

Nr 188

Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar; given den 26 oktober 1973.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden, föreslå riksdagen att bifalla det förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

CARL GUSTAF

LENNART GEIJER

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändring i sekretesslagen i syfte att bereda sådana uppgifter om enskilda personliga förhållanden som framgår av handlingar i ärenden hos riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna ett fullständigare skydd än bestämmelserna i sekretesslagen nu erbjuder.

Vidare föreslås ändring i sekretessreglerna för register inom kriminalvården.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar

Härigenom förordnas, att 12 och 14 §§ lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar¹ skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

12 §

Hos myndighet vid fångvårdsanstalt eller arbetsanstalt upprättade handlingar rörande i anstalten intagen person må ej i andra fall eller annan ordning än Konungen bestämmer utlämnas tidigare än sjuttio år efter deras datum.

Detsamma gäller handlingar, vilka upprättats av befattningshavare inom skyddskonsulentorganisationen eller annan som fullgör skyddskonsulents uppgifter eller av övervakare eller den som anlitas såsom biträde vid övervakning, i den mån handlingarna röra personer som ställts under övervakning efter dom å fängelse, skyddstillsyn, ungdomsfängelse, internering eller intagning i arbetsanstalt.

Kriminalvårdsnämnden, ungdomsfängelnsnämnden och interneringsnämnden samt övervakningsnämnd må förordna, att vad nu föreskrivits skall äga tillämpning även beträffande viss hos nämnden upprättad handling rörande person som är intagen i anstalt eller ställd under övervakning. Sådant förordnande må dock ej avse nämndens beslut, som utfärdats särskilt eller upptagits i protokoll.

Uppgifter och anteckningar, vilka tillförts hos kriminalvårdsstyrelsen fört register över personer som intagits i anstalt eller dömts till skyddstillsyn, må ej utlämnas i annat fall eller annan ordning än Konungen bestämmer.

Har uppgifter om den som häktats eller dömts för brott eller beträffande vilken förordnats om intagning i arbetsanstalt tillförts av kriminalvårdsstyrelsen fört register inom rättsväsendets informationsystem, må uppgifterna ej utlämnas i annat fall eller annan ordning än Konungen bestämmer.

14 §²

Handlingar vilka av läkare eller hos socialstyrelsen eller på läkares eller styrelsens föranstaltande

Handlingar vilka av läkare eller hos socialstyrelsen eller på läkares eller styrelsens föranstaltande

¹ Lagen omtryckt 1971:203.

² Som nuvarande lydelse anges den lydelse som föreslås i prop. 1973:100.

Nuvarande lydelse

upprättas till utredning i mål eller ärende hos domstol eller i ärende som avses i giftermålsbalken; handlingar i ärenden rörande kriminologisk undersökning för forskningsändamål; handlingar vilka upprättats vid psykologisk undersökning som utförts för forskningsändamål eller i samband med inskrivning av värnpliktiga eller yrkesvägledning, arbetsvård eller omskolning eller i ärende om anställning eller upphörande av anställning hos myndighet eller i ärende om uttagning av anställd hos myndighet till viss utbildning eller tjänstgöring; läkarutlåtanden i ärenden om statlig personalpensionering; handlingar i ärenden enligt lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall; handlingar i ärenden rörande hälsovård, sjukvård, socialhjälp, understöd vid barns börd, samhällets barnavård och ungdomsskydd eller eljest barnavårdsnämnds verksamhet, sådan familjerådgivning som drives av kommun, landstingskommun, församling eller kyrklig samfällighet, rätt för enskilda att inköpa alkoholhaltiga drycker, behandling av alkoholister eller eljest nykterhetsnämnds verksamhet, *folkpensionering eller eljest pensionsstyrelsens eller pensionsnämnds verksamhet, försäkring för olycksfall i arbete eller eljest riksförsäkringsanstaltens eller försäkringsrådets verksamhet*, tillsyn å understödsföreningar, hjälpverksamhet vid arbetslöshet; så ock handlingar i ärenden rörande kontroll å utläningar, som här i riket vistas eller hit söka tillträde, må, i vad de angå enskilds personliga förhållanden, icke utan

Föreslagen lydelse

upprättas till utredning i mål eller ärende hos domstol eller i ärende som avses i giftermålsbalken; handlingar i ärenden rörande kriminologisk undersökning för forskningsändamål; handlingar vilka upprättats vid psykologisk undersökning som utförts för forskningsändamål eller i samband med inskrivning av värnpliktiga eller yrkesvägledning, arbetsvård eller omskolning eller i ärende om anställning eller upphörande av anställning hos myndighet eller i ärende om uttagning av anställd hos myndighet till viss utbildning eller tjänstgöring; läkarutlåtanden i ärenden om statlig personalpensionering; handlingar i ärenden enligt lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall; handlingar i ärenden rörande hälsovård, sjukvård, socialhjälp, understöd vid barns börd, samhällets barnavård och ungdomsskydd eller eljest barnavårdsnämnds verksamhet, sådan familjerådgivning som drives av kommun, landstingskommun, församling eller kyrklig samfällighet, rätt för enskilda att inköpa alkoholhaltiga drycker, behandling av alkoholister eller eljest nykterhetsnämnds verksamhet, *allmän försäkring eller yrkesskadeförsäkring eller eljest riksförsäkringsverkets, försäkringsrådets eller allmän försäkringskassas verksamhet*, tillsyn å understödsföreningar, hjälpverksamhet vid arbetslöshet; så ock handlingar i ärenden rörande kontroll å utläningar, som här i riket vistas eller hit söka tillträde, må, i vad de angå enskilds personliga förhållanden, icke utan hans samtycke till annan utlämnas tidigare

Nuvarande lydelse

hans samtycke till annan utlämnas tidigare än sjuttio år efter handlingens datum. Även utan sådant samtycke skall dock handling som nu sagts utlämnas, om, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande åstundas och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den vilkens personliga förhållanden i handlingen avses eller för hans nära anhöriga. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

Angår handling, som i första stycket avses, någons intagning, vård eller behandling å anstalt eller inrättning eller någons vård eller behandling av läkare annorstädes än å anstalt, och finnes grundad anledning antaga att genom handlingens utlämnande ändamålet med vården eller behandlingen skulle motverkas eller någons personliga säkerhet sättas i fara, må utlämnande vägras, ändock att enligt bestämmelserna i första stycket utlämnande bort ske. Likaledes må utbekommande av handling, utvisande vem som gjort anmälan i ärende rörande samhällets barnavård eller ungdomsskydd eller rörande behandling av alkoholister eller vem som eljest lämnat upplysningar i sådant ärende, vägras, om grundad anledning finnes att antaga att den, om vilken anmälan gjorts eller upplysningarna lämnats, skulle missbruka kännedom i berörda hänseende till skada för annan person.

Vad i denna paragraf stadgas har icke avseende å myndighets beslut som särskilt utfärdats eller i protokoll upptagits, där fråga ej är om barnavårdsnämnds eller nykterhetsnämnds beslut eller om beslut i ärende som rör tillämpningen av lagen om fastställande av könstillhörighet i vissa fall, *lagen angående åtgärder mot utbredning av könssjukdomar*, lagen om avbrytande av havandeskap, lagen om sterilisering eller lagen om kastrering.

Föreslagen lydelse

än sjuttio år efter handlingens datum. Även utan sådant samtycke skall dock handling som nu sagts utlämnas, om, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande åstundas och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den vilkens personliga förhållanden i handlingen avses eller för hans nära anhöriga. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

Vad i denna paragraf stadgas har icke avseende å myndighets beslut som särskilt utfärdats eller i protokoll upptagits, där fråga ej är om barnavårdsnämnds, nykterhetsnämnds, *riksförsäkringsverkets eller allmän försäkringskassas* beslut eller om beslut i ärende som rör tillämpningen av lagen om fastställande av könstillhörighet i vissa fall, *smittskyddslagen (1968:231) såvitt den angår veneriska sjukdomar*, lagen (1938:318) om avbrytande av havandeskap, lagen (1941:282) om sterilisering eller lagen (1944:133) om kastrering.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Uppgifter och anteckningar, vilka tillhöra de i kommunerna förda socialregistren, må ej utlämnas i vidare mån än som följer av lagen om socialregister.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1974.

I fråga om uppgifter och anteckningar som avses med den äldre lydelsen av 12 § gäller denna även efter ikraftträdandet.

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 26 oktober 1973.

Närvarande: Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena WICKMAN, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, JOHANSSON, HOLM-QVIST, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, MOBERG, BENGTTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON, FELDT.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *sekretesskyddet för handlingar i ärenden hos riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna, m. m.* och anför.

1 Inledning

I skrivelse den 16 januari 1973 har Tjänstemännens centralorganisation (TCO) hemställt att det lagstiftningsvägen klargörs att de allmänna försäkringskassorna inte äger lämna ut uppgifter om enskilda personers sjukperioder.

Över framställningen har efter remiss yttranden avgetts av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK), riksförsäkringsverket, Statstjänstemännens riksförbund (SR), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) och Försäkringskasseförbundet.

TCO:s framställning har aktualiserat frågan om sekretesskyddet för handlingar i ärenden hos riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna i dess helhet. Härutöver anhåller jag att nu till behandling få ta upp en fråga om ändring i sekretessreglerna för register inom kriminalvården.

2 Sekretesskyddet i ärenden hos riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna

2.1 Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna

Enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) handhas den allmänna försäkringen – dvs. sjukförsäkringen, folkpensioneringen och försäkringen för tilläggs pension – huvudsakligen av de regionala allmänna försäkringskassorna samt riksförsäkringsverket. Kassorna utgör första instans för samtliga grenar av den allmänna försäkringen. Riksförsäkringsverket är den centrala statliga tillsyns- och besvärsmyndigheten.

De allmänna försäkringskassorna ersatte de tidigare allmänna sjukkas-

sorna, som i sin tur uppstått genom en ombildning av de äldre erkända sjukkassorna. Liksom tidigare sjukkassorna erhöll de allmänna försäkringskassorna ställningen av fristående juridiska personer. Sedermera har emellertid en förskjutning i betraktelsesättet ägt rum. Denna har bl. a. kommit till uttryck i de ändringar i AFL som gjordes i samband med 1971 års förvaltningsreform (jfr prop. 1971:30 del 2 s. 317). Numera är de allmänna försäkringskassorna att anse som förvaltningsmyndigheter.

Enligt lagen (1973:449) om ändring i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag, som träder i kraft den 1 januari 1974, skall de allmänna försäkringskassorna och riksförsäkringsverket handha, förutom den allmänna försäkringen, bl. a. också de allmänna barnbidragen.

2.2 Nuvarande sekretesskydd i ärenden hos riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna

I 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) fastslås den s. k. offentlighetsprincipen, som innebär att varje svensk medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning i princip skall ha fri tillgång till allmänna handlingar. Inskränkningar i tillgången till allmänna handlingar får ske bara för vissa angivna ändamål, bl. a. till skydd för enskilds behöriga ekonomiska intressen eller av hänsyn till privatlivets helgd och personlig säkerhet. Inskränkningarna skall anges i särskild lag, vilket har skett i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, den s. k. sekretesslagen. Med allmänna handlingar avses enligt 2 kap. 2 § TF alla hos statlig eller kommunal myndighet förvarade handlingar, vare sig de har kommit in till myndigheten eller har upprättats där. Såsom statliga myndigheter anses enligt 2 kap. 3 § TF bl. a. alla till statens förvaltning hörande inrättningar.

Offentlighetsprincipen är givetvis tillämplig i fråga om handlingar hos riksförsäkringsverket i dess egenskap av statlig myndighet. När det gäller handlingar i ärenden hos de allmänna försäkringskassorna har rättsläget tidigare ansetts oklart. Det förhållandet att försäkringskassorna konstruerades som självständiga juridiska personer talar visserligen närmast för att någon tillämpning av offentlighetsprincipen i fråga om handlingar hos kassorna inte avsågs vid tillkomsten av AFL. För ett sådant antagande talar också den omständigheten att det i AFL togs in särskilda regler angående sekretesskyddet hos kassorna. Enligt 18 kap. 28 § AFL gäller sålunda att alla handlingar i hos försäkringskassorna förekommande ärenden skall förvaras så att de inte är tillgängliga för obehöriga. Samtidigt ges regler av innehåll att vad befattningshavare hos allmän försäkringskassa erfarit rörande enskilds personliga förhållanden inte obehörigen får yppas. I 18 kap. 5 § tredje stycket AFL föreskrivs dessutom att försäkringskassa skall tillhandagå statlig eller kommunal myndighet, försäkringsinrättning och arbetsgivare med yttranden och upplysningar i den mån hinder enligt lag eller författning inte möter och mer betydande olägenhet inte uppkommer för kassan. Den oklarhet som rådde i fråga om offentlighetsprincipens tillämpning hos försäkringskas-

sorna har undanröjts sedan regeringsrätten i ett avgörande år 1968 (RÅ 1968 rf 42) uttalat att försäkringskassorna fick anses utgöra till statens förvaltning hörande inrättningar och därmed enligt 2 kap. 1 § TF var underkastade offentlighetsprincipen. Genom denna rättstillämpning klargjordes att offentlighetsprincipen är tillämplig också på handlingar hos de allmänna försäkringskassorna.

Bestämmelser om undantag från offentlighetsprincipen till skydd för enskilds personliga integritet finns i bl. a. 14 § sekretesslagen. Handlingar som avses i denna paragraf får, i vad de angår enskilds personliga förhållanden, inte utan vederbörandes samtycke lämnas ut till annan tidigare än 70 år efter handlingens datum. Utlämnande får dock ske, om det med hänsyn till ändamålet med utlämnandet och övriga omständigheter kan bedömas att det inte kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den enskilde eller hans nära anhöriga. Från sekretesskyddet undantas i princip myndighets beslut som utfärdats särskilt eller upptagits i protokoll (14 § tredje stycket).

Till handlingar som omfattas av sekretesskyddet enligt 14 § i dess nuvarande lydelse hör bl. a. handlingar i ärenden rörande hälsovård, sjukvård, samhällets barnavård och ungdomsskydd eller i övrigt barnavårdsnämnds verksamhet samt handlingar som avser "folkpensionering eller eljest pensionsstyrelsens eller pensionsnämnds verksamhet, försäkring för olycksfall i arbete eller eljest riskförsäkringsanstaltens eller försäkringsrådets verksamhet". Sekretesslagen har i dessa hänseenden inte ändrats efter sin tillkomst.

Riksförsäkringsverket har numera övertagit pensionsstyrelsens och riksförsäkringsanstaltens uppgifter och befogenheter. Även om den nyssnämnda regeln i 14 § sekretesslagen fortfarande talar om pensionsstyrelsens och riksförsäkringsanstaltens verksamhet har den därför ansetts tillämplig i fråga om handlingar i alla slag av ärenden på den allmänna försäkringens och angränsande fält som anförtrots riksförsäkringsverket.

När det gäller frågan i vad mån handlingar hos försäkringskassorna omfattas av sekretesskyddet enligt 14 § sekretesslagen kan rättsläget sägas vara osäkert. I den mån försäkringskassorna har övertagit de tidigare pensionsnämndernas uppgifter kan hävdas att verksamheten omfattas av bestämmelsen i paragrafen om pensionsnämnds verksamhet. Vidare kan paragrafen åberopas beträffande alla hos försäkringskassa befintliga handlingar i den mån de anses utgöra handlingar i ärenden rörande hälsovård och sjukvård. Av särskild betydelse i förevarande sammanhang är det i 14 § tredje stycket sekretesslagen upptagna undantaget från sekretesskyddet beträffande myndighets beslut. Eftersom uppgifter om enskilds sjukperioder framgår av försäkringskassans beslut, är sådana uppgifter inte sekretesskyddade även om försäkringskassornas verksamhet i andra avseenden kan anses omfattad av reglerna i 14 § sekretesslagen.

2.3 TCO:s framställning

I sin inledningsvis nämnda skrivelse framhåller TCO att det vid tillkomsten av AFL förutsattes att reglerna om allmänna handlingars offentlighet inte skulle äga tillämpning på handlingar hos de allmänna försäkringskassorna. Sedan regeringsrätten i avgörandet år 1968 förklarat att kassorna är att jämställa med offentlig myndighet, är dessa emellertid skyldiga att lämna ut bl. a. vissa uppgifter om enskilda personers sjukdomsförhållanden.

Av principiella skäl anser TCO det vara olämpligt att en arbetsgivare skall kunna erhålla uppgifter om enskilda personers sjukperioder från kassorna. Förfrågningar om sjukfrekvens görs huvudsakligen i samband med anställning av arbetskraft. De uppgifter som en arbetsgivare får kan bli avgörande för om en arbetssökande anställs eller inte. Bedömningen av en persons hälsotillstånd vid den tidpunkt då förfrågan sker kan bli helt missvisande om hänsyn tas endast till sjukperioder och inte till diagnos, behandling etc., uppgifter som kassorna enligt gällande lag inte får lämna ut.

TCO anser det förhållandet att en arbetsgivare kan ta del av en arbetstagares tidigare sjukperioder utgöra ett allvarligt intrång i den personliga integriteten. TCO uttalar vidare att det är otillfredsställande att ett domstolsavgörande skall bli bestämmande för frågan huruvida försäkringskassornas handlingar faller utanför området för reglerna i TF om allmänna handlingars offentlighet eller inte. Det måste ankomma på lagstiftaren att avgöra denna fråga. TCO hemställer därför att det lagstiftningsvägen klargörs att försäkringskassorna inte äger lämna ut uppgifter om enskilda personers sjukperioder.

2.4 Remissyttranden över TCO:s framställning

OSK, SR, SACO, LO och *Försäkringskasseförbundet* har ställt sig positiva till TCO:s framställning och tillstyrker att åtgärder nu vidtas till undanröjande av de mera påtagliga olägenheterna av nuvarande ordning. *Riksförsäkringsverket* och *SAF* föreslår däremot att framställningen inte föranleder annan åtgärd än att den överlämnas till OSK för att tas i övervägande vid fullgörande av kommitténs uppdrag. Detta omfattar en översyn av offentlighets- och sekretessbestämmelserna och den av TCO väckta frågan kan enligt verkets och SAF:s mening knappast isoleras från denna översyn.

De remissinstanser som är positiva till TCO:s framställning ansluter sig allmänt till uppfattningen att försäkringskassornas skyldighet att, i egenskap av offentliga myndigheter i TF:s mening, lämna ut vissa uppgifter om sjukperioder och sjukfrånvaro kan medföra allvarliga intrång i den personliga integriteten. Det framhålls att utlämnande av sådana uppgifter till en arbetsgivare, t. ex. i samband med anställningsbeslut, kan missbrukas till skada för den enskilde eller hans nära anhöriga. Man påpekar vidare att allmänhetens förtroende för kassorna kan rubbas

allvarligt, om uppgifter rörande sjukfrånvaro lämnas ut till utomstående.

Ingen av remissinstanserna ger uttryck för uppfattningen att den av regeringsrätten i avgörandet år 1968 intagna ståndpunkten att de allmänna försäkringskassorna är att anse som myndigheter i TF:s bemärkelse bör frångås. OSK understryker att de saksål som talar till förmån för regeringsrättens ståndpunkt är av betydande styrka. Mot bakgrund av den utveckling som skett är betraktelsesättet allmer ofrånkomligt. OSK pekar bl. a. på det av riksdagen numera antagna förslaget om överflyttning till försäkringskassorna av administrationen av allmänna barnbidrag. OSK framhåller att TCO:s framställning i första hand är inriktad på offentlighetsprincipens tillämplighet på försäkringskassorna. Enligt OSK:s mening är emellertid en ändamålsenlig lösning av problemen på området möjlig genom en komplettering av undantagen från offentlighetsprincipen, alltså f. n. av sekretesslagen. OSK anser att denna väg är att föredra.

OSK finner för sin del att de regler som nu tillämpas i fråga om allmänhetens tillgång till de allmänna försäkringskassornas handlingar både lagtekniskt och sakligt sett är otillfredsställande. Enligt OSK kan tvekan knappast råda om behovet av sekretess och inte heller om sekretessreglernas sakliga innehåll. OSK framhåller att en grundlig omarbetning av den svåröverskådliga 14 § sekretesslagen under alla förhållanden torde bli nödvändig under det revisionsarbete som har anförtrotts OSK och att en definitiv lösning torde kunna presenteras först i samband med ett fullständigt förslag. Ett sådant förslag kan enligt OSK:s bedömning inte träda i kraft förrän tidigast år 1977. OSK vill därför inte motsätta sig en provisorisk ändring i sekretesslagen.

I några remissvar framförs synpunkten att en begränsning av kassornas uppgiftsskyldighet inte får göras alltför långtgående. LO och Försäkringskassaförbundet framhåller sålunda att det är angeläget att en eventuell sekretessbestämmelse utformas så att t. ex. försäkringsbolag, arbetslöshetskassor och deras redogörare i framtiden kan erhålla de handlingar och uppgifter hos allmän försäkringskassa, som oundgängligen av administrativa skäl påkallas med hänsyn till vissa speciella samhällsintressen och/eller den enskilde individens eget intresse. En begränsning av uppgiftsskyldigheten bör inte heller hindra ett värdefullt och nödvändigt samarbete med olika arbetsgivare i t. ex. rehabiliteringsfrågor. Enligt SAF förekommer det i viss utsträckning att arbetsgivare ombesörjer sjuk- och friskänmälan till försäkringskassa för de anställdas räkning. En sådan anordning skulle uppenbarligen försvåras eller omöjliggöras om arbetsgivaren skulle uteslutas från möjligheten att få del av försäkringskassas beslut om sjukpenning. Även i andra situationer måste det enligt SAF anses som legitimt att arbetsgivare genom förfrågan hos försäkringskassa kontrollerar exempelvis huruvida sjukanmälan gjorts. SAF nämner bl. a. det fallet att en anställd uppger egen sjukdom som frånvaroorsak.

SAF framhåller, liksom riksförsäkringsverket, att beslut rörande sjukpenning till viss försäkrad utgör endast en av många beslutstyper som bör behandlas lika i sekretesshänseende, både inom sjukförsäkringen och

inom pensioneringssystemet, samt att det bör vara uteslutet att utestänga en begränsad grupp – arbetsgivarna – från möjligheten att ta del av handling eller uppgift avseende försäkringskassas beslut.

Som redan nämnts uttalar sig *OSK* för en provisorisk ändring i sekretesslagen. En sådan kan enligt *OSK* enklast åstadkommas genom att 14 § sekretesslagen ändras så att vad som föreskrivs om handlingar i ärenden rörande folkpensionering och i ärenden som rör pensionsstyrelsens, pensionsnämnds eller riksförsäkringsanstaltens verksamhet får utgå samt att i en ny paragraf i sekretesslagen ges regler om sekretess i försäkringskassornas och riksförsäkringsverkets ärenden.

2.5 Departementschefen

I ärenden inom den allmänna försäkringens område som handläggs av riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna fordras i stor utsträckning tillgång till uppgifter om enskildas personliga förhållanden som är av ömtålig karaktär. Mot denna bakgrund framstår det som angeläget att bestämmelserna om sekretess i sådana ärenden är så utformade att de tillgodoser berättigade krav på skydd för den enskildes integritet.

Som framgår av den tidigare redogörelsen är numera genom rätts-tillämpningen klarlagt att den offentlighetsprincip som kommer till uttryck i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen är tillämplig inte bara hos riksförsäkringsverket utan också hos försäkringskassorna. Detta innebär att handlingarna i ärenden inom den allmänna försäkringens område hos såväl riksförsäkringsverket som försäkringskassorna är offentliga, om de inte omfattas av sekretesskydd enligt sekretesslagens bestämmelser.

Bestämmelser till skydd för den enskildes integritet finns i bl. a. 14 § sekretesslagen. Dessa bestämmelser gjordes inte till föremål för någon översyn vid tillkomsten av lagen om allmän försäkring (AFL). En följd av detta är att bestämmelserna i sin nuvarande lydelse inte avspeglar de organisatoriska förändringar som genomförts inom sjukförsäkrings- och pensionsområdet.

Även om bestämmelserna i 14 § sekretesslagen alltså f. n. inte direkt tar sikte på handlingar i ärenden hos riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna har de emellertid ansetts innebära att sådana handlingar i vid utsträckning är underkastade sekretesskydd. För riksförsäkringsverkets del har sålunda, som en följd av att verket övertagit de uppgifter som tidigare åvilade pensionsstyrelsen och riksförsäkringsanstalten, de nuvarande bestämmelserna i 14 § sekretesslagen om skydd för handlingar hos styrelsen och anstalten ansetts vara tillämpliga. Bestämmelserna i paragrafen om skydd för handlingar i ärenden rörande hälsovård och sjukvård och för handlingar hos pensionsnämnd har vidare ansetts kunna åberopas till skydd för handlingar i ärenden inom den allmänna försäkringens område som handläggs av försäkringskassorna.

Det i 14 § sekretesslagen föreskrivna förbudet mot utlämnande av handling gäller endast i den mån handlingen innehåller uppgifter om

enskilds personliga förhållanden. Även om den innehåller sådana uppgifter, får den lämnas ut under förutsättning antingen att den enskilde lämnar sitt samtycke till detta eller att utlämnandet kan bedömas inte komma att missbrukas till skada eller förklenande för den enskilde eller hans nära anhöriga. Härtill kommer den viktiga begränsningen att sekretessen i princip inte omfattar myndighets beslut.

I sin i det föregående nämnda framställning har TCO tagit upp frågan om sekretessen för uppgifter hos försäkringskassorna om enskildas sjukperioder. I framställningen framhålls att försäkringskassorna under de senaste åren på anmodan av arbetsgivare lämnat ut uppgifter i det avseendet. TCO anser detta innebära ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten. TCO har därför hemställt att det lagstiftningsvägen klargörs att försäkringskassorna inte får lämna ut uppgifter om enskildas sjukperioder.

Bakgrunden till TCO:s framställning är, som framhållits under remissbehandlingen, framför allt det nyss nämnda förhållandet att sekretessen enligt 14 § sekretesslagen inte omfattar myndighets beslut. I den mån beslut i sjukförsäkringsärende innehåller uppgifter om sjukperioder är dessa uppgifter sålunda inte sekretessbelagda, vilket innebär att de kan lämnas ut till envar som begär att få ta del av dem.

Vid remissbehandlingen har TCO:s framställning om lagändring tillstyrkts av de personalorganisationer som har beretts tillfälle att yttra sig samt därjämte av Försäkringskassaförbundet. OSK har i sitt yttrande konstaterat att det inte råder någon tvekan om behovet av sekretesskydd för uppgifter av det slag som avses med framställningen. OSK har vidare förklarat sig inte vilja motsätta sig att det nu genomförs en lagändring som tillgodoser detta behov. Riksförsäkringsverket och SAF har däremot förklarat sig anse att en lagändring bör anstå i avbidan på resultatet av det utredningsarbete på sekretesslagstiftningens område som OSK bedriver.

Jag delar uppfattningen att det är ägnat att inge betänkligheter att uppgifter om enskildas sjukperioder som framgår av försäkringskassornas beslut f. n. inte omfattas av sekretesskydd. Betänkligheterna hänför sig framför allt till den omständigheten att uppgifterna därigenom är tillgängliga för var och en som begär att få ta del av dem, oavsett vilket syfte han har med sin begäran. Att uppgifterna på detta sätt kan komma att lämnas ut utan att det kan påvisas att utlämnandet fyller ett legitimt behov kan otvivelaktigt få stötande konsekvenser och utgöra ett ingrepp i den personliga integriteten.

Vad jag nu har sagt innebär emellertid inte att jag är beredd att förorda en ordning som innebär att försäkringskassornas uppgifter om enskildas sjukperioder överhuvudtaget inte får lämnas ut till andra än dem de avser. Som har framhållits under remissbehandlingen kan det inte bortses från att det kan ställas berättigade krav på tillgång till sådana uppgifter från t. ex. försäkringsbolags och arbetslöshetskassors sida. Behov att få uppgifter kan också föreligga för en arbetsgivare som åtagit sig att för anställdas räkning ombesörja anmälningar till försäkringskassa i sjukför-säkringshänseende.

Jag är sålunda av uppfattningen att sekretesskydd bör skapas också för uppgifter om enskildas sjukperioder som framgår av försäkringskassas beslut. Samtidigt anser jag emellertid att skyddet bör ges en sådan utformning att det öppnar möjligheter att gå berättigade krav på tillgång till sådana uppgifter tillmötes. Liksom OSK anser jag att det pågående utredningsarbetet på sekretesslagstiftningens område inte bör hindra att en lagändring av denna innebörd nu genomförs.

Som jag nyss nämnde är det skydd som 14 § sekretesslagen nu erbjuder för uppgifter om enskildas personliga förhållanden begränsat så till vida att uppgifterna kan lämnas ut, förutom med den enskildes samtycke, också om utlämnandet kan bedömas inte komma att missbrukas till skada eller förklenande för den enskilde. Enligt min mening bör bestämmelserna i detta avseende, vilka ger uttryck för en lämplig avvägning mellan å ena sidan intresset av skydd för den enskilde och å andra sidan behovet av tillgång till uppgifterna, kunna utsträckas till att gälla också i fråga om uppgifter som tagits in i beslut i ärenden inom den allmänna försäkringens område. Genom en sådan ordning, som har förordats av OSK, erbjuds ett skydd för uppgifter i beslut som avser såväl enskildas sjukperioder som andra personliga förhållanden av ömtålig natur. Skyddet bör givetvis avse uppgifter inte bara i försäkringskassas utan också i riksförsäkringsverkets beslut.

Samtidigt som denna ordning genomförs bör bestämmelserna i 14 § sekretesslagen anpassas till de organisatoriska förändringar som med tillkomsten av AFL genomfördes inom sjukförsäkrings- och pensionsområdet.

Olika lagtekniska lösningar är tänkbara. Enligt min mening är det lämpligast att göra de ändringar som behövs i 14 § sekretesslagen. I första stycket bör sålunda anpassningen till de organisatoriska ändringarna komma till synes. Den nya ordningen i fråga om utlämnande av uppgifter i beslut i ärenden inom den allmänna försäkringens område bör genomföras genom en ändring i paragrafens tredje stycke. Som tidigare har nämnts anges där att bestämmelserna i paragrafen inte gäller myndighets beslut som utfärdats särskilt eller tagits upp i protokoll. Från detta undantag görs därefter undantag för vissa angivna beslutstyper. Bland dessa bör upptas också beslut av riksförsäkringsverket och allmän försäkringskassa. Härigenom blir de begränsningar som enligt första stycket gäller för utbekommande av handlingar i ärenden enligt AFL tillämpliga också på beslut i sådana ärenden.

Som förut har nämnts är sekretessen begränsad bl. a. i så måtto att den avser personliga förhållanden. Uppgifter som inte kan anses beröra eller ge insyn i förhållanden av sådan natur omfattas alltså inte av sekretessen. Enligt min mening är t. ex. uppgifter om sjukpenninggrundande inkomst av sådan rent ekonomisk natur att de inte är skyddade genom de här aktuella bestämmelserna.

Som framgår av det föregående har TCO i sin framställning särskilt velat fästa uppmärksamheten på det förhållandet att förfrågningar hos försäkringskassorna om enskilda personers sjukperioder ofta görs av

arbetsgivare i samband med anställning av arbetskraft. Detta ger mig anledning att framhålla att den föreslagna lagändringen innebär att en begäran hos försäkringskassa om uppgifter om sjukperioder eller andra personliga förhållanden skall behandlas på samma sätt vare sig begärda uppgifter framgår av beslut eller av andra handlingar. Frågan om uppgifter av den nämnda arten som framgår av beslut får lämnas ut till arbetsgivare kommer alltså i fortsättningen att få bedömas enligt samma regler som redan nu tillämpas när fråga är om uppgifter som framgår av andra handlingar än beslut.

Huvudregeln är att handlingarna inte skall lämnas ut utan den enskildes medgivande. Det undantaget gäller emellertid att handling skall lämnas ut om trygghet anses vara för handen att utlämnande inte kan missbrukas till skada eller förklenande för den enskilde eller hans nära anhöriga. I enlighet med vad jag förut anfört får utlämnande anses medföra risk för missbruk om en arbetsgivare begär uppgift om sjukperioder i samband med anställning av arbetskraft. Risken är förknippad med att det i dessa fall är fråga om sammanställningar av uppgifter ur försäkringskassornas register. Däremot kan det inte anses vara ägnat att leda till skada att tillmötesgå förfrågningar som avser en angiven, begränsad tidsperiod och som uppenbarligen syftar till att kontrollera ett bestämt sjukfall. Exempel på situationer där det föreligger ett legitimt behov av uppgifter i detta hänseende är när en anställd som insjuknat har rätt till sjuklön eller täcks av försäkring för rätt till tillägg till sjukpenningen enligt AFL, t. ex. genom den s. k. AGS-försäkringen som införts på LO-SAF-området enligt kollektivavtal. Vidare finns bestämmelser om samordning mellan å ena sidan sjukpenning, å andra sidan dagpenning vid arbetslöshet, som medför att arbetslöshetskassa kan behöva uppgifter som här avses. En sammanställning av uppgifter om sjukperioder kan emellertid vara påkallad som ett led i en medicinsk bedömning av ett fall av nedsättning i arbetsförmågan. Vid utlämnande av en sådan sammanställning får försäkringskassan göra de förbehåll kassan anser nödvändiga.

Som jag nämnt förut skall bl. a. ärenden rörande allmänna barnbidrag fr. o. m. den 1 januari 1974 handläggas av försäkringskassorna. Efter de ändringar av bestämmelserna i 14 § som jag föreslår kommer handlingar i sådana ärenden att vara underkastade sekretesskydd i samma utsträckning som handlingar i ärenden inom den allmänna försäkringens område.

Utöver de ändringar som redan har berörts bör ett par justeringar av redaktionell art göras i paragrafen.

De nya reglerna bör träda i kraft den 1 januari 1974.

3 Sekretessregler för register inom kriminalvården

I 12 § fjärde stycket sekretesslagen föreskrivs, att uppgifter och anteckningar, vilka tillförts hos kriminalvårdsstyrelsen fört register över personer som intagits i anstalt eller dömts till skyddstillsyn, inte får utlämnas i annat fall eller annan ordning än Kungl. Maj:ts bestämmer.

Kriminalvårdsstyrelsen förde tidigare registret på manuell väg. I statsverkspropositionen år 1968 (prop. 1968:1 bil. 4 s. 70) anförde min företrädare, att kriminalvårdens tekniska resurser successivt borde läggas om för automatisk databehandling (ADB) och att denna omläggning borde ingå som ett led i uppbyggnaden av ett informationssystem för rättsväsendet i dess helhet (se härom prop. 1969:26). En första etapp på vägen mot ett sådant system hade då redan inletts. Min företrädare nämnde i sammanhanget att kriminalvårdens centrala klientelregister och vissa andra register i en senare etapp skulle läggas om för maskinell databehandling och samordnas med de centrala polisregistren. Under arbetet med denna omläggning har vissa sekretessfrågor aktualiserats, särskilt i vad avser uppgifter till kriminalvårdens centrala klientelregister vilka rör personer som dömts till frihetsberövande påföljd men inte börjat avtjäna denna.

Bestämmelser om det centrala klientelregistret finns i kungörelsen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem. Tidigare i dag har beslut fattats om ändring av dessa bestämmelser genom en kungörelse som avses träda i kraft den 1 januari 1974. Den fortsatta redogörelsen utgår från den nya lydelsen.

Kriminalvårdsstyrelsen ansvarar för driften av delsystem för registret (3 §) men får uppdra åt datamaskincentralen för administrativ databehandling att för styrelsens räkning utföra databehandling av uppgift som inkommit till styrelsen (24 §). Registret får sin grundläggande information från ett hos rikspolisstyrelsen fört ADB-register (11 a §). Rikspolisstyrelsen lämnar sålunda uppgifter om lagakraftägande domar eller slutliga beslut avseende fängelse, skyddstillsyn, ungdomsfängelse, internering eller intagning i arbetsanstalt samt uppgifter om beslut i nådeärenden och om återbrytande av beslut om förvisning. Inom en nära framtid kommer rikspolisstyrelsens uppgiftsskyldighet att utvidgas så att den även omfattar andra domar och beslut beträffande personer vilka redan undergår kriminalvård samt vissa domar och beslut som ännu inte vunnit laga kraft men där den dömda ändå skall vara berövad friheten.

Även de inom kriminalvårdsområdet verksamma centrala nämnderna och övervakningsnämnderna lämnar uppgifter till registret. Sålunda får registret vissa uppgifter angående dem som dömts till ungdomsfängelse eller internering och uppgift om alla betydelsefulla beslut och händelser, vilka angår den som är föremål för kriminalvård i frihet. Det är meningen att en stor del av nämndernas uppgiftsskyldighet skall övertas av skyddskonsulentorganisationen. Också styresman för fångvårdsanstalt eller arbetsanstalt rapporterar till registret. Detta gäller bl. a. intagning i och avgång från anstalt. Kriminalvårdsdirektörerna lämnar uppgift om anstaltsplacering av dem som på fri fot avvaktar verkställighet av frihetsberövande påföljd. Till registret förs även uppgifter som grundas på beslut inom kriminalvårdsstyrelsen, såsom att någon på grund av utländsk brottmålsdom skall undergå fängelse eller annan påföljd här i riket.

Med stöd av 12 § fjärde stycket sekretesslagen har i kungörelsen meddelats vissa föreskrifter om utlämnande av uppgift ur registret. Dessa

bestämmelser har utformats i samarbete med datainspektionen. Upplysning om innehållet i registret lämnas enligt 29 § när framställning därom görs av myndighet som har rätt till utdrag ur det allmänna kriminalregistret eller av myndighet inom kriminalvårdsverket eller av polischef. Enskild får ta del av samtliga uppgifter som avser honom. Upplysning om innehållet i registret får efter framställning därom lämnas även till annan om det kan ske utan risk för missbruk till skada för den som upplysningen avser eller honom närstående. Av sådan upplysning som lämnas till någon som inte har fri tillgång till uppgifter ur polisregister får dock inte framgå det brott för vilket någon dömts eller den påföljd som ådömts honom.

Registeruppgift skall tas bort ur registret och föras över till särskilt maskinläsbart medium för forskningsändamål när fem år förflutit från det att den person som uppgiften avser senast undergick kriminalvård eller när han avlidit (30 §). Om påföljden inte verkställts och inte heller av nåd eftergivits, borttas uppgiften dock först när påföljden har bortfallit på grund av preskription. I och med att uppgiften borttagits ur registret lämnas inte heller upplysning enligt 29 § kungörelsen.

Anpassningen av kriminalvårdsstyrelsens register till ADB sker succesivt så att äldre uppgifter ur registret omläggs endast i fall då ny uppgift rörande samme person inkommer. Har mer än fem år förflutit sedan personen i fråga senast var aktuell inom kriminalvården medtas dock inte de äldre uppgifterna.

Systemet för det av kriminalvårdsstyrelsen förda registret kommer att ytterligare utvecklas under de närmaste åren. Det kan bli aktuellt att i samband härmed tillföra registret även uppgifter om sådana som häktats.

Den nuvarande lydelsen av 12 § fjärde stycket sekretesslagen skyddar nästan alla uppgifter söm kan komma att finnas i klientelregistret. Såvitt avser uppgifter angående dem som på fri fot avvaktar verkställighet av frihetsberövande påföljd samt eventuella uppgifter om häktade finns dock inte något sekretesskydd f. n. Intresset av att värna den enskildes integritet i fråga om uppgifter av detta slag väger lika tungt som i fråga om övriga uppgifter. Jag anser därför att sekretessregeln bör ändras så att den täcker även de nu nämnda uppgifterna. I samband härmed bör regeln också formuleras om så att den anknyter till registrets nuvarande uppläggning som ett delsystem inom rättsväsendets informationssystem. Sekretesskyddet bör i enlighet härmed omfatta alla de uppgifter om den som häktats eller dömts för brott eller beträffande vilken förordnats om, intagning i arbetsanstalt vilka tillförts av kriminalvårdsstyrelsen fört register inom rättsväsendets informationssystem. Liksom hittills bör det ankomma på Kungl. Maj:t att meddela närmare föreskrifter angående utlämnande av uppgift ur registret.

Den föreslagna ändringen bör träda i kraft den 1 januari 1974. I fråga om uppgifter och anteckningar som avses med den nuvarande lydelsen av 12 § bör denna gälla även efter ikraftträdandet.

4 Hemställan

Under åberopande av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen

att antaga inom justitiedepartementet upprättat förslag till lag om ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Britta Gyllensten

