

Nr 89

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar; given Stockholms slott den 26 mars 1971.

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.

Under Hans Maj:ts
Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro,
enligt Dess nädiga beslut:

BERTIL

LENNART GEIJER

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås med anledning av uppbyggnaden av ett rättsväsendets informationssystem ändring i sekretesslagen i syfte att skydda uppgifter om enskild person som databehandlas i informations-systemet.

Vidare föreslås att i sekretesslagen skall ges möjlighet att bereda sekretesskydd för vissa typer av affärshandlingar hos statligt affärsdrivande verk, såsom marknadsundersökningar, prissättningskalkyler och liknande handlingar, vilka av konkurrensskäl inte bör vara tillgängliga för företag som driver likartad rörelse.

Med anledning av pågående försöksverksamhet på det kriminologiska området föreslås att sekretesskydd införs för sådana uppgifter om enskilds personliga förhållanden som framkommer vid kriminologisk undersökning för forskningsändamål.

Slutligen föreslås en mindre ändring i sekretesslagen som sammanhänger med skatterätsreformen och förslaget till förvaltningsprocesslag i prop. 1971:30.

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

Härigenom förordnas i fråga om lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar,

dels att 11, 14 och 17 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 34 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §¹

Uppgifter och anteckningar, vilka tillförts register som avses i lagen om allmänt kriminalregister eller lagen om polisregister m. m., må ej utlämnas i annat fall eller annan ordning än där sägs.

Har uppgift om brott eller om den som misstänks, åtalats eller dömts för brott lämnats till rikspolisstyrelsen för databehandling inom rättsväsendets informationssystem, må, om ej annat följer av första stycket, uppgiften ej utlämnas från rikspolisstyrelsen i annat fall eller annan ordning än Konungen bestämmer.

Utslag eller underrättelser, avseende svensk undersäte i utlandet ådömt straff, vilka enligt överenskommelse med främmande makt överlämnats till svensk myndighet, så ock därom förda anteckningar, må ej utlämnas i annat fall eller annan ordning än Konungen bestämmer.

Vad i *andra* stycket sägs gälla ock om uppgifter och anteckningar, tillhörande hos kontrollstyrelsen fört straffregister rörande fylleri och vissa andra brott, ävensom särskilt register som hos myndighet föres angående straff och tillrättavisningar som ådömts eller tilldelats underlydande personal.

Vad i *tredje* stycket sägs gälla ock om uppgifter och anteckningar, tillhörande hos kontrollstyrelsen fört straffregister rörande fylleri och vissa andra brott, ävensom särskilt register som hos myndighet föres angående straff och tillrättavisningar som ådömts eller tilldelats underlydande personal.

¹ Senaste lydelse 1965:95.

*Nuvarande lydelse*14 §² *Föreslagen lydelse*

Handlingar vilka av läkare eller hos socialstyrelsen eller på läkares eller styrelsens föranstaltande upprättats till utredning i mål eller ärende hos domstol eller i ärende som avses i giftermålsbalken; 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 rörande hälsovård, sjukvård, socialhjälp, understöd vid barnsbörd, samhällets barnavård och ungdomsskydd eller eljest barnavårdsnämnds och barnavårdsmäns 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 riks försäkringsanstaltens 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,

² Senaste lydelse 1969:677.

Handlingar vilka av läkare eller hos socialstyrelsen eller på läkares eller styrelsens föranstaltande upprättats 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 rörande hälsovård, sjukvård, socialhjälp, understöd vid barnsbörd, samhällets barnavård och ungdomsskydd eller eljest barnavårdsnämnds och barnavårdsmäns 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 riks försäkringsanstaltens eller försäkringsrådets verksamhet, tillsyn å understödsföreningar, hjälpverksamhet vid arbetslöshet; så ock handlingar i ärenden rörande kontroll å utläningar, som här

Nuvarande lydelse

icke utan 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.

Föreslagen lydelse

i riket vistas eller hit söka tillträde, må i vad de angå enskilds personliga förhållanden, icke utan 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 tillämpning av lagen angående åtgärder mot utbredning av könssjukdomar, lagen om avbrytande av havandeskap, lagen om sterilisering eller lagen om kastrering.

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

17 §³

Till myndighet avlämnade uppgifter till ledning för taxering, som avses i taxeringsförrordningen, eller

Till myndighet avlämnade uppgifter till ledning för taxering, som avses i taxeringsförrordningen, eller

³ Senaste lydelse 1967:99.

Nuvarande lydelse

eljest för beräknande av skatt eller ock för beräknande av pensionsgrundande inkomst enligt lagen om försäkring för allmän tilläggspension eller av arbetsgivaravgift enligt förordningen angående uppbörd av avgifter enligt lagen om försäkring för allmän tilläggspension, m. m. må ej i andra fall än i därom gällande författning stadgas utan den skattskyldiges eller den för allmän tilläggspension försäkrades eller den avgiftsskyldiges samtycke utlämnas till annan tidigare än tjugu år efter uppgiftens datum. Vad nu sagts skall även gälla beträffande handling, som upprättats av myndighet vid taxeringskontroll enligt taxeringsförordningen eller eljest vid skattekontroll, vid beräknande av pensionsgrundande inkomst eller vid kontroll av uppgift för beräknande av arbetsgivaravgift, *så ock beträffande uppteckning av uppgifter, som vid muntlig förhandling inför prövningsnämnd lämnats angående skattskyldigs förhållanden, om nämnden förordnat att uppteckningen icke må vara för någon tillgänglig i vidare mån än som gäller i fråga om självdeklaration.* Uppgift, som av aktiebolag eller ekonomisk förening lämnats taxeringsmyndighet till ledning vid värdesättning av aktier i bolaget eller andelar i föreningen, må ej utan samtycke av den som lämnat uppgiften utlämnas till annan tidigare än tjugu år efter uppgiftens datum. Är det under pågående utredning rörande någons taxering av synnerlig vikt att innehållet i kontrolluppgift eller annan för taxeringskontroll enligt taxeringsförordningen av-

Föreslagen lydelse

eljest för beräknande av skatt eller ock för beräknande av pensionsgrundande inkomst enligt lagen om försäkring för allmän tilläggspension eller av arbetsgivaravgift enligt förordningen angående uppbörd av avgifter enligt lagen om försäkring för allmän tilläggspension, m. m. må ej i andra fall än i därom gällande författning stadgas utan den skattskyldiges eller den för allmän tilläggspension försäkrades eller den avgiftsskyldiges samtycke utlämnas till annan tidigare än tjugu år efter uppgiftens datum. Vad nu sagts skall även gälla beträffande handling, som upprättats av myndighet vid taxeringskontroll enligt taxeringsförordningen eller eljest vid skattekontroll, vid beräknande av pensionsgrundande inkomst eller vid kontroll av uppgift för beräknande av arbetsgivaravgift. Uppgift, som av aktiebolag eller ekonomisk förening lämnats taxeringsmyndighet till ledning vid värdesättning av aktier i bolaget eller andelar i föreningen, må ej utan samtycke av den som lämnat uppgiften utlämnas till annan tidigare än tjugu år efter uppgiftens datum. Är det under pågående utredning rörande någons taxering av synnerlig vikt att innehållet i kontrolluppgift eller annan för taxeringskontroll enligt taxeringsförordningen avsedd handling icke kommer till den skattskyldiges kännedom, må myndighet, som innehar handlingen, vägra att utlämna denna.

Nuvarande lydelse

sedd handling icke kommer till den skattskyldiges kännedom, må myndighet, som innehar handlingen, vägra att utlämna denna.

Föreslagen lydelse

Förmögenhetslängd må ej utan den skattskyldiges samtycke utlämnas till annan tidigare än tjuu år efter längdens datum.

Handlingar i ärenden angående sådant förhandsbesked, som enligt vad därom är särskilt stadgat kan meddelas i taxerings- eller skattefrågor, må ej utan samtycke av den som sökt beskedet utlämnas till annan tidigare än tjuu år från handlingens datum.

Handlingar i ärenden angående befrielse från tillämpning av bestämmelserna om beräkning av skattepliktig realisationsvinst vid avyttring av aktier eller liknande egendom i samband med strukturrationalisering och angående rätt att erhålla avdrag vid taxeringen för avsättning till särskild nyanskaffningsfond må ej utan samtycke av den som sökt befrielse utlämnas till annan tidigare än tjuu år från handlingens datum.

34 a §

Beträffande handling, som inkommit till eller upprättats hos myndighet vilken är att hänföra till statens affärsdrivande verk och som angår myndighetens affärs- eller driftförhållanden, äger Konungen förordna att den ej må utan myndighetens tillstånd utlämnas förrän viss tid, högst tjuu år, förflutit från handlingens datum, om det kan antagas att utlämnande skulle på myndighetens bekostnad gynna någon som driver likartad rörelse.

Denna lag träder i kraft såvitt angår 17 § den dag Konungen bestämmer och i övrigt dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

I fråga om handling som avses med den äldre lydelsen av 17 § gäller denna även efter ikraftträdandet.

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 26 mars 1971.

Närvarande: Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, HOLMQVIST, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, MYRDAL, WICKMAN, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON, FELDT.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (den s. k. sekretesslagen)* och anför.

Samarbetsorganet för ADB inom rättsväsendet har i skrivelse den 6 november 1970 hemställt om sekretessregler för rättsväsendets informationssystem. Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK) har efter remiss avgett yttrande över framställningen.

I en inom justitiedepartementet utarbetad promemoria (Ds Ju 1971:2) angående vidgat sekretesskydd hos statliga affärsverk har lagts fram förslag till ändring i sekretesslagen. Över promemorian har efter remiss yttranden avgetts av postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), luftfartsverket, riksrevisionsverket, statens vattenfallsverk, domänverket, förenade fabriksverken och OSK.

Utöver de nu angivna frågorna avser jag att i detta sammanhang ta upp dels en fråga om sekretesskydd vid kriminologisk undersökning, dels en fråga om en följdändring i sekretesslagen till skatteräts- och länsrättsreformen.

Sekretessregler för rättsväsendets informationssystem

Rättsväsendets informationssystem

Enligt kungörelsen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem skall det finnas ett informationssystem grundat på automatisk databehandling (rättsväsendets informationssystem) för att insamla, lagra, bearbeta och lämna uppgifter som har samband med verksamheten inom polis-, åklagar- och domstolsväsendet samt kriminalvården. Informationssystemet skall bestå av delsystem. Rikspolisstyrelsen skall ansvara för driften av vissa delsystem för brottmålsförfarandet.

Till rikspolisstyrelsen skall för behandling i informationssystemet sändas in en rad uppgifter om brott och påföljder för brott från bl. a. domstolar, åklagare, polismyndigheter och myndigheter inom kriminalvården. Sålunda skall allmän underrätt, hovrätt och nedre justitierevisionen sända in bl. a. uppgift om dom i brottmål, åklagare bl. a. uppgift om beslut i åtalsfråga och strafföreläggande, polismyndighet bl. a. uppgift om

anmälan om brott samt kriminalvårdsstyrelsen bl. a. uppgift om straff-tidsberäkning.

I rättsväsendets informationssystem ingår system för allmänt kriminalregister enligt lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister samt polisregister enligt lagen (1965:94) om polisregister m. m. Rikspolisstyrelsen svarar, sedan uppgift inkommit, för att det allmänna kriminalregistret och de polisregister styrelsen bestämmer tillförs föreskrivna uppgifter. Utdrag ur det allmänna kriminalregistret och utdrag ur polisregister lämnas numera från rikspolisstyrelsen. Styrelsen skall vidare på grundval av uppgifterna i informationssystemet upprätta saköreslängd för varje månad samt indrivningshandlingar. Dessutom skall styrelsen ur systemet lämna underlag för rättsstatistiken. Det kan också nämnas att i informationssystemet skall bevaras uppgifter i dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot, vilka skall ingå i kontrollstyrelsens (riksskatteverkets) straffregister eller i körkortsregister.

Gällande regler om sekretesskydd för uppgifter i rättsväsendets informationssystem

I 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen fastslås den s. k. offentlighetsprincipen, som innebär att varje svensk medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall i princip ha fri tillgång till allmänna handlingar. Inskränkningar i rätten till allmänna handlingar får ske bara för vissa angivna ändamål, bl. a. i anledning av myndighets verksamhet för brotts förekommande och beivrande eller till skydd för statens, menigheters och enskildas behöriga ekonomiska intresse eller av hänsyn till privatlivets helgd och personlig säkerhet. Inskränkningarna skall anges i särskild lag, vilket har skett i sekretesslagen.

Allmänna handlingar är enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar, vare sig de har kommit in till myndigheten eller har blivit upprättade där. Vad som sägs om handling skall avse också karta, ritning eller bild. Frågan huruvida information, som upptagits på ADB-medium eller i annan maskinläsbar form, skall anses som handling i tryckfrihetsförordningens mening har länge varit föremål för skilda uppfattningar. Frågan får numera anses löst i praxis genom ett avgörande av regeringsrätten den 18 februari 1971. I ett utslag nämnda dag (II:6) har nämligen domstolen förklarat att på magnetband fört befolkningsregister får anses som handling i tryckfrihetsförordningens mening.

Enligt 11 § sekretesslagen får uppgifter och anteckningar, vilka tillförts register som avses i lagen om allmänt kriminalregister eller lagen om polisregister m. m., inte utlämnas i annat fall eller annan ordning än där sägs. Enligt kriminalregisterlagen är rätten att erhålla utdrag ur kriminalregistret snävt begränsad till vissa kategorier. Hit hör företrädesvis domstolar och åklagare samt vissa andra myndigheter, som har till uppgift att beivra brott. Enskild person kan erhålla utdrag ur registret

beträffande sig själv, om han styrker att utdraget är avsett för visst ändamål, för vilket Kungl. Maj:t har medgett att utdrag får lämnas, eller om han i annat fall styrkt att hans rätt är beroende av upplysning ur registret och Kungl. Maj:t gett tillstånd till utlämnande.

Lagen om polisregister m. m. innehåller regler om rätten att erhålla utdrag ur polisregister som i huvudsak överensstämmer med motsvarande regler i kriminalregisterlagen.

I 11 § sekretesslagen föreskrivs vidare att uppgifter och anteckningar, som hör till det hos kontrollstyrelsen (riksskatteverket) förda straffregistret rörande fylleri och vissa andra brott, inte får lämnas ut i annat fall eller annan ordning än Kungl. Maj:t bestämmer. Enligt kungörelsen (1955:513) om särskilt straffregister rörande fylleri och vissa andra brott skall utdrag ur registret lämnas på framställning av vissa angivna myndigheter. Uppgifter och anteckningar får inte lämnas ut från registret i vidare mån än som angetts i kungörelsen.

Samarbetsorganets framställning

Samarbetsorganet framhåller att det råder en viss osäkerhet om hur uppgifter som är lagrade på ADB-medium skall betraktas i offentlighets- och sekretesshänseende. Regleringen av utlämnande av uppgifter ur de maskinella register och andra lagringsmedia, som gör det möjligt att åstadkomma kriminalregister- och polisregisterutdrag, bör vara densamma som gäller beträffande utskrivna utdrag ur registren. Enligt samarbetsorganet kan nuvarande bestämmelser inte anses vara tillräckligt klara på dessa punkter.

Samarbetsorganet framhåller vidare att det inte finns några sekretessregler beträffande saköreslängder. Vem som helst torde i princip vara berättigad att få fullständiga avskrifter av de saköreslängder rikspolisstyrelsen framställer i samband med databehandling av ordningsförelägganden, strafförelägganden och domar i brottmål. Med ledning av sådana avskrifter skulle enskilda på datamaskinell väg kunna åstadkomma brottsregister över personer som fällt till böter.

Samarbetsorganet berör slutligen den information som rikspolisstyrelsen bevarar på maskinläsbart medium för kommande uppbyggnad av ett ADB-system för kontrollstyrelsens (riksskatteverkets) straffregister. Enligt samarbetsorganet torde denna information - om den över huvud taget faller inom begreppet allmän handling - vara underkastad samma sekretessregler som gäller för kontrollstyrelsens (riksskatteverkets) straffregister. Däremot är det osäkert hur man skall se på meddelanden som inom informations-systemet framställs maskinellt och som sänds till kontrollstyrelsen (riksskatteverket).

Enligt samarbetsorganet bör man mot bakgrund av det anförda överväga att, i avvaktan på generella regler angående offentlighet i fråga om data i ADB-system, provisoriskt lösa vissa sekretessfrågor i systemen för brottmålsförfarandet. Det ligger närmast till hands att lösa sekretessfrågorna genom att reglera vilka som skall få uppgift ur dessa system och vad dessa uppgifter får innehålla. Saköreslängder bör exempelvis endast

tillhandahållas de exekutiva myndigheterna, meddelanden för kontrollstyrelsens straffregister enbart kontrollstyrelsen.

Samarbetsorganet föreslår att de aktualiserade sekretessfrågorna löses på det sättet att 11 § sekretesslagen tillförs ett nytt andra stycke av följande lydelse:

Har uppgift om brott eller den som misstänkts, åtalats eller dömts för brott lämnats till rikspolisstyrelsen för databehandling inom rättsväsendets informationssystem, må, om ej annat följer av första stycket, uppgiften ej utlämnas från rikspolisstyrelsen i annat fall eller annan ordning än Konungen bestämmer. Detsamma skall gälla sammanställning eller annan bearbetning som rikspolisstyrelsen utfört på grundval av sådana uppgifter.

Samarbetsorganet föreslår vidare att i samband härmed kungörelsen om rättsväsendets informationssystem tillförs en förteckning över utdata med närmare uppgifter om deras innehåll och till vem de får lämnas ut. En sådan förteckning bör enligt samarbetsorganet göras detaljerad på flera punkter. I en del fall måste man dock räkna med mera generella föreskrifter, t. ex. i fråga om statistiska uppgifter och uppgifter som utgör ett inslag i informationsutbytet inom polisväsendet.

Remissyttrandet

OSK tillstyrker att en särskild sekretessregel införs för rättsväsendets informationssystem men framhåller att en sådan regel bör betraktas som provisorisk. OSK förbehåller sig sålunda att förutsättningslöst ta upp frågorna i sitt kommande förslag.

Möjligheten att bygga upp privata brottsregister på grundval av uppgifter, som erhålls i maskinläsbar form, skulle enligt OSK innebära ett intrång i den personliga integriteten som inte kan accepteras. Den föreslagna sekretessbeläggningen synes inte innebära att information som nu är tillgänglig hemlighålls. OSK förklarar sig utgå från att grunduppgifterna — domar och beslut hos domstolar, åklagare och polis — fortfarande blir offentliga i samma omfattning som nu och att detsamma gäller de uppgifter som lämnas ut från informationssystemet. Sekretesslagen hindrar, att ADB-tekniken utnyttjas för andra ändamål än de ur allmän synpunkt erforderliga.

OSK godtar i princip att sekretessregeln utformas som en allmän sekretessregel jämte en fullmakt för Kungl. Maj:t att reglera utlämningen. På en punkt vill emellertid OSK ifrågasätta om inte utlämningsregeln borde ges i sekretesslagen. Detta gäller statistiska sammanställningar (sammanställning eller annan bearbetning som rikspolisstyrelsen utfört på grundval av sådana uppgifter). Uttryckssättet i lagförslaget ansluter i viss mån till 16 § sekretesslagen (för statlig och kommunal statistik lämnade uppgifter och myndighets bearbetning därav), påpekar OSK. Enligt OSK sträcker sig emellertid den av samarbetsorganet föreslagna sekretessen längre än enligt 16 §, eftersom den omfattar även sammanställningar som inte lämnar någon upplysning om enskilda. I varje fall om någon nämnvärd statistikproduktion skall ske inom rikspolisstyrelsen kan det

ifrågasättas om inte den inskränkning i sekretessen som skall finnas beträffande anonym statistik bör anges i sekretesslagen i stället för i Kungl. Maj:ts föreskrifter. Vid utformningen av en sådan regel synes det böra beaktas, att bearbetningar inom rikspolisstyrelsen ibland kan vara hemliga jämlikt 10 § sekretesslagen, nämligen om de ingår i spanings- eller planeringsåtgärder rörande brottnålsutredning eller åtgärder till förekommande av brott.

Vidgat sekretesskydd hos statliga affärsverk

Postverket anhöll i skrivelse den 28 oktober 1970 om lagstiftningsåtgärder för att öka sekretesskyddet i fråga om postbankens affärshandlingar. Sedan framställningen överlämnats till OSK inkom kommittén med en promemoria i ämnet. Över promemorian inhämtades sedan yttranden av JK, postverket, Svenska bankföreningen och Svenska sparbanksföreningen.

Statens järnvägar (SJ) hemställde i skrivelse den 28 januari 1971 om förtydligande av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i syfte att SJ i likhet med övriga företag inom branschen skulle kunna hemlighålla vissa handlingar som har samband med affärsverksamheten.

Med anledning av framställningarna från postverket och SJ upprättades inom justitiedepartementet den inledningsvis omnämnda promemorian angående vidgat sekretesskydd hos statliga affärsverk.

Gällande bestämmelser

Som redovisats i föregående avsnitt räknas enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen som allmänna handlingar alla handlingar som förvaras hos stats- eller kommunalmyndighet, vare sig handlingarna inkommit till myndigheten eller upprättats där. Med statsmyndighet förstås enligt 3 § bl. a. till statens förvaltning hörande myndigheter. Statens affärsdrivande verk är att hänföra till denna kategori.

Sekretesslagen innehåller flera bestämmelser om undantag från offentlighetsprincipen i fråga om affärshandlingar som förvaras hos myndighet. Vissa av bestämmelserna har till ändamål att skydda det allmännas behöriga ekonomiska intresse, andra att skydda enskilds behöriga ekonomiska intresse.

Bestämmelserna om skydd för det allmännas ekonomiska intresse i fråga om affärshandlingar finns i 34 § sekretesslagen. Paragrafen gäller följande slag av handlingar:

1. handlingar i ärenden angående förvärv, avyttrande eller upplåtelse av egendom eller annat som myndighet äger förvalta;
2. handlingar i ärenden angående transport som utförs av myndighet;
3. handlingar i ärenden angående arbete som utförs för myndighets räkning på annat sätt än genom dess egen eller annan myndighets personal.

Handling, som avses i 34 §, får inte utan myndighetens tillstånd lämnas ut innan avtal slutits eller eljest ärendet avslutats. När anledning före-

ligger därtill kan myndigheten i fråga om visst ärende förordna att handlingarna inte får lämnas ut även efter det att avtal slutits eller ärendet slutförts. Sekretesstiden är dock maximerad i dessa fall. Beträffande handling, som inte innehåller villkoren i ingånget avtal, får sekretesstiden inte utsträckas över 20 år från den dag avtalet slöts eller ärendet slutbehandlades. I fråga om handling, som innehåller avtalsvillkor, varierar den längsta medgivna sekretesstiden beroende på vilken myndighet som slutit avtalet och på vad avtalet gäller. Är avtalsparten på den allmänna sidan ett statens affärsdrivande verk, är den längsta sekretesstiden fem år. I annat fall är den två år. Tidsperioderna räknas, om avtalet går ut på leverans av elektrisk kraft, gas, vatten e. d. eller på försäljning av varor med vilka myndigheten driver handel i affärsmässiga former, från det avtalet fullgjorts eller upphört att gälla och i andra fall från det avtalet slöts.

Beslut enligt 34 § om att hemlighålla handlingar även efter det att avtal slutits eller ärendet eljest slutförts skall med vissa undantag anmälas till Kungl. Maj:t, som i sin tur skall underrätta riksdagens revisorer om anmälningarna.

Bestämmelser till skydd för att enskilds affärshemligheter inte avslöjas vid affärsförbindelse med det allmänna finns bl. a. i 28 och 30 §§ sekretesslagen. I 28 § ges regler om handlingar som kommit in till eller upprättats hos statlig eller kommunal anstalt för samfärdsel och som avser samfärdsel. Sådana handlingar får, såvitt de angår deras angelägenheter som anlitat eller eljest träder i beröring med anstalten, inte utan samtycke av den handlingen angår lämnas ut till annan tidigare än 20 år efter handlingens datum. Enligt 30 § får handling, av vilken enskilds förhållande till postsparbanken eller postgiroörelsen framgår, ej utan dennes samtycke lämnas ut till annan tidigare än 20 år efter handlingens datum, om inte Kungl. Maj:t för särskilt fall bestämmer annorlunda.

De statliga affärsverken

De statliga affärsverken, till vilka hör bl. a. postverket vari postbanken ingår och SJ, har till stor del kommersiella uppgifter. Jämfört med andra myndigheter intar affärsverken en relativt fristående ställning, utan att de därför är självständiga juridiska personer. Affärsverken äger själva i inte obetydlig utsträckning att bestämma över sina ekonomiska förhållanden. För samtliga verk gäller emellertid att investeringsutrymmet fastställs av statsmakterna. I vissa fall bestämmer verket själv sin pris- och taxepolitik, medan i andra fall bestämmanderätten i sådana frågor ankommer på Kungl. Maj:t. Den ekonomiska målsättning som gäller för flertalet affärsverk innebär att verket skall med intäkter från rörelsen täcka sina kostnader, inbegripet avskrivningar och förräntning på det bokförda statskapitalet.

Utvecklingen under de senaste årtiondena har för vissa affärsverk medfört att de i högre grad än tidigare konkurrerar med enskilda företag. Detta beror i första hand på att en och samma prestation som en följd av

den tekniska utvecklingen kan tillgodoses på flera alternativa sätt, t. ex. biltransport i stället för järnvägstransport, eluppvärmning i stället för oljeeldning osv. Vidare betyder den höjda levnadsstandarden att en större del av konsumtionen än tidigare hänför sig till umbärliga varor som konkurrerar om konsumtionsutrymmet. Enligt affärsverksutredningens bedömning i betänkandet (SOU 1968:45) Affärsverken: ekonomi – konkurrens – effektivitet är det realistiskt att räkna med att konkurrensinslaget i framtiden successivt kommer att bli ännu starkare. För att detta ökade konkurrensinslag skall medföra den önskvärda effektivitetsstimulansen krävs emellertid enligt utredningens mening, att affärsverken får konkurrera med enskilda företag på så långt möjligt lika villkor samt att affärsverkens redovisning och finansiering utformas med tanke på att möjliggöra en meningsfull effektivitetsjämförelse mellan affärsverket och dess konkurrenter.

Postbanken ingår i postverkets organisation. De närmare reglerna om bankens verksamhet finns i lagen (1969:732) om postbanken. I huvudsak innebär lagen att det system av enhetliga rörelse regler som gäller för övriga bankinstitut är tillämpligt även på postbanken. Banken står sålunda under tillsyn av bankinspektionen. För postbanken finns en särskild styrelse. Sex styrelseledamöter är gemensamma för postbanken och Sveriges kreditbank. Enligt riktlinjer för postbankens verksamhet, som antogs i samband med lagen om postbanken, skall banken till statsverket utge bl. a. en motsvarighet till den statliga inkomstskatten, som utgör 40 % av den redovisade vinsten. Vid tillkomsten av postbankslagen gjordes klara uttalanden om att avsikten var att ge banken en ställning som skulle möjliggöra konkurrens på såvitt möjligt lika villkor med andra banker och kreditinstitut.

SJ:s huvudsakliga rörelsegrenar är järnvägstrafik och busstrafik. De riktlinjer för den statliga trafikpolitiken som statsmakterna antog år 1963 syftade bl. a. till att skapa förutsättningar för konkurrens mellan olika trafikmedel på så lika villkor som möjligt. I enlighet härmed har SJ:s järnvägsnät från ekonomisk synpunkt delats upp i två separata rörelsegrenar, affärsbanenätet och det ersättningsberättigade, olönsamma nätet. I fråga om affärsbanenätet har SJ befriats dels från den tidigare gällande transportplikten, dels från skyldigheten att likabehandla trafikanterna vid vagntilldelning och att offentliggöra genom separata fraktavtal medgivna taxenedsättningar.

Tidigare förslag

Frågan om offentlighet och sekretess beträffande affärsverkens affärshandlingar har behandlats i offentlighetskommitténs betänkande (SOU 1966:60) Offentlighet och sekretess. Enligt kommitténs förslag skulle offentlighets- och sekretesslagstiftningen läggas om bl. a. på det sättet, att även de materiella reglerna om undantag från offentlighetsprincipen skulle tas in i TF. Till reglerna i TF om undantag från principen om allmänna handlingars offentlighet skulle knytas tillämpningsföreskrifter

av lags karaktär, som närmare angav på vilka områden undantagen skulle gälla.

Bestämmelser om sekretess i myndighets intresse för dess affärshandlingar togs i förslaget upp i 2 kap. 12 § TF. Den föreslagna bestämmelsen hade, såvitt nu är av intresse, följande lydelse:

Driver myndighet affärsverksamhet eller äger staten eller kommun del i bolag, förening eller annan sådan samfällighet som driver affärsverksamhet, skall, i fall som angivas i tillämpningsförteckningen, allmän handling angående konstruktionsarbete, utredning, prov, prissättning eller affärshändelse som står i samband med verksamheten hållas hemlig, om det kan antagas att utlämnande skulle på det allmännas bekostnad gynna någon, som driver likartad rörelse, eller eljest lända verksamheten till skada.

Enligt förslaget till tillämpningsförteckning skulle den nu nämnda bestämmelsen i TF tillämpas på handlingar, som inkommit till eller upprättats hos bl. a. de statliga affärsverken.

Kommittén framhöll i motiveringen till den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 12 § TF, att vinstintresset inte alltid var lika avgörande för verksamhetens bestånd och framgång inom den offentliga sektorn som inom privata företag. När en verksamhet bedrevs i enlighet med beslut av staten eller kommun och byggdes upp med allmänna medel kunde man i stället vinna en viss garanti för att verksamheten drevs effektivt genom att sörja för en öppen redovisning inför medborgarna. Öppenheten kunde likväl inte få sträcka sig så långt att alla detaljer om de allmänna företagens dagliga drift och planering för framtiden skulle offentliggöras. Om det skulle vara möjligt för konkurrerande företag att utan begränsningar skaffa sig kännedom därom, kunde det befaras att staten och kommunerna över huvud taget inte skulle kunna driva någon affärsverksamhet utom sådan som grundade sig på monopol. Offentligheten skulle alltså, långtifrån att vara en drivfjäder till förnyelse och framsteg, hindra verksamheten eller göra denna omöjlig. Eftersom det allmänna drev ekonomisk verksamhet i konkurrens med enskilda, måste man enligt kommittén godta en viss sekretess. Gränserna för sekretessen måste emellertid dras upp så att de blev tillräckligt snäva för att den stimulans som allmänhetens insyn innebar inte skulle utebli och tillräckligt vida för att de allmänna företagen inte skulle hamna i underläge. Sekretessregeln borde utformas så att den fick vidare tillämpning ju mer affärsbetonad den rörelse var som det gällde. Konkurrensmomentet borde komma till uttryck i regelns ordalag.

Vid remissbehandlingen rädde inte några delade meningar om att det med hänsyn till konkurrensaspekten förelåg ett behov av sekretesskydd för myndighets affärshandlingar. Däremot framkom i viss mån olika uppfattningar i fråga om hur långt ett sådant skydd borde sträcka sig. Näringslivsdelegationen, som var ett av Handelskamrarnas nämnd, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Svenska petroleuminstitutet, Sveriges grossistförbund, Sveriges industriförbund och Sveriges köpmannaförbund gemensamt tillsatt organ för remissens besvarande, ansåg att kommitténs förslag gav alltför vidsträckta möjligheter till sekretess.

Delegationen framhöll att det i det allmännas affärsdrivande verksamhet ofta ingår starka moment av myndighetsutövning, som gör att det allmännas företag har ett bestämt övertag i förhållande till de enskilda konkurrenterna. Eftersom affärsverksamheten bedrivs med allmänna medel, finns ett påtagligt behov av insyn. Enligt delegationens mening är ofta intresset av insyn tyngre vägande än intresset av att det allmänna under skydd av sekretess och med hjälp av den gynnade ställning som ägandeförhållandet kan ge får driva verksamhet som konkurrerar med enskild företagsamhet. Delegationen fann kommitténs förslag till lagtext alltför vag och förenlig med praktiskt taget obegränsad sekretess. Enligt kommittén skulle sekretessregeln utformas så att den fick en vidare tillämpning ju mer affärsbetonad ifrågavarande rörelse var. Delegationen ansåg att kommitténs uttalande kunde förenas med lagtextens avfattning endast om orden "eller eljest lända verksamheten till skada" togs bort. Delegationen ifrågasatte därför om inte det enda kriteriet på de fall då hemlighållande skulle få ske borde vara, att utlämnande skulle på det allmännas bekostnad gynna någon som drev likartad rörelse.

En liknande uppfattning kom till uttryck i yttrandet från Svenska arbetsgivareföreningen.

Föreliggande framställningar m. m.

I *postverkets framställning* betecknas skyddet för postbankens affärs-
mässiga verksamhet som mycket begränsat. Frågan om ett utökat skydd har kommit i ett akut läge genom att den nya postbankslagstiftningen trätt i kraft den 1 januari 1970. Denna går ut på att postbanken och andra bankinstitut skall kunna konkurrera på lika villkor. Statsmakternas direktiv innebär vidare att postbanken och Sveriges kreditbank skall samarbeta, och detta medför behov av samma sekretesskydd för postbanken som för kreditbanken.

Postverket betecknar det som klart otillfredsställande, att uppgifter om postbankens verksamhet och rörelse med åberopande av offentlighetsprincipen i ett flertal fall kan krävas utlämnade, där postbankens intressen, särskilt till följd av dess konkurrensförhållande till andra banker, kan skadas. Det allmänna informationsintresset bör vägas mot intresset av konkurrens på lika villkor, och kravet på insyn från allmän synpunkt tillgodoses genom bankinspektionens tillsyn.

Enligt postverket skulle det förslag till sekretessbestämmelse till skydd för det allmännas ekonomiska intressen som lades fram av offentlighetskommittén ha lämnat ett tillfredsställande skydd för postbankens del. Eftersom detta förslags genomförande nu framstår som ovisst, betecknas det som angeläget att postbankens skydd mot insyn regleras på andra vägar.

Som exempel på handlingar som kan ha sådant säkinnehåll att de behöver komma i åtnjutande av kompletterande skydd nämns analyser av förändringar i omslutningen, anteckningar från sammanträden i direktion och andra organ, utvecklingsarbete på sortimentsområdet, marknads-

undersökningar (egna och köpta), marknadsplanering, beslut om reklamkampanjer, avtal med underleverantörer, avtal med samarbetspartners, rabattavtal, överenskommelser med utländska banker, likviditetsbudgets, obligationsportföljens sammansättning, nedskrivningsbehov rörande obligationsinnehav, prissättningskalkyler, bokföringssystem, system och program på dataserviceområdet, kundregister, uppgifter om arbetsgivare med postlön, central rörelsestatistik i den mån den inte anses böra offentliggöras, kontoantal och kontofördelning, uppgifter om betalningsströmmarna och inlåningens omfattning vid enskilda postanstalter, interna arbetsinstruktioner, telegramnycklar och blankettekniska förslag.

I OSK:s *promemoria* med anledning av postverkets framställning framhålls att det beträffande en del av de från postverkets sida uppräknade handlingarna (avtal, kundregister, uppgifter om arbetsgivare med postlön) torde kunna upprätthållas önskad sekretess enligt 30 § sekretesslagen med hänvisning till ett med de enskilda motparterna gemensamt sekretessbehov. OSK nämner vidare bl. a. att sekretess med återopande direkt av postbankens egna intressen i någon utsträckning kan grundas på 34 § sekretesslagen. Det framhålls att paragrafen endast till ringa del täcker bankrörelse.

OSK framhåller att den nya lagstiftning rörande postbanken som trätt i kraft den 1 januari 1970 är avsedd att möjliggöra en mera varierad placeringspolitik från postbankens sida. Det synes OSK sannolikt, att insyn från konkurrenters sida i detta läge kan förväntas bli avsevärt mycket mera besvärande för banken än under tidigare skeden i dess utveckling. Nuvarande regler om sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intressen kan endast i begränsad utsträckning anses täcka postbankens behov.

Intresset av sekretesskydd torde enligt OSK främst avse postsparbanksrörelsen, men åtskilliga av de från postverkets sida anförda exemplen — speciellt på utlåningssidan — berör även postgirot, och med hänsyn till postbankslagens utformning synes det svårigen kunna göras någon skillnad i sekretesshänseende mellan de olika rörelsегrenarna.

OSK uttalar som sin mening att så starka skäl för postverkets framställning om lagändring föreligger, att möjligheterna för en sådan bör undersökas utan att en fullständig lösning för de affärsdrivande verken och det allmännas ekonomiska verksamhet över huvud avvaktas. En ändring nu får givetvis betraktas som ett provisorium, som kan omprövas i samband med OSK:s fortsatta arbete.

En ändring av ifrågasatt slag bör enligt OSK:s mening ske genom att 30 § sekretesslagen kompletteras så att denna tillåter sekretess inte bara till förmån för postbankens kunder utan också omedelbart till skydd för postbanken själv.

OSK anför vidare att bestämmelsen klart bör ange, att ändamålet med den nytillkomna sekretessen är att möjliggöra konkurrens på lika villkor, något som var målet även för det förslag, som offentlighetskommittén lade fram. OSK jämför offentlighetskommitténs gränsdragning kring de sekretessmögliga handlingarna med det i 20 och 21 §§ sekretesslagen

använda uttrycket att handling innehåller "upplysningar om (enskilds) affärs- eller driftförhållanden" och anför i anslutning härtill att både nämnda uttryck och det av offentlighetskommittén använda att "utlämnande kan antas på det allmännas bekostnad gynna någon som driver likartad rörelse, eller eljest lända verksamheten till skada" är så obestämda (betr. 21 § sekretesslagen jfr prop. 1937:103 s. 73), att de måste förses med ett tillägg som ger en lämplig avgränsning. Den av offentlighetskommittén föreslagna formuleringen — avsedd att täcka all affärsverksamhet från det allmännas sida — är mindre väl anpassad till postbankens verksamhet. Det synes däremot lämpligt att i anslutning till offentlighetskommittén särskilt framhålla konkurrensmotivet och därigenom inskränka sekretessen till fall, där den är motiverad av strikt affärsmässiga synpunkter. Sekretessen bör sålunda begränsas till fall där utlämnande skulle på postbankens bekostnad gynna någon som driver likartad rörelse. Detta medför dock inte att utlämning kan vägras endast när den som begär den är konkurrent. Om handlingen lämnas ut till annan, måste man räkna med att den genom publicering eller på annat sätt kan komma till konkurrens kännedom.

OSK:s överväganden utmynnar i förslag att 30 § sekretesslagen kompletteras med en bestämmelse att allmän handling, som inkommit till eller upprättats hos postbanken och som angår bankens affärs- eller driftförhållanden, inte får utlämnas tidigare än 20 år från handlingens datum, om det kan antas att utlämnande skulle på postbankens bekostnad gynna någon som driver likartad rörelse.

I *remissyttrandena* över OSK:s promemoria godtogs genomgående att sekretesskyddet för postbankens affärshandlingar byggdes ut på föreslaget sätt. Postverket framhöll i formellt hänseende att postbanken är en integrerad del av postverket och att sekretesskyddets omfattning därför borde bestämmas så, att det avsåg handling som inkommit till eller upprättats hos postverket och angår postbankens affärs- eller driftförhållanden.

I *SJ:s framställning* framhålls att verket driver sin verksamhet i utpräglad konkurrens med andra transportföretag och att SJ därför har behov av att i likhet med övriga företag i branschen kunna hemlighålla vissa handlingar, som har samband med affärsverksamheten, för att inte hamna i ett sämre konkurrensläge än dessa. Detta gäller dels handlingar som innehåller uppgifter om enskilda kunders förhållanden, t. ex. villkor i transportavtal, dels handlingar som behandlar konkurrensen mellan SJ och andra transportföretag eller handlingar varur slutsatser kan dras om konkurrensläget i ett eller annat avseende, t. ex. kostnadsuppgifter för järnvägsdriften.

Det synes SJ som om 28 och 34 §§ sekretesslagen ger en tillfredsställande garanti för att en enskild kund inte skall behöva känna mindre trygghet i en affärsförbindelse med SJ än i en med ett privat företag. Däremot framgår inte uttryckligen om SJ som statligt affärsverk är skyddat från insyn från konkurrenternas, kundernas och andra intresserades sida i handlingar som upprättats inom eller för SJ och som — utan

att innehålla uppgifter om enskilda kunder — behandlar allmänna konkurrensförhållanden, kostnader, prissättning, säljplaner och annat av karaktären affärshemligheter.

Med hänvisning till det anförda hemställer SJ att i förtydligande syfte en bestämmelse med i huvudsak samma formulering som offentlighetskommitténs förslag till TF 2:12 införs i sekretesslagen.

Departementspromemorian

I promemorian framhålls att 34 § sekretesslagen ger vissa möjligheter att förordna om sekretess beträffande handlingar i konkreta ärenden men att det enligt sekretesslagen f. n. inte finns någon möjlighet att hemlighålla handlingar som gäller myndighets affärsverksamhet i allmänhet, t. ex. handlingar som innehåller marknadsundersökningar, prissättningskalkyler eller planläggning av marknadsföring eller prispolitik beträffande myndighetens produkter och tjänster. Det föreligger emellertid enligt promemorian i många fall ett uppenbart behov av en sådan sekretess, ett behov som under senare år blivit mera framträdande mot bakgrund av den utveckling som har ägt rum i riktning mot att förstärka den affärsmässiga inriktningen i de affärsdrivande verkens verksamhet. Framställningarna från postverket och SJ ses som ett uttryck härför.

I promemorian erinras därefter om offentlighetskommitténs förslag beträffande den kommersiella sekretessen och om att det vid remissbehandlingen inte rädde några delade meningar om att det förelåg ett behov av sekretesskydd även beträffande sådana handlingar hos myndighet som gäller dess kommersiella förhållanden i allmänhet. Det påpekas också att den kritik som riktades från näringslivshåll mot förslaget utmynnade i att man förordade att sekretessmöjligheten begränsades till de fall då utlämnande av handlingen skulle på det allmännas bekostnad gynna någon som drev likartad rörelse.

I promemorian redovisas härefter läget f. n. på offentlighets- och sekretesslagstiftningens område. Offentlighetskommitténs förslag har inte lett till lagstiftning. OSK, som har tillkallats för att utarbeta ett nytt förslag i ämnet, har i första hand riktat in sitt arbete på att åstadkomma en provisorisk lösning av de problem som gäller offentlighets- och sekretesslagstiftningens tillämpning på ADB-lagrad information. OSK:s huvudförslag, som kan förväntas innehålla en lösning även av frågan om sekretess för myndighets affärshandling, beräknas inte kunna föreligga i sådan tid att de grundlagsändringar, som förslaget får förutsättas kräva för sitt genomförande, kan beslutas redan vid 1973 och 1974 års riksdagar. En totalreform på offentlighets- och sekretesslagstiftningens område kan således beslutas först därefter.

Med det angivna tidsschemat som bakgrund bedöms det i promemorian inte vara försvarligt att låta angelägna ändringar i sekretesslagstiftningen anstå i avbidan på resultatet av OSK:s utredningsarbete. De av postverket och SJ begärda ändringarna måste anses som angelägna. Postverkets framställning har sålunda i sak biträttits av OSK, som med anledning av framställningen utarbetat ett förslag till ändring i sekretess-

lagen. Förslaget har remissbehandlats och därvid i sak godtagits av samtliga remissinstanser. Beträffande SJ framhålls i promemorian att det är uppenbart att SJ bedriver en stor del av sin rörelse i konkurrens med andra transportföretag och att SJ därför har behov av att kunna hemlighålla handlingar som innehåller uppgifter om företagets marknadsföringsplaner, konkurrensförmåga, prispolitik o. d.

Härefter konstateras i promemorian att det efter OSK:s förslag till vidgad sekretess har tillkommit framställningen från SJ samt att det bedrivs även annan affärsverksamhet i myndighets regi än de som avses med framställningarna från postverket och SJ. Enligt promemorian förefaller det därför ändamålsenligt att inte begränsa en provisorisk ändring i sekretesslagen till att omfatta bara postverkets och SJ:s verksamhet. Å andra sidan kan man knappast nu vidga sekretessmöjligheterna till att omfatta ytterligare områden utan att ha närmare utredning om behovet inom resp. område. I detta läge synes det lämpligt att konstruera sekretessbestämmelsen så, att den omfattar verksamheten hos samtliga affärsdrivande verk men att det görs beroende på Kungl. Maj:ts prövning för varje verk för sig i vad mån bestämmelsen skall vara tillämplig på verkets verksamhet. Med hänsyn till att bestämmelsen är att anse som ett provisorium bör den inte ges större räckvidd än vad som det kan anses ha förelegat allmän enighet om vid remissbehandlingen av offentlighetskommitténs betänkande. I enlighet härmed föreslås att i sekretesslagen införs en ny bestämmelse, betecknad 34 a §, av följande lydelse.

Beträffande handling, som inkommit till eller upprättats hos myndighet vilken är att hänföra till statens affärsdrivande verk och som angår myndighetens affärs- eller driftförhållanden, äger Konungen förordna att den ej må utan myndighetens tillstånd utlämnas förrän viss tid, högst tjugo år, förflutit från handlingens datum, om det kan antagas att utlämnande skulle på myndighetens bekostnad gynna någon som driver likartad rörelse.

I promemorian läggs också fram förslag till en ny bestämmelse i den s. k. civilförvaltningens sekretesskungörelse, som ansluter till den föreslagna nya bestämmelsen i sekretesslagen.

Remissyttrandena

Förslaget i departementspromemorian godtas eller lämnas utan erinran i samtliga remissyttranden. En ledamot i OSK, *presidiesekreteraren Allan Eriksson*, har reserverat sig mot kommitténs yttrande och avstyrkt att den föreslagna utvidgningen av sekretesskyddet skall omfatta annat än postbankens verksamhet.

OSK (majoriteten) framhåller att SJ:s framställning ger ringa material för bedömning av frågan om SJ:s sekretessbehov och att SJ och övriga affärsdrivande verk, till skillnad från postbanken, inte genom någon helt nyligen tillkommen lagstiftning försatts i någon ny konkurrenssituation. Bakgrunden till SJ:s framställning är närmast konsekvenserna av 1963 års trafikpolitiska beslut. Vidare påpekar OSK att det nu framlagda förslaget

ansluter sig relativt nära till offentlighetskommitténs förslag men att — i anledning av kritik i ett antal remissyttranden — den där föreslagna sekretessen inskränkts till att avse enbart fall där utlämnande kan antas på vederbörande verks bekostnad gynna någon som driver likartad rörelse. OSK anser därför att frågan kan prövas på föreliggande material. Skälen för sekretess till skydd för affärsdrivande verks konkurrenssituation i viss omfattning är enligt OSK:s mening bärande.

Vad angår den valda metoden med ett fullmaktss stadgande i sekretesslagen och ett därtill anslutande tillägg i civilförvaltningens sekretesskungörelse anser OSK att det visserligen skulle vara principiellt riktigtast att riksdagen fick ta ställning till vilka affärsdrivande verk som skulle omfattas av beslutet. Förslagets avgränsning till direkta konkurrenssituationer synes dock ge en klar bild av vilka inskränkningar som kan genomföras. Konsekvenserna av den föreslagna lagregeln torde rätt väl kunna överblickas efter remissutfallet.

Ledamoten Eriksson anser att i OSK:s yttrande anförts en rad principiella betänkligheter mot förslaget och att dessa borde vara tillräckligt skäl för ett avstyrkande av förslaget. Han tillägger att bedömningen av behovet av ett ökat sekretesskydd för SJ och andra affärsdrivande verk kräver ett preciserat och dokumenterat faktaunderlag för att kunna vägas mot det offentlighetsintresse som finns på detta område. Det är exempelvis otvetydigt av stort allmänt intresse att kunna ta del av och bedöma det ekonomiska underlaget för vissa åtgärder vidtagna av SJ, medan det alls inte är lika klart och lätt att ange gränserna för en av konkurrensskäl motiverad sekretess.

Riksrevisionsverket framhåller att de ifrågasatta ändringarna inte innebär någon ändring i verkets rätt att få del av ifrågavarande affärshandlingar. Verket äger enligt sin instruktion att i princip få varje handling utlämnad som det behöver i sin revisionsverksamhet. Riksrevisionsverket vitsordar affärsverkens behov av ett vidgat sekretesskydd. Ett vidgat skydd påverkar givetvis öppenheten i revisionens rapporter och verket vill understryka vikten av att sekretessbestämmelserna får en restriktiv utformning. Sekretessskyddet bör därför ges den snäva räckvidd som föreslagits. Det skall alltså vara fråga om klara och direkta konkurrenssituationer, där affärsverket skadas och motparten gynnas om handlingen görs offentlig. Vid den praktiska tillämpningen av de nu ifrågasatta bestämmelserna bör man ha de nämnda förhållandena i blickpunkten. Detta innebär enligt verkets mening att sekretessbestämmelserna tillämpas restriktivt.

Förenade fabriksverken ifrågasätter om ej den föreslagna lydelsen av paragrafen borde ges generell giltighet, varigenom ifrågavarande sekretessbestämmelse skulle komma att omfatta verksamheten hos samtliga affärsdrivande verk.

En liknande uppfattning ger *riksrevisionsverket* uttryck för.

Televerket, domänverket och *förenade fabriksverken* hemställer att den föreslagna sekretessbestämmelsen görs tillämplig på deras verksamhet. *Statens vattenfallsverk* avser att senare komma in med en motsvaran-

de framställning såvitt gäller verket. *Luftfartsverket* förklarar sig f. n. inte ha behov av det föreslagna sekretesskyddet.

Departementschefen

En reform av lagstiftningen om offentlighet och sekretess beträffande allmänna handlingar har länge stått på dagordningen. Förslag till en sådan reform lades fram år 1966 av offentlighetskommittén i dess betänkande *Offentlighet och sekretess*. Förslaget, som blev föremål för en omfattande remissbehandling, ansågs emellertid inte kunna läggas till grund för lagstiftning utan ytterligare utredning. Detta utredningsuppdrag har anförtratts den år 1969 tillsatta offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK).

Man måste räkna med att en genomgripande reform av offentlighets- och sekretesslagstiftningen är en fråga på relativt lång sikt bl. a. med hänsyn till att en sådan reform sannolikt kräver grundlagsändring. De behov av ändringar beträffande sekretesskyddet som uppstår allteftersom den samhälleliga verksamheten griper in på nya områden eller tar nya former måste därför t. v. lösas genom partiella reformer inom sekretesslagstiftningens ram.

Inte minst den moderna ADB-tekniken har aktualiserat behovet såväl av en genomgripande reform som av provisoriska utbyggnader av offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Ett grundläggande problem har härvid varit huruvida informationsmaterial, som har lagrats på ADB-medium, skall anses som *handling* och därmed kunna bli föremål för offentlighetsprincipens tillämpning. Regeringsrätten har i ett nyligen meddelat avgörande funnit att så måste anses vara fallet. Med hänsyn till de möjligheter att ställa samman uppgifter beträffande både samhälleliga och enskildas förhållanden, som en obegränsad tillgång till myndigheternas datainformation medför, är det enligt min mening knappast tänkbart att i längden jämställa ADB-lagrad information med information som har influiter i en handling av gängse typ.

OSK har i första hand inriktat sitt arbete på frågorna om offentlighetsprincipens tillämpning på ADB-lagrat informationsmaterial, och ett förslag från kommittén i denna del kan väntas under innevarande år. En mera genomgripande lösning av dessa frågor måste därför dröja ännu en tid, vare sig det blir fråga om grundlagsändring eller ej. De behov av skydd som under tiden gör sig gällande genom den pågående utbyggnaden av offentliga ADB-system bör emellertid väl kunna tillgodoses genom ändringar i sekretesslagen. Det är givet att dessa frågor måste följas med stor uppmärksamhet från de ansvariga organens sida.

En ändring av nyss angivna slag i sekretesslagen har tagits upp av samarbetsorganet för ADB inom rättsväsendet. Lagändringen hänger samman med uppbyggandet av ett på ADB-teknik baserat rättsväsendets informationssystem. I detta system databehandlas handlingar från polis, åklagare och domstolar med uppgifter om enskilda personer som fällt till ansvar för brott. Uppgifterna skall användas för en rad olika ändamål.

Bl. a. skall vissa av uppgifterna ingå i ett maskinellt system för allmänt kriminalregister och polisregister. Uppgifterna skall vidare användas för den månatliga framställningen av saköreslängder och ligga till grund för meddelanden med uppgifter för kontrollstyrelsens (riksskatteverkets) straffregister rörande personer som har fällts för fylleri eller vissa andra brott.

Bakgrunden till samarbetsorganets framställning är bl. a. farhågor för att gällande bestämmelser inte ger möjlighet att vägra att lämna ut informationsmaterial i maskinläsbar form vilket lagrats i rättsväsendets informationssystem. Sävitt gäller däri ingående material, som hör till det allmänna kriminalregistret eller till polisregister, erbjuder dock redan gällande regler ett tillfredsställande sekretesskydd. Däremot finns f. n. inte någon sekretessbestämmelse beträffande material som ingår i saköreslängd. Som samarbetsorganet har påpekat kan därför uppbyggandet av informationssystemet innebära en viss risk för att utomstående med hjälp av saköreslängdsmaterialet upprättar privata belastningsregister över personer som har fällts till böter. En viss sådan risk finns f. ö. också, om utomstående direkt hos rikspolisstyrelsen kan få tillgång till kopior av de utgående saköreslängderna.

Mot denna bakgrund har samarbetsorganet föreslagit att 11 § sekretesslagen kompletteras med en bestämmelse att, om uppgift om brott eller om den som misstänkts, åtalats eller dömts för brott har lämnats till rikspolisstyrelsen för databehandling inom rättsväsendets informationssystem, uppgiften inte får lämnas ut från rikspolisstyrelsen i annat fall eller annan ordning än Kungl. Maj:t bestämmer. Bestämmelsen skall inte gälla informationsmaterial, som ingår i det allmänna kriminalregistret eller i polisregister. För sådant material skall nuvarande regler i ämnet fortfarande gälla.

Den av samarbetsorganet föreslagna bestämmelsen har godtagits av OSK. Även jag finner bestämmelsen ändamålsenlig. Den ger möjlighet att hindra att uppgifter som ingår i rättsväsendets informationssystem lämnas ut från rikspolisstyrelsen till enskilda för framställning av olika privata belastningsregister. Jag vill tillägga att den föreslagna sekretessregeln inte kan anses utgöra något avsteg från offentlighetsprincipen sådan den hittills har fått sin utformning i vårt land. De primäruppgifter hos domstolar, åklagare m. fl., som ligger till grund för uppgifterna i informationssystemet, påverkas sålunda inte av den föreslagna regeln utan kommer liksom hittills att vara offentliga. Regeln innebär inte heller att de uppgifter ur informationssystemet som från rikspolisstyrelsen har lämnats till annan myndighet blir hemliga hos den mottagande myndigheten.

Samarbetsorganet har föreslagit att den nya sekretessregeln skall avse inte bara uppgift om brott etc., som lämnats till rikspolisstyrelsen, utan även sammanställning eller annan bearbetning som styrelsen har utfört på grundval av sådana uppgifter. OSK har kritiserat nämnda tillägg och anför att det innebär en möjlighet att sekretessbelägga även sådana statistiska bearbetningar av informationsmaterial som inte innehåller

individualiserade personuppgifter. För egen del finner jag inte något behov av ett tillägg av ifrågavarande slag. I den mån sammanställning eller bearbetning innehåller individualiserade personuppgifter, bör de kunna sekretessskyddas med stöd av den grundläggande regeln. I övrigt finns det enligt min mening inte behov av någon särskild sekretessregel för sammanställningar och bearbetningar av förevarande slag.

Samarbetsorganet har också föreslagit att i samband med ändringen i sekretessreglerna kungörelsen om rättsväsendets informationssystem skall kompletteras med en förteckning över vilka uppgifter som får lämnas ut från rikspolisstyrelsen och till vilka de får lämnas. Frågan härom får tas upp i ett senare sammanhang.

Ett annat angeläget behov av utbyggnad av den nuvarande sekretesslagstiftningen gäller skyddet för de affärsdrivande verkens affärshandlingar. De regler i ämnet som nu finns i sekretesslagen (34 §) tar sikte på handlingar i konkreta ärenden. Däremot erbjuder gällande bestämmelser knappast några möjligheter att från insyn skydda affärshandlingar av mer allmänt slag, såsom marknadsundersökningar, marknadsplaneringar, prissättningskalkyler och planer rörande reklamkampanjer. Det är obestridligt att det finns behov av ett sådant skydd. I och med att ett affärsverk driver sin verksamhet i konkurrens med enskilda näringsidkare bör verket ha möjlighet att hemlighålla handlingar av ifrågavarande slag.

Frågan om sekretess för de affärsdrivande verkens allmänna affärshandlingar behandlades i offentlighetskommitténs betänkande. Enligt kommitténs förslag skulle hemlighållande kunna ske av handling angående konstruktionsarbete, utredning, prov, prissättning eller affärshändelse som stod i samband med verksamheten, om det kunde antas att utlämnande av handlingen skulle på det allmännas bekostnad gynna någon som drev likartad rörelse eller annars lända verksamheten till skada. Vid remissbehandlingen av betänkandet rådde det inte delade meningar om att det förelåg ett behov av sekretesskydd beträffande sådana handlingar hos myndighet som gällde dess kommersiella förhållanden i allmänhet. Från näringslivshåll förordades emellertid att sekretessmöjligheten begränsades till fall då utlämnande av handlingen skulle på det allmännas bekostnad gynna någon som drev likartad rörelse.

Frågan om sekretesskydd för affärsverkens allmänna affärshandlingar har sedan väckts på nytt genom framställningar från postverket, såvitt gäller postbankens rörelse, och från SJ. Med anledning härav har inom justitiedepartementet utarbetats en promemoria angående vidgat sekretesskydd hos statliga affärsverk. I promemorian föreslås att handling, som inkommit till eller upprättats hos myndighet som är att hänföra till statens affärsdrivande verk, inte skall få utlämnas utan myndighetens tillstånd, om det kan antas att utlämnande skulle på myndighetens bekostnad gynna någon som driver likartad rörelse. Längsta tid för sekretess är 20 år. Den föreslagna sekretessmöjligheten skall gälla bara om Kungl. Maj:t förordnar därom. Bakgrunden till den sistnämnda regeln är att det inte kunnat överblickas i vad mån sekretessbehov finns hos andra affärsverk än dem som avses med de ursprungliga framställningarna.

Promemorians förslag ansluter i sak nära till offentlighetskommitténs förslag. Dess räckvidd är emellertid mera begränsad. Förslaget sträcker sig sålunda inte längre än vad det kan anses ha rätt allmän enighet om vid remissbehandlingen av offentlighetskommitténs förslag. Det har också genomgående godtagits av de remissinstanser som yttrat sig över promemorian.

I några remissyttranden har diskuterats den valda tekniken att sekretessmöjligheten för de olika verken skall vara beroende av förordnande från Kungl. Maj:ts sida. Som OSK påpekat kan man knappast se något betänkligt i detta, eftersom själva den grundläggande bestämmelse som föreslås skola inflyta i sekretesslagen (34 a §) är så snävt avfattad att sekretess skall kunna förekomma bara när det är motiverat av konkurrensskäl. Å andra sidan framgår av remissyttrandena i ärendet att det inte finns behov av att generellt föreskriva sekretess för samtliga affärsverk. Jag ansluter mig därför till förslaget i promemorian.

Utöver vad jag nu har föreslagit bör i sekretesslagen vidtas en ändring för att tillgodose ett behov av sekretesskydd som uppkommer med anledning av den av 1970 års riksdag beslutade försöksverksamheten på det kriminologiska området (prop. 1970:1, bil. 4 s. 73, SU 1970:2, rskr 1970:2). Försöksverksamheten tar sikte på en vidgad samhällskontroll och en intensifierad behandling av personer som inom kriminalvården är föremål för frivård. Verksamheten bedrivs av en expertgrupp som är knuten till och står under ledning av kommittén (Ju 1970:54) för kriminologisk behandlingsforskning.

Ett genomförande av den nu aktuella frivårdsundersökningen förutsätter att undersökningspersonerna och andra enskilda personer, såsom anförvanter, arbetsgivare och arbetskamrater, positivt medverkar genom att ställa sig till förfogande bl. a. som intervjuobjekt. En sådan medverkan kan antas i väsentlig grad bli beroende av att garantier kan ges för att uppgifterna inte kommer till utomståendes kännedom. Såväl för denna undersökning som för andra liknande undersökningar är det angeläget att handlingar, som kommer till i samband med kriminologiska undersökningar och som angår enskildas personliga förhållanden, blir sekretessskyddade.

Med hänsyn härtill bör i 14 § första stycket sekretesslagen införas en bestämmelse som sekretessskyddar handlingar i ärenden som rör kriminologisk undersökning för forskningsändamål, i vad handlingarna angår enskilds personliga förhållanden.

Enligt beslut vid årets riksdag (prop. 1971:14, CU 1971:9, rskr 1971:52) skall prövningsnämnderna i länen ombildas till domstolar, benämnda länsskatterätter. Organisationen vid dessa domstolar regleras i lagen om skatterätt och länsrätt.

I prop. 1971:30 föreslås bl. a. att förfarandet hos förvaltningsdomstolarna, däribland skatterätterna, skall regleras i en förvaltningsprocesslag.

I syfte att anpassa skatteprocessen till bl. a. förvaltningsprocesslagen har i prop. 1971:60 föreslagits att vissa bestämmelser i taxeringsförord-

ningen, däribland 80–84 §§ om muntligt förfarande inför prövningsnämnd, skall upphöra att gälla.

I 17 § sekretesslagen finns en bestämmelse om sekretess för uppteckning av uppgifter som lämnats vid muntlig förhandling inför prövningsnämnd. Bestämmelsen anknyter till 83 § taxeringsförordningen.

I förvaltningsprocesslagen ges regler om när förhandling får äga rum inom stängda dörrar. Eftersom länsskatterätt är en domstol, kommer protokoll, hållet inför länsskatterätt vid förhandling inom stängda dörrar, att kunna hemlighållas enligt 36 § sekretesslagen.

Som framgår av vad jag nu anfört kommer det efter de nämnda förslagens genomförande inte att föreligga något behov av den speciella sekretessbestämmelsen i 17 § sekretesslagen angående skydd för uppteckning av uppgifter vid muntlig förhandling inför prövningsnämnd. Jag föreslår därför att bestämmelsen utgår.

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats *förslag till lag om ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar*.

Jag hemställer att Kungl. Maj:t genom proposition föreslår riksdagen att antaga förslaget.

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

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Författningsförslag	2
Utdrag av statsrådsprotokollet den 26 mars 1971	7
Sekretessregler för rättsväsendets informationssystem	7
Rättsväsendets informationssystem	7
Gällande regler om sekretesskydd för uppgifter i rättsväsendets informationssystem	8
Samarbetsorganets framställning	9
Remissyttrandet	10
Vidgat sekretesskydd hos statliga affärsverk	11
Gällande bestämmelser	11
De statliga affärsverken	12
Tidigare förslag	13
Föreliggande framställningar m. m.	15
Departementspromemorian	18
Remissyttrandena	19
Departementschefen	21