föreslagna lydelsen av 61 § andra stycket är lämplig; möjligen behöver förutsättningen synnerliga skäl hänvisa endast till de fall då skaderekvisit saknas.

62 § Dispensbefogenheter

Mot förslaget gör *Svea hovrätt* ingen erinran. Inte heller *JO* har någon anmärkning utan framhåller att den föreslagna särregeln för riksdagen och dess myndigheter synes välmotiverad. Fråga är emellertid enligt JO om inte regeln borde få en mera generell räckvidd (inte bara hänföra sig till 62 §) och om en motsvarande särregel inte borde ges även i vissa andra sammanhang. Enligt 2 § andra stycket kan regeringen medge myndighet undantag från skyldigheten att föra diarium e. d. När det gäller riksdagen och dess verk är det föga naturligt att bestämmanderätten skall tillkomma regeringen. Enligt 21 § skall handling, som rör statlig utredning, kontroll eller stödverksamhet med avseende på näringslivet och som inkommit till eller upprättats hos myndighet som regeringen bestämmer, hållas hemlig under angiven förutsättning. Godtas regeln skulle det kunna tänkas bli aktuellt att tillämpa den på något riksdagens utskott eller verk. Det kan knappast vara riktigt att regeringen skall ha bestämmanderätten i så fall. Slutligen sägs i 60 § att fråga om utlämnande av handling statliga myndigheter emellan skall i händelse av tvist hänskjutas till regeringens prövning. Tvist mellan myndigheter som båda lyder under riksdagen bör inte prövas av regeringen. Däremot kan det vara rimligt anser JO att regeringen får slita tvist mellan myndigheter, varav den ena lyder under regeringen och den andra under riksdagen.

I den ändamålsbestämning, som ges i paragrafen, nämnes bl. a. angelägna forskningsändamål, vilket *riksarkivet* finner starkt motiverat av vunna erfarenheter. Det bör påpekas, anför riksarkivet, att det i sådana fall i regel rör sig om uppenbart hemliga handlingar, varför riksarkivet ställer sig frågande till kommitténs uttalande (s. 295), att dispens normalt bör ha föregåtts av besvär över myndighets vägran att utlämna handlingar.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län ifrågasätter beträffande tolkningen av 62 § LAH, om de enskilda myndigheterna avses skola betagas sin – som det har uppfattats – nuvarande möjlighet att efter prövning enligt tillämplig sekretessparagraf medge utlämnande för forskningsändamål. Ett klarläggande uttalande är angeläget, anser länsstyrelsen. Samma fråga tar *länsstyrelsen i Västerbottens län* upp. Det är enligt denna länsstyrelse av vikt att ny lagstiftning på sekretessområdet inte kringskär förutsättningarna till forskning på exempelvis arbetsmedicinens och trafiksäkerhetens område.

Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet tar upp en annan tolkningsfråga. Uttalandet i betänkandet (s. 294 f), att regeringen på dispensbemyndigandet i 62 § kan grunda rätt att meddela "en mera generell dispens eller delegera viss beslutanderätt till en eller flera myndigheter" synes fakulteten knappast ha full täckning i stadgandet. Anses regeringen böra ges en dylik normgivningsmakt, bör detta klarare framgå av lagtexten enligt fakultetens mening.

För en mindre långtgående dispensbefogenhet för regeringen uttalar sig *datainspektionen*. Av OSK:s motivering (s. 288 och 294–295) framgår att 62 § är avsedd att användas för två olika ändamål, framhåller inspektionen. Det ena avser det fallet att en myndighet eller, efter besvär, i sista hand regeringsrätten inte ens med förbehåll enligt 56 § LAH ansett sig böra lämna ut en handling. En dispens enligt 62 § synes inspektionen då enligt sakens natur innebära att något allmänt eller enskilt intresse, som alltså inte kunnat skyddas genom förbehåll, får åsidosättas till förmån för ett ännu starkare sådant intresse. De av OSK redovisade betänkligheter, som framkom vid remissbehandlingen av OK:s förslag, anser inspektionen i viss mån kvarstå. OSK uttalar visserligen att dispensbefogenheten är avsedd att tillämpas restriktivt. Hur avvägningen skall ske, om enskilds rätt behöver uppoffras för tillgodoseende av ett allmänt intresse, bör enligt datainspektionen komma till uttryck i lagtexten eller i vart fall i motiven. Som ett exempel anför inspektionen att avvägningen inte bör vara densamma om det allmänna intresset är att i visst fall komma till rätta med mycket allvarlig brottslighet eller att värna om rikets säkerhet som om det allmänna intresset är ett "angeläget forskningsändamål". Sistnämnda uttryck synes datainspektionen för övrigt vara alltför svårtolkat. Om forskningsintresset inte kan tillgodoses ens genom utlämnande med förbehåll enligt 56 §, är det enligt inspektionen svårt att inse att enskild rätt bör kunna åsidosättas dispensvägen annat än i synnerligen speciella undantagsfall. Till stöd för åsikten att ett forskningsändamål är angeläget kan tänkas bli åberopade olika slags skäl. Redan forskningens frihet kan väntas bli använd som argument. En viss forskningsuppgift kan vidare vara ytterst angelägen för den enskilde forskaren eller den institution han tillhör. Datainspektionen antar emellertid att OSK har avsett endast sådan forskning som – om den ger det avsedda resultatet – har väsentlig betydelse för särskilt viktiga samhällsintressen såsom förhindrande och botande av sjukdomar, förbättring av fostran och utbildning, tillgodoseende av kravet på social trygghet och full sysselsättning, förhindrande av allvarlig brottslighet. Datainspektionen övergår därefter till det andra ändamål, för vilket 62 § LAH är avsedd, nämligen att utgöra bemyndigande för regeringen att genom förordning meddela generella dispenser och att i samband därmed delegera beslutanderätten. Med hänsyn till vad datainspektionen nyss anfört om innebörden av 62 § måste stor vikt fästas vid OSK:s uttalande att en sådan förordning inte får gå utöver ramen för vad som är medgivet enligt 62 §. Den av OSK i detta sammanhang nämnda kungörelsen (1971:316) om utlämnande för forskningsändamål av uppgifter om brott m. m. är, såvitt avser förutsättningarna för utlämnande, alltför vagt formulerad för att i oförändrat skick kunna grundas på bemyndigandet i 62 § LAH. Datainspektionen anser således att dispensförutsättningarna i 62 § LAH inte är tillfredsställande utformade – vare sig som underlag för dispenser i enskilda fall eller som ram för en förordning – utan bör omarbetas för att till förmån för enskild rätt bättre ge uttryck

åt den restriktivitet som är nödvändig.

Även *Sveriges advokatsamfund* gör liknande uttalanden. Det ter sig för samfundet helt otillfredsställande att regeringen i det allmännas intresse skall kunna upphäva en sekretess till förmån för enskild som gäller enligt lag. Skulle det allmännas intresse av sådant hävande av sekretessen vara tillräckligt starkt, kan riksdagen alltid genom lagstiftning tillvarata det allmännas intresse.

2.2 Remissyttranden angående övriga frågor

Socialregister

OSK:s förslag att den särskilda socialregistersekretessen skall avskaffas godtas av *regeringsrätten, sociala centralnämnden i Motala, länsstyrelsen i Jönköpings län, kommunfullmäktige i Vetlanda* och *kommunstyrelsen i Lund. Svea hovrätt, kriminalvårdsstyrelsen, datainspektionen* och *kommunstyrelsen i Umeå* medger att den rådande ordningen är otillfredsställande men anser att ett enhetligt socialregisterbegrepp bör tillskapas; möjligen kan detta register sedan behöva skyddas genom en särskild sekretess. *Datainspektionen* menar att en moderniserad socialregisterlag behövs samt att i avbidan på en sådan OSK:s förslag är att föredra framför rådande ordning. *Socialutredningen* säger sig ännu inte ha tagit ställning till behovet av socialregister i framtiden. I den mån register kommer att finnas synes emellertid det sekretesskydd som socialutredningen föreslagit i fråga om socialvården i allmänhet vara till fyllest.

Tjänstetillsättningsärenden

OSK:s uppfattning att övervägande skäl talar för ett betydande mått av offentlighet i tjänstetillsättningsärenden delas av samtliga remissinstanser som uttalat sig i denna fråga, t. ex. *regeringsrätten, datainspektionen, arbetsmarknadsstyrelsen, statens lantmäteriverk, kommunstyrelsen i Umeå* och *Sveriges domareförbund.* Enligt *datainspektionen* är den nuvarande ordningen ändock inte helt tillfredsställande. Underlag för att föreslå nya regler finns emellertid inte, enligt datainspektionen, innan man närmare har undersökt hur myndigheterna nu tillämpar förvaltningslagens föreskrifter att muntlig information skall dokumenteras och, om informationen har betydelse för ärendets avgörande, delges den berörde innan beslut fattas. Det är alltså, säger datainspektionen, angeläget att genom en brett upplagd undersökning hos flera myndigheter klarlägga hur det faktiskt går till – i vad mån muntliga uppgifter inhämtas och dokumenteras, om part delges sådana uppgifter osv. Vidare bör uppmärksammas de skilda situationer som föreligger – en eller flera sökande, handläggning i första instans och hos besvärsinstans, tjänster som tillsätts med och utan ansökningsförfarande, tjänster som tillsätts

genom beslut som ej kan överklagas (t. ex. av regeringen), skillnaden mellan uppgifter som för den enskilde är positiva eller negativa. Som ett led i en sådan undersökning är det självfallet nödvändigt att inhämta den berörda personalens – dvs. organisationernas – uppfattning i de avvägningsfrågor som det här gäller.

Enligt *statens lantmäteriverk* bör s. k. personbedömning enligt personalkontrollkungörelsen hemlighållas i det fall vederbörande tjänsteman tillhör eller avses tillhöra skyddsklass. I varje fall bör detta gälla skyddsklass 1. De personhandlingar som i samband med personalkontroll insänds till rikspolisstyrelsen bör sålunda vara sekretessbelagda liksom av regeringen eller myndigheten (enligt bemyndigande) uppgjorda förteckningar över vilka tjänster som hänförs till skyddsklass.

Vapenfriärenden

OSK:s förslag att någon särskild sekretessgrund för vapenfriärenden inte bör införas kritiseras av de instanser som uttalat sig i denna fråga.

Svea hovrätt säger sig, i den svåra avvägningsfråga det här gäller, närmast vara benägen att låta hänsynen till de berörda enskilda väga tyngst.

Vapenfrinämnden menar att hur avvägningen mellan ett starkt intresse av allmän insyn och den enskildes berättigade intresse av sekretess bör göras i sista hand torde vara en politisk bedömningsfråga, till vilken nämnden inte lämpligen bör ta ställning. Nämnden menar dock att starka skäl talar för att sekretessbelägga de utredningar som görs i ärenden om vapenfri tjänst. På flera punkter är nämnden oense med OSK. Visserligen, säger nämnden, har nämnden inte det intrycket, att avsaknaden av sekretesskydd hittills i någon större utsträckning försämrat utredningarna genom att sökandena håller inne med personliga upplysningar, som de inte vill skall komma till allmän kännedom. Här är dock att märka att det helt övervägande antalet sökande inte känner till att sekretesskydd saknas. Om däremot frånvaron av sekretesskydd blir mera allmänt känd, t. ex. i samband med detta lagstiftningsärende, kan sökandena bli mer obenägna att lämna personliga uppgifter. Därav uppkommande försämring av utredningsresultaten skulle, enligt vapenfrinämnden, förvisso utgöra en allvarlig olägenhet av att sekretesskydd saknas. – Vapenfrinämnden anför vidare att OSK:s uttalande att det endast är en mindre del av de sökande som har något intresse av sekretess synes illa underbyggt. Med hänsyn till att samtliga sökandens personliga förhållanden utreds på ett synnerligen ingående sätt är det, enligt nämnden, uppenbart att intresset av sekretess gäller alla utan åtskillnad. – Vapenfrinämnden påpekar avslutningsvis att när det vid en utredning kommer fram att en sökande är psykiskt insufficient eller har psykologiska problem, detta mera sällan framgår av psykologiska undersökningar eller läkarintyg (vilka kan hållas hemliga) utan i allmänhet framkommer enbart till följd av utredarens samtal med sökanden.

Arbetsmarknadsstyrelsen anser att handling i ärende rörande vapenfri tjänst skall hållas hemlig i vad den angår enskilds personliga förhållanden om utlämnande kan antagas leda till skada eller förklenande för den berörde eller någon honom närstående. Arbetsmarknadsstyrelsen erinrar om att inte bara vapenfrinämnden utan även arbetsmarknadsstyrelsen har att i stor utsträckning ta befattning med vapenfriärenden. I avvägningsfrågan mellan offentlighet och sekretess anser styrelsen för sin del behovet av skydd för individen väga särskilt tungt. I dessa heterogena grupper av sökande finns det kanske de som finner sekretessfrågan för sin del likgiltig. Men lika säkert finns de som befinner sig i samvetsnöd och som skulle uppfatta det som ett svårt intrång i integriteten om bl. a. deras uttalanden inte sekretessbelades. – Styrelsen påpekar vidare att den verksamhet som styrelsen bedriver vid registrering av och bestämmande av tjänstgöring för vapenfri tjänstepliktig påminner i mångt och mycket om den som bedrivs vid arbetsförmedling. I ärenden rörande arbetsförmedling föreslås i 45 § en omfattande sekretess till förmån för den enskilde. Likheten i verksamhetsbedrivandet synes enbart den kunna motivera en likartad behandling av sekretessfrågan, anför arbetsmarknadsstyrelsen.

Ärenden hos kronofogdemyndighet

Frågan om sekretess i ärenden hos kronofogdemyndighet diskuteras av *Svea hovrätt, datainspektionen* och *riksskatteverket. Svea hovrätt* godtar OSK:s slutsatser men förutsätter att de påtalade problemen med indrivningskorten blir föremål för åtgärder av annat slag än införande av sekretessregler.

Datainspektionen erinrar om att inspektionen på hösten 1974 givit tillstånd till försöksverksamhet med REX-systemet. I beslutet påpekade inspektionen att sekretesskydd borde införas för uppgifterna i saköreslängderna även när dessa förs över till exekutionsväsendets ADB-system. Alla sådana uppgifter behöver dock inte sekretesskyddas. Men uppgifter av den art som anges i 4 § datalagen, med några få undantag, och värdeomdömen som inte direkt tar sikte på betalningsförmåga, bör enligt datainspektionen inte tillåtas i kronofogdemyndigheternas register. Kronofogden torde däremot vara betjänt av att få vetskap om häktning och t. ex. anstaltsvistelse eftersom dessa uppgifter har direkt betydelse för besluten om vilka indrivningsåtgärder som kan eller bör företagas. För dessa uppgifter bör i så fall ett sekretesskydd ordnas. – Det är emellertid tveksamt om sekretesskyddet bäst ordnas på det sätt OSK föreslagit, nämligen genom ett tillägg till RI-kungörelsen. Med hänsyn till att inte bara frågan om sekretess för vissa uppgifter bör lösas utan också frågorna om vilka uppgifter som skall få registreras, sättet för uppgifternas inhämtande (t. ex. samkörningar med andra myndigheter), i vilka fall utlämnande till intressenter kan tillåtas m. m., torde den bästa lösningen vara att alla dessa frågor regleras i en särskild författning på sätt som skett för flera andra register och nu senast för folk- och bostadsräkningen

1975. Datainspektionen torde inte kunna lösa alla hithörande integritetsfrågor genom föreskrifter. – Det är vidare mindre tilltalande att i RI-kungörelsen reglera utlämnandet från mottagande myndighet. Rikspolisstyrelsen lämnar dessutom uppgifter om t. ex. strafföreläggande och ordningsbot till sexton andra myndigheter. – Det är emellertid viktigt att frågan om sekretess för brottsrubricering, annan påföljd än böter m. m. löses. Det kan också nämnas att inom kriminalvårdsverket pågår ett intensivt samarbete mellan kronofogdar och intagna för sanering av de intagnas ekonomi i samband med införande av marknadsmässig lön. Detta förutsätter att de intagna och anstaltsledningen med förtroende kan samtala om budgetplaner med kronofogdarna utan att lämnade uppgifter blir tillgängliga utan begränsning, avslutar datainspektionen.

Riksskatteverket åberopar sin skrivelse till chefen för justitiedepartementet den 2 juli 1974, vilken sedermera överlämnades till OSK för beaktande under dess fortsatta arbete. Riksskatteverket vidhåller de uppfattningar och yrkanden som redovisas i skrivelsen och i en bilaga till denna. Det tyngst vägande skälet för sekretessbeläggning, enligt verket, är att kronofogdemyndighets arbetshandlingar kan innehålla uppgifter som hos andra myndigheter är hemliga handlingar. – Enligt verket måste i avvägningen mellan offentlighetsintresset och behovet av sekretess hänsyn tas till dels den känsliga art av information som finns angiven (intagning på alkoholisthem, fångvårdsanstalt o. d.), dels den stora frekvensen av sådana anteckningar, dels ock längden av den tidsperiod under vilken med anteckning försedd arbetshandling hanteras vid myndigheten. – Beträffande de "värdeomdömen", vars lämplighet ifrågasätts av OSK framhåller verket följande. I den nuvarande indrivningsorganisationen med stora distrikt, i vilka central utsättning av mål och arbete i arbetsgrupper förekommer, saknas i stor omfattning den goda personkännedom, som var karaktäristisk tidigare på framför allt landsbygden. Inom en nära framtid förväntas en reducering av antalet distrikt, vilket i än högre grad aktualiserar frågan om möjligheten av att kunna göra vissa minnesanteckningar av typen "arg hund", "gäldenären narkoman, kan bli våldsam". Sådana anteckningar är motiverade av det förhållandet att olika tjänstemän vid skilda tillfällen kan komma att handlägga mål rörande samma gäldenär. Detta i förening med förhållandet att verkställigheten kan avse ärenden av så kontroversiell natur att förrättningsman i författning har rätt att påkalla biträde av polis (9 § kronofogdeinstruktionen, 1965:687) nödvändiggör att sådana anteckningar förs. Verket vidhåller därför uppfattningen om behovet av dessa anteckningar.

Planärenden

Att någon motsvarighet till 8 § SekrL (sekretess i ärenden angående stadsplan m. m.) inte upptagits i LAH lämnas av remissinstanserna över lag utan erinran. Tvärtom framhåller flera instanser, t. ex. *statens planverk* och

länsstyrelserna i Stockholms och *Östergötlands län*, vikten av att planeringen sker med öppenhet i arbetet och genom aktiv informationsverksamhet samt genom att allmänheten ges tillfälle till insyn och medverkan i planeringsarbetet.

I det av *kommunfullmäktige i Stockholm* åberopade tjänsteutlåtandet från stadsbyggnadskontoret diskuteras plansekretessen i förhållande till begreppen "myndighet" och "inkommen handling" i OSK:s förslag.

Ansökan om typbesiktning m. m.

Trafiksäkerhetsverket uttalar sig i sitt remissyttrande för en sekretessregel till skydd för ansökningar om typbesiktning, protokoll vid typbesiktning, ansökningar om typgodkännande m. m. Verket anför härom.

I trafiksäkerhetsverkets arbetsuppgifter ingår bl. a. att utföra typbesiktning av fordon och att i anslutning härtill utfärda typbesiktningsinstrument. Generalagenter och svenska tillverkare kan få tillstånd till typbesiktning. Den som fått sådant tillstånd får, sedan vederbörligt typbesiktningsinstrument erhållits, utfärda typintyg för de fordon han säljer. I ansökan om typbesiktning skall sökanden lämna utförliga uppgifter om fordonets konstruktion och beskaffenhet. Vid typbesiktningen upprättas ett mycket omfattande och detaljrikt protokoll. Ansökningshandlingarna och typbesiktningsprotokollet lämnar tillsammans ingående uppgifter om det besiktigade fordonet. Är det fråga om en ny bilmodell kan sådana uppgifter uppenbarligen vara av stort intresse för konkurrerande företag. Många gånger genomföres typbesiktningen långt innan den nya modellen börjar säljas. Under tiden fram till dess den nya modellen introduceras på marknaden brukar tillverkning och försäljning av den gamla modellen fortgå. Blir det känt i förtid att den nya modellen kommer att uppvisa väsentliga förbättringar kan detta påverka försäljningen av den utgående modellen och medföra produktions- och sysselsättningsstörningar.

Det ankommer vidare på trafiksäkerhetsverket att meddela typgodkännande av vissa system och komponenter. Ansökningshandlingarna i ärenden av detta slag innehåller många gånger en kvalificerad teknisk information. Verkets bedömning föregås av prov för att konstatera att system och komponenter uppfyller nationella och internationella bestämmelser och reglementen. Innehållet i ansökningshandlingarna och provningsresultatet kan vara av stort intresse för konkurrerande företag.

Trafiksäkerhetsverket får ibland konstruktionsförslag som av ingivaren bedöms vara av intresse från trafiksäkerhetssynpunkt. Ofta befinner sig konstruktionen på ett tidigt utvecklingsstadium. I sådana fall önskar ingivaren i allmänhet att trafiksäkerhetsverket efter teknisk granskning ger honom besked huruvida förslaget är förenligt med gällande lagstiftning eller ej innan han lägger ner mer pengar och arbete på konstruktionen. En del av de ingivna förslagen kan ha ett ekonomiskt värde.

Ansökningshandlingar, provningsresultat och förrättningsprotokoll i ärenden av nu berört slag som innefattar upplysning om konstruktioner eller andra tekniska förhållanden vars röjande kan medföra skada för den berörde, bör enligt trafiksäkerhetsverkets mening kunna sekretessbeläggas. I fråga om tiden för hemlighållande borde nu aktuella handlingar vara att jämställa med handlingar i ärende angående patent.

Hyrda ADB-program m. m.

Två remissinstanser, *statskontoret* och *DAFA*, påpekar att offentlighetsprincipen leder till problem då myndighet hyr ADB-program eller -system av privat företag ("leasing"). Det blir allt vanligare, säger *statskontoret*, att den som köper eller hyr en dator även hyr styrsystem och generella användarprogram från maskinleverantören eller någon software-tillverkare. Dessa system och program marknadsförs av tillverkaren som tillbehör till en dator. Om dessa produkter skulle göras offentliga försvåras eller t. o. m. omöjliggörs ägarens näringsutövning. Enligt statskontorets mening bör ovan beskrivna förhållande regleras i samband med LAH:s införande.

I samma riktning uttalar sig *DAFA*, som vidare anför att ungefär motsvarande situation råder när datorleverantören eller ett serviceföretag för att snabbare kunna åtgärda eventuella fel utlämnar dokumentation rörande maskin- och programvara till myndigheten. Om myndigheten i dylika fall ej kan "erbjuda" garantier för att dokumentationen ej kan utlämnas kan befaras att dokumentationen behöver förvaras på annat ställe med bl. a. förlängda reparationstider som följd.

DAFA anser också att en sekretesskydd behövs för dess egna ADB-program m. m. Enligt 4 § förordningen (1975:570) med instruktion för datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA) skall DAFA:s uppdragsverksamhet vara ekonomiskt självbärande. I 3 § 4 samma förordning anges vidare att det åligger DAFA särskilt att "tillhandahålla generella ADB-program för sådana ADB-tillämpningar, som ofta förekommer hos myndigheterna". Dessa två stadganden sammantagna torde, enligt DAFA:s mening, väl motivera en modifiering av eller ett tillägg till 25 § LAH som gör det möjligt för DAFA, enligt samma principer som i OSK:s förslag, att vägra utlämnande av program och dokumentation utan att dessa direkt angår uppdrag som utförs för enskilds räkning. Eller omvänt: ett dylikt tillägg till OSK:s förslag torde vara en förutsättning för att DAFA skall kunna uppfylla vad som, i myndighetens instruktion, ålagts DAFA.

Naturvård

Behovet av sekretessregler till skydd för växt- och djurlivet berörs i yttranden från *regeringsrätten, naturvårdsverket, Svenska naturskyddsföreningen* och *naturhistoriska riksmuseet*. *Naturvårdsverket* finner det motiverat att frågan om en ny sekretessgrund – intresset att skydda växt- och djurlivet – blir föremål för närmare utredning.

Hushållningen med och bevarandet av naturresurserna, vari faunan utgör en viktig del, är en huvuduppgift för de naturvårdande myndigheterna. Av flera skäl har åtskilliga djurarter reducerats till sin numerär till den grad att deras existens i landet står på spel. Det är från bl. a. ekologisk synpunkt eftersträvansvärt att största möjliga variation i artbestånden bibehålls. Den stegrande insikten om detta har medfört att ökade samhälleliga resurser

under senare år ställts till förfogande för ett bevarande av sådana arter för vilka utsikterna till fortsatt existens ter sig osäkra.

För myndigheter som dagligen har att ta ställning till frågor som berör olika typer av markutnyttjande är uppgifter om förekomsten av särskilt skyddsvärda objekt en förutsättning för ett meningsfullt arbete. Sådana uppgifter inkommer ofta på direkt begäran av myndigheten, t. ex. då en organisation eller enskild person erhållit uppdrag att utföra en naturinventering. I andra fall mottager myndigheten motsvarande uppgifter utan att uppgiftslämnaren ombetts lämna desamma. Många av dessa uppgifter är av sådan art att de inte bör komma till obehörigas kännedom. Bakgrunden till detta är i korthet följande.

Under senare år har förekommit åtskilliga fall av äggplundring, tagande av rovfågelungar och illegal jakt vid vissa rovdjurs lyor. Vid den senast genomförda aktionen mot äggplockare (1971) avslöjades t. ex. en omfattande ägginsamlings- och äggbytesverksamhet. Ägg av sällsynta fågelarter är speciellt värdefulla för samlare både inom och utom landet. Ungar av vissa rovfågelarter är särskilt begärliga för utövare av den i flera länder bedrivna falkenerarsporten. Såväl ägg som ungar kan i vissa fall betinga tusentals kronor per styck.

Upplysningar om ovanliga djurs yngel- och häckningsplatser torde hittills ha skaffats från annat håll än naturvårdsmyndigheterna. Avslöjandet av berörda förhållanden har emellertid aktualiserat risken för missbruk av de hos dessa myndigheter samlade uppgifterna på förevarande område.

Naturvårdsmyndigheterna är beroende av den information som ideella organisationer, enskilda personer m. fl. lämnar. En förutsättning för att uppgifter av här ifrågavarande slag skall kunna förväntas inkomma spontant till myndigheterna har dock visat sig vara att uppgiftslämnaren kan påyrka att de lämnade uppgifterna blir sekretessbelagda. – – –

Av det sagda framgår att avsaknaden av sekretessbestämmelser kan medverka till att det allmännas verksamhet till skydd för djurlivet brister i effektivitet. Även om behovet av hemlighållande av växtplatser för sällsynta växtarter inte har aktualiserats i samma grad som varit fallet med faunistiska uppgifter, gäller vad ovan anförts också intresset av att skydda växtlivet.

Svenska naturskyddsföreningen konstaterar att OSK:s förslag inte innehåller några överväganden i detta viktiga ämne som hänskjutits till dess behandling, sedan regeringen den 7 februari 1974 till OSK överlämnade en skrivelse från föreningen till regeringen med begäran om lagstiftning. Föreningen anser oundgängligt att naturvården som ett synnerligen viktigt allmänt intresse – och dessutom mer långsiktigt än de flesta – får sin tillbörliga plats bland sekretessbestämmelserna. Föreningen hemställer enträget att effektiva lagregler tillskapas så att naturvården och det allmänna intresse som den representerar verkligen får det skydd som behövs. Föreningen anför i sin motivering liknande synpunkter som framförts i naturvårdsverkets yttrande och uppehåller sig därjämte vid den verkan som ett beslut om fridlysning kan få. Fridlysning av en djurart eller växtplats är, säger föreningen, i många fall utan nytta och snarare till skada, om den inte kompletteras med regler om att upplysningar om de platser där djurarten håller till eller växtlokalen är belägen inte lämnas ut. Detta är

en allmän oemotsäglig erfarenhet som ofta avhållit från fridlysningsåtgärder vilka eljest varit synnerligen behövliga.

Enligt *naturhistoriska riksmuseet* behövs för skydd av känsliga arter eller naturmiljöer en sådan skrivning av lagen, att myndighet kan garantera uppgiftslämnare att uppgifter om sådana arter eller miljöer inte okritiskt utlämnas till var och en som begär dem. Detta skydd får ej vara tidsbegränsat med utgångspunkt från uppgiftsdatum, utan skall gälla till dess skydd ej längre är påkallat av biologiska skäl.

Disciplinärenden

Polisstyrelsen i Göteborgs polisdistrikt erinrar om att OK föreslog att handlingarna i disciplinärenden skulle följa samma regler som handlingar hörande till förundersökning. Såvitt polisstyrelsen kunnat finna har frågan ej berörts i det nu föreliggande betänkandet. Frågan bör enligt polisstyrelsens mening uppmärksammas vid departementsgranskningen.

Rättsmedicinska utlåtanden

Som redovisats under 8 § i föregående avsnitt (2.1) diskuterar *socialstyrelsen* frågan om rättsläkares utlåtanden är offentliga eller hemliga enligt OSK:s förslag. Socialstyrelsen menar att 8 § omfattar bl. a. rättsläkares obduktionsprotokoll och obduktionsutlåtanden i samma utsträckning som hittills.

Socialstyrelsen finner det emellertid angeläget att även intyg och utlåtanden till andra myndigheter än dem som omfattas av 8 § och till enskilda kan tillerkännas sekretesskydd. Vid rättsmedicinska undersökningar av enskilda lämnas ofta förtroliga meddelanden av samma slag som vid sjukvård. Intyg eller utlåtande till enskild eller till hithörande myndigheter rörande enskild, vilka innehåller sådana meddelanden synes böra åtnjuta sekretess i samma omfattning som tillkommer handlingar enligt 40 § första stycket i förslaget. Andra sådana intyg och utlåtanden med uppgifter om någons personliga förhållanden, vilkas röjande kan vara menligt för honom eller någon honom närstående torde böra sekretesskyddas enligt bestämmelser motsvarande dem i 40 § andra stycket. Särskild föreskrift härom bör införas i LAH.

Bostadsförmedling

Fastighetsnämnden i Malmö kommun erinrar om att OK:s förslag innebar att ett visst skydd kunde tillförsäkras sökande hos den kommunala bostadsförmedlingen. Fastighetsnämnden förordade under remissbehandlingen av det förslaget fullt sekretesskydd i likhet med vad som gällde vid arbetsförmedling. Fastighetsnämnden vill alltjämt understryka behovet av sekretessmöjlighet i fråga om bostadssökandenas enskilda förhållanden även

utöver sådant som framgår av läkarintyg. Många förtursfall avgörs på grundval av läkarintyg. Åtskilliga sådana fall grundas emellertid på annat material, där offentlighet kan vara lika skadlig för den sökande. Då hemlighållandet av läkarintyg innebär ett avsteg från kravet på full insyn i förmedlingarnas verksamhet, kan fastighetsnämnden inte inse att andra handlingar av lika ömtåligt slag måste vara offentliga.

Försvarets personalvård

ÖB, värnpliktsverket, Centralorganisationen SACO/SR och *Värnpliktiga arbetsgruppen* anser att nuvarande regler om försvarets personalvård bör kompletteras med sekretessbestämmelser. Allmänt konstateras att varken nu gällande regler eller OSK:s förslag synes ge annat än marginellt skydd för handlingar inom försvarets personalvård.

ÖB finner det synnerligen angeläget att handlingar, upprättade inom försvarets personalvård och gällande kurativa ärenden blir sekretessbelagda i en utsträckning som motsvarar vad som gäller i civil social verksamhet av motsvarande natur. ÖB noterar att det gamla önskemålet om sekretess inom skolans elevvård uppfyllts i lagförslaget (44 §) och föreslår en liknande skrivning för försvarets personalvård. ÖB hänvisar beträffande den närmare motiveringen till en promemoria upprättad vid ÖB:s personalvårdsbyrå. Av promemorian framgår bl. a. följande.

Försvarets personalvård har kommit att handlägga alltmer kvalificerade sociala problem. Efter att från början ha haft en inriktning på värnpliktigas problem har anställdas (befäl och civilanställdas problem) kommit att beaktas i högre grad. Ofta är dessa problem (arbetsvårdsfrågor, nykterhetsvårdsfrågor) av långvarig och besvärlig art och fordrar samarbete med arbetsledare, läkare, företrädare för personalorganisationer och civila myndigheter.

Rehabiliterings- och tjänstbarhetsutredningar utgör underlag för de beslut om åtgärder (omskolning, arbetsprövning, omplacering etc.) som fattas av vederbörande chef. Upprättandet av nämnda utredningar (expertuppgiften) åligger myndighetens konsulent (TKG 923:730272 p. 1.3.5.).

Ett ökat behov av socialmedicinska åtgärder har under senare år framkommit för såväl anställda som värnpliktiga. Detta har medfört att konsulenterna ålagts kvalificerade utredningsuppgifter som kräver omfattande samverkan med andra experter (läkare, psykologer, yrkesvägledare etc.) arbetsledare, fackliga förtroendemän samt ett flertal myndigheter (SPN, LAN, kommunala nämnder etc.).

En särskild gren av socialtjänsten är Försvarets bostadsförmedling. I ett förmedlingsärende uppkommer ofta "förtursfrågor" där känsliga sociala och medicinska bedömningar skall göras. Ibland blir verksamheten av rent kurativ natur, såsom när ett önskat bostadsbyte beror av skilsmässa, alkoholmissbruk e. d.

Angående behovet av sekretess anförs vidare i promemorian.

Helt uppenbart är att för den enskilde rådsökandes skydd till sin personliga integritet personalvårdens handlingar i kurativa ärenden bör vara

hemliga. Något offentlighetsintresse att ta hänsyn till i sådana frågor kan knappast föreligga.

Indirekt har emellertid ett sekretesskydd även betydelse för den personalvårdande verksamheten vilket ytterst blir av betydelse för den enskilde.

Det förekommer idag att konsulenter nekas uppgifter ur handlingar från civila myndigheter (t. ex. nykterhetsnämnd, försäkringskassa) med motivering att konsulenter saknar tystnadsplikt och att hans handlingar är offentliga. Även inom förbandet förekommer samma svårigheter i samarbetet med förbandsläkaren. Genom att konsulenten på detta sätt undanhålls information kan han ibland ej fullt ut hjälpa den rådsökande. Särskilt olyckligt är det hinder i samarbetet som uppkommer med förbandsläkaren mot den bakgrunden att allt fler ärenden är av "socialmedicinsk natur".

Vid handläggning av socialmedicinska ärenden krävs en nära samverkan mellan bl. a. läkare och konsulent. En förutsättning för att den rådsökande skall känna förtroende för konsulenten är att denne vid fullgörandet av sina åliggande (upprättande av rehabiliterings- och tjänstbarhetsutredningar samt socialmedicinska utredningar i övrigt) finner stöd i de bestämmelser som gäller för sekretesskydd och tystnadsplikt.

Den enskilde rådsökanden, som oftast ej skiljer mellan handlingssekretess och tystnadsplikt, är ibland ovillig att lämna de upplysningar och handlingar som konsulenten behöver för att kunna vidta adekvata åtgärder.

Värnpliktiga arbetsgruppen yrkar att handlingar inom försvarets personalvård sekretessbeläggs i samma omfattning som föreslagits av OSK för sociala ärenden och för skolans elevvård. Försvarets olika personalvårdande instanser har en viktig funktion att fylla genom att hjälpa och stödja inkallade värnpliktiga, enligt arbetsgruppen. För att få till stånd ett förtroendefullt samarbete mellan den värnpliktige och personalvårdskonsulenten är det nödvändigt dels att de handlingar som upprättas eller inhämtas i ärendet är hemliga, dels att konsulenten har tystnadsplikt.

Värnpliktsverket anför att personalvårdshandlingar inom verket finns bl. a. för att utgöra utredningsunderlag i ärenden angående anstånd med tjänstgöring och ändrad uttagning/tillhörighet. Beslut i dessa ärenden har ofta en väsentlig betydelse för den värnpliktige. Besluten bör alltså vara så väl underbyggda som möjligt, vilket i sin tur fordrar att utredningsmaterialet är uttömmande. Det är också fråga om ett rättvisekrav där värnpliktig inte skall behöva avhålla sig från att lämna erforderliga upplysningar om sin personliga situation av oro för att dessa blir tillgängliga för envar, hävdar värnpliktsverket.

Ärende hos personalkonsulent

Enligt *statens lantmäteriverk* bör handling som berör enskilds personliga förhållanden i ärende hos personalkonsulent hemlighållas om t. ex. "ett utlämnande kan antagas leda till skada eller förklenande för den berörde eller honom närstående person". Definitionen "ärende hos personalkonsulent" blir, säger verket, klargörande för vilken typ av ärenden som kan ifrågakomma. Skaderekvisitet tillkommer som skydd mot missbruk av sekretess-

reglerna. Visserligen kommer en dubbeltäckning att uppstå genom att flera andra paragrafer kan bli tillämpliga. Verket förutsätter därvid att begrepp som "arbetsvård", "yrkesvägledning" i 45 § eller "statlig .... omplacering på grund av omorganisation eller omlokalisering av verksamheten. . . ." i 46 § eller "familjerådgivning" i 48 § i fortsättningen också avses täcka ärenden som handläggs av personalkonsulent vid egen myndighet. Men sådan dubbeltäckning finns redan nu med i lagförslaget. Sakligt torde det väl förhålla sig så att många personalkonsulentärenden som inte kan intolkas i någon av de nu föreslagna paragraferna rör förhållanden som är minst lika omtåliga som de i 43 § avsedda uppgifterna om sjukperiods längd. Det är enligt lantmäteriverkets uppfattning mycket angeläget såväl för den anställde personligen som för myndighetens verksamhet att personalkonsulent ges bästa möjliga förutsättningar till ett förtroendefullt samarbete med personalen. Härför fordras sekretesskydd och tystnadsplikt. Verket vill i sammanhanget peka på den utvidgning av sekretesskyddet som föreslås i 44 § beträffande undervisningsväsendet.

Personundersökning i brottmål

Kriminalvårdsstyrelsen och *JO* diskuterar sekretesskyddet för personundersökningen i brottmål, vilken numera upprättas inom skyddskonsulentorganisationen och expedieras från skyddskonsulenten till vederbörande domstol. Såvitt *JO* kunnat finna faller sådan handling inte under någon av de föreslagna sekretessreglerna. Enligt JO:s mening bör personundersökningen dock naturligen åtnjuta sekretess och detta tillgodoses genom lagstiftningen.

Kriminalvårdsstyrelsen erinrar om att de exemplar av personundersökningen som finns kvar hos skyddskonsulenten där blir allmän handling när domstolens exemplar expedierats. Domstolen kan sekretessbelägga handlingar i avvaktan på huvudförhandling inom stängda dörrar enligt 36 § SekrL och 53 § LAH, men det ges ej någon sådan möjlighet för skyddskonsulenten. Avsevärd tid kan komma att förflyta innan huvudförhandling hålls. Det är styrelsens uppfattning, att personundersökningen i LAH borde jämställas med annat socialt utredningsmaterial, vilket ju hos den myndighet som upprättat handlingen behåller sin i LAH givna karaktär av hemlig handling till dess domstolen tar ställning i frågan. Det kan i detta sammanhang nämnas att styrelsen planerar ett centralt personundersökningsregister.

Mål och ärenden enligt 21 kap. föräldrabalken

Socialutredningen påpekar att handlingar i mål och ärenden enligt 21 kap. föräldrabalken ej omfattas av sekretesskyddet i 14 § SekrL. Detta medför att länsrätt, om målet eller ärendet avgörs eller avslutas utan förhandling, ej har möjlighet att vägra att lämna ut handlingar till den som begär att få se dem. Hålls däremot förhandling har länsrätten enligt 16 § förvaltnings-

processlagen möjlighet att förordna om handläggning inom stängda dörrar och därefter sekretessbelägga handlingarna med stöd av 36 § andra stycket SekrL. Denna skillnad i fråga om möjlighet till sekretesskydd beroende på om förhandling hålls eller ej kan inte anses tillfredsställande, finner socialutredningen. Med hänsyn härtill och med tanke på att handlingarna i de mål och ärenden, varom här är fråga, regelmässigt innehåller uppgifter, som hör till privatlivets helgd, föreslår socialutredningen att en bestämmelse om sekretesskydd för dem intages i LAH.

Vissa utredningar hos arkivmyndighet

Landsarkivet i Härnösand erinrar om att handlingar rörande utredningar eller undersökningar som riksarkiv eller landsarkiv utför för enskild uppdragsgivares räkning enligt 4 § 5 CSK må "icke utan dennes samtycke till annan utlämnas förrän tio år förflutit från handlingens datum med mindre trygghet kan anses vara för handen, att utlämnandet ej kommer att lända uppdragsgivaren till skada". Dylika utredningar synes ej kunna sekretessbeläggas enligt OSK:s förslag till LAH. Då utredningar av sådan art kan innehålla uppgifter ur sekretesskyddat material bör de emellertid kunna undandragas offentligheten till skydd för personliga intressen. En särskild föreskrift härom bör, enligt landsarkivet, intagas i LAH.

Privatbrev m. m.

I ärenden om avstående av arvsfondens rätt till arv enligt 5 § arvsfondslagen åberopas, påpekar *kammarkollegiet*, ofta brev, dagböcker och liknande handlingar för att styrka att sökanden stått arvlåtaren nära eller att denne uttalat sig till förmån för sökanden. Det förekommer även att dylika handlingar åberopas för att styrka börd och därmed arvsberättigat släktskap. Dessa handlingar kan innehålla uppgifter av strängt personligt slag. Enligt Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (artikel 8) har envar rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Detta skydd påkallar en föreskrift i LAH och kollegiet föreslår därför att det efter 50 § LAH införs en paragraf av följande innehåll: "I ärende åberopade brev, dagböcker, manuskript och minnesanteckningar skall hållas hemliga i vad de angår enskilds personliga förhållanden, om utlämnande otillbörligt blottställer enskild person eller eljest är menligt för honom." Enligt en *reservation* till kammarkollegiets yttrande bör frågan om sekretesskydd för privatbrev m. m. inte lösas enbart med syftning på sådana handlingar som innehafts av person som inte efterlämnar annan arvinge än allmänna arvsfonden.

Handling hos präst

Polisstyrelsen i Malmö polisdistrikt tar upp frågan om tystnadsplikt för präst resp. sekretesskydd för vissa handlingar hos präst. Polisstyrelsen noterar att OSK förbigår frågan. Det kan, fortsätter polisstyrelsen, måhända förefalla otidsenligt att i LAH uppta sekretessbestämmelser rörande "själavården" till ersättning för nuvarande bestämmelser i 13 § SekrL. Ett visst aktuellt fall har dock visat att ett klarläggande i ämnet vore befogat åtminstone när det gäller den s. k. bikthemligheten. I 36 kap. 5 § femte stycket rättegångsbalken synes man åsyfta enbart 7 kap. 2 § kyrkolagen, men från prästerligt håll synes ha hävdats att även 7 kap. 3 § skulle kunna grunda tystnadsplikt för präst, vilken sålunda i strid med 23 kap. 6 § brottsbalken skulle kunna vägra avslöja t. ex. innehållet i brev från brottsling eller brottslingens namn.

Innehållsförteckning

Bilaga 2 till prop. 1975/76:160

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs förslag till lag om allmänna handlingar m. fl. författningar 1
Förslag till lag om allmänna handlingar m. fl. författningar... 1
Förslag till lag om allmänna handlingar 1
Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken..... 14
Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291) 16
Förslag till förordning med tillämpningsförteckning till 21 § lagen om allmänna handlingar 17
Förslag till förordning angående utlämnande i vissa fall av statistiska uppgifter 21
Förslag till förordning rörande prövning av utlämnande av handlingar som är av synnerlig vikt för rikets säkerhet 21
Förslag till lag om upphävande av 35 § lagen (1934:437) för Sveriges riksbank 21
Förslag till förordning om upphävande av vissa kungörelser om sekretess 21

Bilaga 3 till prop. 1975/76:160

Remissammanställning, avseende offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs förslag till lag om allmänna handlingar (LAH) 23
1 Remissinstanser 23
2 Remissyttrandena..... 25
2.1 Remissyttrandena över LAH 26
Lagens rubrik m. m. 26
1 § 36
2 § Diarieföring och registrering 36
3 § 44
Rubriken till 4 och 5 §§ 44
4 § Utrikessekretessen 44
5 § Försvarssekretessen 47
6 § Rikets centrala finans- och räntepolitik 50
7 § Inspektion, kontroll och annan tillsyn 51
Rubriken till 8–10 §§ 55
8 § Polismyndigheters m. fl. myndigheters verksamhet... 55
9 § Säkerhets- och bevakningsåtgärder m. m..... 58
10 § Verkställighet av påföljd 61

11 § Rättstvister 61
12 § Kollektivavtal m. m. 62
13 § Vissa av sjölagen reglerade förhållanden 65
14 § Upplåning 65
15 § Det allmännas affärsverksamhet 67
16 § Skeppsbyggnadsavtal 73
17 § Medling i arbetstvister 74
18 § Patent och mönsterskydd 74
19 § Arbetsförmedling m. m. 76
20 § Pris- och konkurrensfrågor 79
21 § Myndighets utredning, kontroll eller stödverksamhet med avseende på näringslivet 80
22 § Uppgiftsskyldighet i vissa planeringsfrågor 85
23 § Tullsekretessen 86
24 § Postgirot 86
25 § Myndighets uppdrag för enskilds räkning 87
26 § Giftinformationscentralen m. m. 92
27 § Vissa uppdrag hos utrikesdepartementet m. m. 92
28 § Postverket och televerket 92
29 § Taxering m. m. 92
30 § Bankinspektionen och försäkringsinspektionen 93
31 § Överförmyndare 95
32 § Rättshjälpsnämnd och allmän advokatbyrå m. m. 95
33 § Advokatsamfundet; revisorer 96
34 § Myndighets utlåning av medel m. m. 96
35 § Statistik 98
36 § Kriminalregister m. m. 107
37 § Handlingar som rör utlänningar 109
38 § Förundersökning m. m. 113
39 § Verkställighet av påföljd 115
40 § Sjukvård och socialvård m. m. 116
41 § När får en anmälare vara anonym? 132
42 § När får en sjukvårdsjournal undanhållas patienten? 134
43 § Allmän försäkring; studiestöd 137
44 § Psykologiska undersökningar; skolväsendet 142
45 § Arbetsförmedling m. m. 143
46 § Personalpensionering och omplacering 143
47 § Folkbokföringen 144
48 § Familjerådgivning och medling 145
49 § Vissa handlingar av dialektologiskt eller etnologiskt innehåll 145
50 § Datalagen och datainspektionen 145
51 § Tidsgränser 146
52 § Verkan av samtycke 147

53 och 54 §§ Handlingar hos domstol 150
55 § Tystnadsplikt 155
56 § Utlämnande med förbehåll 155
57 § Besvär 157
58 § Service och information 160
59 och 60 §§ Förhållandet mellan myndigheter 161
61 § Partsoffentligheten 168
62 § Dispensbefogenheter 170
2.2 Remissyttranden angående övriga frågor 172
Socialregister 172
Tjänstetillsättningsärenden 172
Vapenfriärenden 173
Ärenden hos kronofogdemyndighet 174
Planärenden 175
Ansökan om typbesiktning m. m. 176
Hyrda ADB-program m. m. 177
Naturvård 177
Disciplinärenden 179
Rättsmedicinska utlåtanden 179
Bostadsförmedling 179
Försvarets personalvård 180
Ärende hos personalkonsulent 181
Personundersökning i brottmål 182
Mål och ärenden enligt 21 kap. föräldrabalken 182
Vissa utredningar hos arkivmyndighet 183
Privatbrev m. m. 183
Handling hos präst 184

Gotab, Stockholm 1976 50.097