LAG om allmänna handlingar

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Betänkande av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén

LAG om allmänna handlingar



SOU
1975:22



Betänkande av
offentlighets- och sekretess-
lagstiftningskommittén

Statens offentliga utredningar
1975:22
Justitidepartementet

Lag om allmänna handlingar

Betänkande av Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén

Stockholm 1975

Omslag av Johan Hillbom
ISBN 91-38-02283-4
Göteborgs Offsettryckeri AB
Stockholm 1975

Till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Genom beslut den 11 april 1969 bemyndigade Kungl Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla högst sju sakkunniga för att utreda frågor om offentlighet och sekretess beträffande allmänna handlingar m m. Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 9 maj 1969 som sakkunniga verkställande direktören Rune Hermansson, tillika ordförande, riksdagsledamoten Erik Adamsson, numera departementssekreteraren Allan Eriksson, riksdagsledamoten Kurt Hugosson, chefredaktören Sven-Erik Larsson, riksdagsledamoten Åke Polstam och dåvarande riksdagsledamoten Erik Svedberg.

De sakkunniga har antagit namnet offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK).

OSK har tidigare i enlighet med tilläggsdirektiv av den 27 maj 1971 avlämnat delbetänkandet (SOU 1972:47) Data och integritet. De däri framlagda förslagen har legat till grund för datalagen (1973:289) och vissa ändringar i tryckfrihetsförordningen. Lagstiftningsarbetet har i denna del slutförts under våren 1974.

De i samband med utarbetandet av delbetänkandet till OSK knutna experterna, avdelningscheferna Edmund Rapaport och Per Svenonius samt aktuarien Hans-Olof Hansson och numera ordföranden i arbetsdomstolen Hans-Olov Stark, entledigades den 17 juli 1972.

Till sekreterare förordnades den 27 juni 1969 numera rådmannen Karl-Olof Lidin. Under utarbetandet av delbetänkandet var numera byråchefen Jan Freese förordnad som biträdande sekreterare. Freese entledigades den 17 juli 1972.

Den 6 september 1973 entledigades Lidin som sekreterare och förordnades i stället att som expert biträda de sakkunniga. Som ny sekreterare hade den 20 augusti 1973 förordnats hovrättsassessorn Kjell Nordling.

Rune Hermansson entledigades på egen begäran genom beslut den 3 oktober 1974 från sitt uppdrag i kommittén. Samma dag förordnades justitiekanslern Ingvar Gullnäs till ledamot, tillika ordförande.

OSK får härmed överlämna slutbetänkandet Lag om allmänna handlingar. Betänkandet innehåller förslag till lag om allmänna handlingar jämte ett kapitel i en ny grundlag som är avsedd att ersätta bl a tryckfrihetsförordningen. Dessutom framläggs förslag till följdändringar i bl a rättegångsbalken.

OSK har under arbetet på grundlagskapitlet samrått med massmedieutredningen, på vilken utformningen i övrigt av den nya grundlagen ankommer.

Experten Lidin har anslutit sig till de sakkunnigas förslag.

Reservationer har avgivits av ledamöterna Eriksson och Larsson.

Stockholm i april 1975.

Ingvar Gullnäs

Erik Adamsson *Allan Eriksson* *Kurt Hugosson*

Sven-Erik Larsson *Åke Polstam* *Erik Svedberg*

/Karl-Olof Lidin, Kjell Nordling

Innehåll

Förkortningar ... 9
Sammanfattning ... 11
Summary ... 25
Författningsförslag ... 37
Yttrandefrihetsgrundlagen ... 37
Lagen om allmänna handlingar ... 40
Följdändringar och -författningar ... 53

1 *Inledning* ... 63
1.1 OSK:s direktiv ... 63
1.2 Utredningsarbetet ... 65
1.2.1 OSK:s delbetänkande ... 65
1.2.2 Avgivna remissyttranden ... 66
1.2.3 Till OSK inkomna eller översända framställningar ... 69
1.2.4 Samarbete med andra utredningar m m ... 71
1.2.5 OSK:s hearings ... 71
1.3 Offentlighetskommitténs förslag ... 72
1.3.1 Dess systematik och innehåll ... 72
1.3.2 Remissutfallet såvitt avser den lagtekniska lösningen och förslagets allmänna uppbyggnad ... 79
1.4 Sammanfattning av gällande rätt ... 83

2 *Allmän motivering* ... 87
2.1 Offentlighetsprincipen och dess motivering ... 87
2.2 OSK:s förslag till nya sekretessregler ... 88
2.2.1 Sekretessreglernas form. Grundlag eller allmän lag? ... 88
2.2.2 Sekretessreglernas innehåll ... 90
2.3 Särskilda frågor ... 93
2.3.1 Särskilda regler för ADB-upptagningar ... 93
2.3.2 Utformningen av grundlagstexten i övrigt ... 97
2.3.3 Diarieföring och registrering ... 98
2.3.4 Tidsbegränsning av sekretessen ... 102
2.3.5 Enskilds samtycke och andra undantag från sekretessen 104
2.3.6 Handlingssekretess och tystnadsplikt ... 105
2.3.7 Besvär ... 113
2.3.8 Förhållandet mellan myndigheter ... 115
2.3.9 Service och information ... 117

2.3.10 Tillämpningsföreskrifter ... 119
2.3.11 Vissa ämnesområden ... 121
2.3.11.1 Socialregister ... 121
2.3.11.2 35 a § SekrL ... 122
2.3.11.3 Sekretess i tjänstetillsättningsärenden ... 123
2.3.11.4 Sekretess i vapenfriärenden ... 126
2.3.11.5 Sekretess i ärenden hos kronofogdemyndighet ... 127
2.3.12 Offentlighetsprincipens räckvidd ... 131

3 *Specialmotivering* ... 133
3.1 Yttrandefrihetsgrundlagen, 5 kap ... 133
3.1.1 Sekretessgrunder (5:1) ... 133
3.1.2 Begreppet myndighet (5:2) ... 135
3.1.3 Begreppet allmän handling (5:3) ... 141
3.1.4 Vilka handlingar är inte allmänna ? (5:4) ... 144
3.1.5 När är handling inkommen? (5:5) ... 146
3.1.6 När är handling upprättad? (5:6) ... 146
3.1.7 Om utlämnande (5:7) ... 148
3.1.8 Handling som är delvis hemlig m m (5:8) ... 149
3.1.9 Vem prövar fråga om utlämnande? (5:9) ... 151
3.1.10 Besvär (5:10) ... 152
3.1.11 Hemligstämpling (5:11) ... 153
3.2 Lagen om allmänna handlingar ... 154
3.2.1 Inledande bestämmelser (1–3 §§) ... 154
3.2.2 Utrikessekretessen (4 §) ... 159
3.2.3 Försvarssekretessen (5 §) ... 163
3.2.4 Rikets centrala finans- och räntepolitik (6 §) ... 167
3.2.5 Inspektion, kontroll och annan tillsyn (7 §) ... 170
3.2.6 Brotts förebyggande och beivrande (8–10 §§) ... 175
3.2.6.1 Polismyndighets m fl myndigheters verksamhet (8 §) ... 175
3.2.6.2 Säkerhets- och bevakningsåtgärder (9 §) ... 179
3.2.6.3 Verkställighet av påföljd (10 § – säkerhet på anstalt m m) ... 180
3.2.7 Det allmännas ekonomiska intresse (11–15 §§) ... 182
3.2.7.1 Rättstvister (11 §) ... 182
3.2.7.2 Kollektivavtal m m (12 §) ... 183
3.2.7.3 Vissa av sjölagen reglerade förhållanden (13 §) ... 190
3.2.7.4 Upplåning (14 §) ... 190
3.2.7.5 Det allmännas affärsverksamhet (15 §) ... 192
OSK, 15:1 ... 197
OSK, 15:2 ... 200
OSK, 15:3 och 4 ... 204
3.2.8 Enskilds ekonomiska intresse, privatlivets helgd och enskilds personliga säkerhet; bestämmelser till skydd för ekonomiska intressen (16–26 §§) ... 205

3.2.8.1 Skeppsbyggnadsavtal (16 §) 206
3.2.8.2 Medling i arbetstvister (17 §) 207
3.2.8.3 Patent och mönster (18 §) 207
3.2.8.4 Arbetsförmedling m m (19 § – arbetsgivare) 209
3.2.8.5 Pris- och konkurrensfrågor (20 §) 210
3.2.8.6 Utredning, kontroll eller stödverksamhet med avseende på näringslivet (21 §) 212
3.2.8.7 Uppgiftsskyldighet i vissa planeringsfrågor (22 §) 214
3.2.8.8 Tullsekretessen (23 §) 215
3.2.8.9 Postgirot (24 §) 216
3.2.8.10 Uppdrag för enskilds räkning (25 §) 216
3.2.8.11 Giftinformationscentralen m m (26 §) 218
3.2.9 Enskilds ekonomiska intresse, privatlivets helgd och enskilds personliga säkerhet; bestämmelser till skydd för såväl ekonomiska som personliga intressen (27–35 §§) 219
3.2.9.1 Vissa uppdrag hos UD m m (27 §) 220
3.2.9.2 Postverket och televerket (28 §) 221
3.2.9.3 Taxering (29 §) 221
3.2.9.4 Bank- och försäkringsinspektionerna m m (30 §) 225
3.2.9.5 Överförmyndare (31 §) 228
3.2.9.6 Rättshjälpsnämnd och allmän advokatbyrå m m (32 §) 229
3.2.9.7 Advokatsamfundet; revisorer (33 §) 231
3.2.9.8 Utlåning m m (34 §) 233
3.2.9.9 Statistik (35 §) 234
3.2.10 Enskilds ekonomiska intresse, privatlivets helgd och enskilds personliga säkerhet; bestämmelser till skydd för personliga intressen (36–51 §§) 242
3.2.10.1 Kriminalregister m fl register (36 §) 242
3.2.10.2 Handlingar som rör utlänningar (37 §) 247
3.2.10.3 Förundersökning m m (38 §) 249
3.2.10.4 Verkställighet av påföljd (39 § – enskilda) . 253
3.2.10.5 Sjukvård och socialvård m m (40 §) 254
OSK, 40:1 258
OSK, 40:2 260
OSK, 40:3 och 4 261
3.2.10.6 När får anmälare vara anonym? (41 §) 263
3.2.10.7 När får sjukvårdsjournal undanhållas patienten? (42 §) 266
3.2.10.8 Allmän försäkring; studiestöd (43 §) 268
3.2.10.9 Psykologiska undersökningar; skolväsendet (44 §) 271
3.2.10.10 Arbetsförmedling m m (45 § – enskilda) .. 273
3.2.10.11 Personalpensionering och omplacering (46 §) 275
3.2.10.12 Folkbokföringen (47 §) 276
3.2.10.13 Familjerådgivning och medling (48 §) 278

3.2.10.14 Vissa handlingar av dialektologiskt el dyl innehåll (49 §) ... 278
3.2.10.15 Datalagen och datainspektionen (50 §) ... 279
3.2.10.16 Tidsgränser (51 §) ... 280
3.2.11 Verkan av samtycke (52 §) ... 280
3.2.12 Handlingar hos domstol (53 och 54 §§) ... 281
3.2.13 Tystnadsplikt m m (55 och 56 §§) ... 284
3.2.13.1 Tystnadsplikt (55 §) ... 284
3.2.13.2 Utlämnande med förbehåll (56 §) ... 286
3.2.14 Besvär (57 §) ... 288
3.2.15 Service och information (58 §) ... 290
3.2.16 Förhållandet mellan myndigheter (59 och 60 §§) ... 290
3.2.17 Gemensamma bestämmelser (61 och 62 §§) ... 291
3.2.17.1 Partsoffentligheten (61 §) ... 291
3.2.17.2 Dispensbefogenheter (62 §) ... 293
3.3 Ändringar i RB och i förvaltningsprocesslagen ... 295
3.4 Andra följdförfattningar ... 296
3.4.1 Tillämpningsförordningen till 21 § LAH ... 296
3.4.2 Förordningen om utlämnande av vissa statistiska uppgifter ... 298
3.4.3 Förordningen rörande prövning av utlämnande av "kvalificerat hemliga" handlingar ... 298
3.4.4 Lagen om upphävande av 35 § riksbankslagen m m ... 298
3.5 Övergångsbestämmelser ... 299

4 *Var nuvarande bestämmelser återfinns i förslaget* ... 301
4.1 2 kap TF jämfört med 5 kap YFG ... 301
4.2 SekrL jämförd med LAH ... 301
4.3 Sekretesskungörelserna ... 304

Reservationer ... 305

Förkortningar

ADB	Automatisk databehandling
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
BrB	Brottsbalken
CFSK	Civilförsvarets sekretesskungörelse
CFU	Centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden
CKR	Centrala körkortsregistret
CSK	Civilförvaltningens sekretesskungörelse
CSN	Centrala studiestödsnämnden
CU	Civilutskottet
DAFA	Datamaskincentralen för administrativ databehandling
DAK	Dataarkiveringskommittén
DON	Domstolsväsendets organisationsnämnd
DOVA	Dialekt- och ortnamnsarkiven samt svenskt visarkiv
FhSK	Folkhushållningens sekretesskungörelse
FOA	Försvarets forskningsanstalt
FSK	Försvarets sekretesskungörelse
HD	Högsta domstolen
HovR	Hovrätt
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
KF	Kooperativa förbundet
KU	Konstitutionsutskottet
KUU	Kreditupplysningsutredningen
LAH	Lagen om allmänna handlingar
LO	Landsorganisationen
MMU	Massmedieutredningen
MO	Militieombudsmannen
NIA	Nämnden för internationella adoptionsfrågor
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OK	Offentlighetskommittén
OSK	Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén
PFSK	Psykologiska försvarets sekretesskungörelse
PRV	Patent- och registreringsverket
RB	Rättegångsbalken
RegR	Regeringsrätten
REX	Riksdatasystemet inom exekutionsväsendet

RF	Regeringsformen (den nu gällande, om annat ej sägs)
RFV	Riksförsäkringsverket
RI	Rättsväsendets informationssystem
RO	Riksdagsordningen
RPS	Rikspolisstyrelsen
RRV	Riksrevisionsverket
RSV	Riksskatteverket
RÅ	1) Regeringsrättens årsbok 2) Riksåklagaren
SAF	Svenska arbetsgivareföreningen
SAV	Statens avtalsverk
SCB	Statistiska centralbyrån
SekrL	Sekretesslagen
SFS	Svensk författningssamling
SGU	Sveriges geologiska undersökning
SIDA	Swedish International Development Authority (Styrelsen för internationell utveckling)
SJ	Statens järnvägar
SjöL	Sjölagen
SOU	Statens offentliga utredningar
SPK	Statens pris- och kartellnämnd
SPN	Statens personalnämnd
STSK	"Signalskyddstjänstens sekretesskungörelse" (1962:200)
SÖ	Skolöverstyrelsen
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
TF	Tryckfrihetsförordningen (den nu gällande, om annat ej sägs)
TSK	"Tullverkets sekretesskungörelse" (1940:204)
UD	Utrikesdepartementet
YFG	Yttrandefrihetsgrundlagen
ÖB	Överbefälhavaren
ÖÄ	Överståthållarämbetet

Sammanfattning

OSK har haft att göra en översyn av lagstiftningen om offentlighet och sekretess. Vid denna översyn har kommittén i enlighet med direktiven beaktat det material, som Offentlighetskommittén (OK) framlade i sitt år 1966 publicerade betänkande (SOU 1966:60 och 61) Offentlighet och sekretess och remissyttrandena över betänkandet. Riktmärket för en reform skulle enligt direktiven alltjämt vara att undantag från offentlighetsprincipen skall ske endast om det är nödvändigt av hänsyn till viktiga allmänna eller enskilda intressen. En omprövning skulle göras av den lämpliga fördelningen av reglerna på grundlag, allmän lag eller författning av lägre valör. Vederbörlig hänsyn borde härvid tas till att nya regler måste utformas så att de tillgodoser både anspråken på stadga i principerna och kraven på lättillämplighet. Lagstiftningen borde också vara sådan att den utan omgång kan jämkas om så behövs med hänsyn till den snabba utvecklingen i samhället. OSK anbefalldes uttryckligen att i arbetet behandla även spörsmålen om sekretess mellan myndigheter.

De tilläggsdirektiv som utfärdades för OSK den 27 maj 1971 avsåg främst frågan om behandlingen av sådant informationsmaterial, som upptagits med hjälp av ADB. Dessa spörsmål har av OSK behandlats med förtur och föranlett delbetänkandet (SOU 1972:47) Data och integritet. De förslag som däri framfördes har legat till grund för vissa ändringar i TF samt för datalagen (1973:289).

Den år 1970 tillsatta massmedieutredningen (MMU) har att överväga det grundlagsmässiga skyddet för yttrandefriheten. MMU väntas under innevarande år framlägga förslag till ny grundlag, som skall ersätta 1949 års TF. Ett kapitel i detta grundlagsförslag avses behandla allmänna handlingars offentlighet. OSK har utarbetat förslag till detta kapitel. Visst samråd med MMU har därvid ägt rum.

OSK:s nu framlagda slutbetänkande innefattar, utöver nyssnämnda kapitel i ett kommande grundlagsförslag, förslag till en ny lag som skall ersätta den nuvarande SekrL. Denna lag ersätter även större delen av de s k sekretesskungörelserna. Vidare omfattar betänkandet förslag till vissa följdändringar i RB och i förvaltningsprocesslagen m m.

Grundlagskapitlet

Frågor av lagteknisk och systematisk natur intar en mer central plats än vanligt i detta lagstiftningsärende. Svårigheterna belyses av det mottagan-

de OK:s förslag fick. OSK anser sig inte ha funnit någon lösning som tillgodoser alla krav. Ämnets svårighetsgrad och kravet på att snart sagt varje tjänsteman skall kunna tillämpa lagstiftningen gör måhända detta ursäktligt. Mycket generellt sett kan hävdas att OSK:s förslag ligger mellan gällande rätt och OK:s förslag men betydligt närmare gällande rätt.

När det gäller fördelningen av reglerna på grundlag och annan lag eller författning av lägre valör har OSK funnit att nuvarande systematik bäst tillgodoser de krav på en ny lagstiftning som angivits i direktiven. I det grundlagskapitel som ingår i förslaget anges alltså de sekretessgrunder som får föranleda undantag från offentlighetsprincipen. Kapitlet innehåller i övrigt – liksom nuvarande 2 kap TF – grundläggande definitioner på vad som är en myndighet, en allmän handling eller en inkommen resp upprättad handling. Vidare ges regler om sättet för tillhandahållande av allmän handling, som är helt eller delvis offentlig, samt om prövningen av utlämningsfrågor, besvär och hemligstämpling.

De grunder som enligt gällande rätt får föranleda avsteg från offentlighetsprincipen återfinns i förslaget i något modifierad form. Härvid har regler som avser skydd för enskilds förhållanden sammanförts i en punkt. Vissa av de nuvarande bestämmelserna inom detta område tar sikte på både ekonomiska och rent personliga förhållanden, och dessa aspekter kan ibland vara svåra att hålla isär. En grundsyn i förslaget är dock att de sistnämnda är mera skyddsvärda än de först nämnda, och en klar strävan har varit att förbättra detta skydd.

En ny sekretessgrund har föreslagits, nämligen "rikets centrala finans- och räntepolitik." Den sekretessregel som svarar mot denna grund finns i och för sig i gällande rätt men är ur såväl materiell som formell synvinkel grundlagsstridig. Då en sekretessregel av ungefär samma materiella innehåll är erforderlig, har det framstått som nödvändigt att ge den grundlagsstöd.

SekrL kompletteras av ett flertal s k sekretesskungörelser, vilka strängt taget också är grundlagsstridiga, eftersom deras existens rimmar illa med påbudet att undantagen från offentligheten skall vara noga angivna i särskild lag. OSK har eftersträvat att avskaffa dessa kungörelser men har ej lyckats fullt ut. En ramparagraf finns kvar i förslaget och har gjorts grundlagsenlig genom en föreskrift om att den särskilda lag, vartill grundlagen hänvisar, får innehålla bemyndigande för regeringen att i förordningens form inskränka en sekretess som eljest skulle framstå som alltför vid.

Nuvarande bestämmelser ger ej någon större ledning när det gäller att avgöra vad som är en myndighet. OSK föreslår därför – i likhet med OK – ett nytt myndighetsbegrepp, som tar fasta på beslutskriteriet: har visst organ att fatta beslut självständigt är det också en myndighet. Det avgörande är här icke om beslutet kan överklagas eller om det på något sätt medför ett förändrat rättsläge. Det fordras bara att organet i fråga genom ett beslut – som mycket väl kan vara helt formlöst – definitivt skiljer ett ärende från sig. Ett problem som OSK berör men ej tar upp närmare utgör de förändringar som gradvis sker i verksamhetsstrukturer-

na. Offentlig verksamhet – även med det enskilda näringslivet konkurrerande sådan – övergår i viss utsträckning till att utövas i privaträttsliga former och undandras på så sätt från offentlighetsprincipens tillämpningsområde. En omvänd utveckling kan också skönjas. Statligt inflytande på ledningsorganens sammansättning och besvärsrätt till myndigheter har lett till att mellanformer uppkommit, vars ställning i offentligrättsligt hänseende kan te sig diskutabel. Detta är dock frågor som kräver en separat, mera ingående prövning än vad OSK i detta sammanhang kunnat göra.

Enligt gällande rätt utgör upptagningar för ADB och andra former av upptagningar, vilka kan uppfattas av människan endast med tekniska hjälpmedel, också handlingar. Vissa särregler finns dock, främst för upptagningar för ADB. Emedan det är av grundläggande betydelse för besvarande av frågan om viss handling är allmän att det kan fastställas att den är förvarad hos myndighet, föreslår OSK att upptagning för ADB skall anses så förvarad, om myndighet förfogar över den. Sådant förfogande skall anses föreligga, om myndigheten äger överföra upptagningen till läsbar form. I vad mån myndighet har sådan befogenhet får avgöras med ledning av vad lag, förordning eller särskilda för myndigheten meddelade föreskrifter kan innehålla i detta ämne. Tanken bakom detta är att offentlighetsprincipen ej bör omfatta annan information hos viss myndighet än sådan som denna själv kan begagna sig av i sin verksamhet. En väsentlig motivering till offentlighetsprincipen är att denna bidrar till allmänhetens kontroll över myndigheternas handlande. Från kontrollsynpunkt fyller det ingen funktion att allmänheten har tillgång till information som fysiskt försvaras hos viss myndighet, om myndigheten själv ej har tillgång till samma information.

Vissa undantag från begreppet allmänna handlingar finns uppställda i 2 kap TF. Dessa har i 5 kap i den nya grundlagen sammanförts i en paragraf och ytterligare något utbyggts. Bl a föreslås nuvarande praxis när det gäller s k handbrev lagfäst. Ett sådant brev skall ej få behandlas som en privat handling, om dess innehåll angår något som den myndighet, där mottagaren är verksam, har att ta befattning med.

Nuvarande regler om när en handling skall anses vara inkommen eller upprättad har bedömts som ändamålsenliga och föreslås i stort sett kvarstå. Detsamma gäller bestämmelserna om hur utlämnande av allmän handling skall gå till och vem som skall pröva en framställning om utbekommande av allmän handling.

Däremot föreslås en radikalt ändrad besvärsordning. En enhetlig besvärsinstans har bedömts som synnerligen önskvärd, särskilt som kravet på att mål och ärenden av förevarande slag alltid skall behandlas skyndsamt bör kvarstå. För förvaltningsverksamheten överhuvudtaget – statlig som kommunal – har kammarrätterna framstått som naturliga besvärsinstanser. Den slutliga prövningen kommer då automatiskt att ske i RegR. Beslut av tingsrätt föreslås dock, som nu, skola överprövas av HovR med HD som slutinstans. Eftersom kvalificerad domstolsprövning enligt förslaget alltid kommer att ske i andra instans, har det synts onödigt att undantaga just denna typ av mål och ärenden från den eljest

förekommande dispensprövningen hos slutinstanserna. Detta synsätt vinner ytterligare i styrka genom att såväl HD som RegR numera givits ställning av utpräglade prejudikatinstanser. Naturligen måste beslut av nämnda slutinstanser undantas från besvärsrätten, liksom beslut i hithörande frågor som på grund av olika bestämmelser i förslaget kan komma att fattas av regeringen. Även beslut av statsråd föreslås undantagna från besvärsrätten. – OSK föreslår ej någon utvidgning av denna rätt så att den även skulle omfatta bifallande beslut.

Lagen om allmänna handlingar

Såsom redan antytts har OSK ej funnit skäl att ändra på nuvarande fördelning av regelkomplexet på *grundlag* och *allmän lag*. Lagen om allmänna handlingar (LAH) är avsedd att ersätta SekrL men har givits en något vidare ram såsom redan titeln anger.

Av stor betydelse för offentlighetsprincipens genomslagskraft är att en myndighets handlingar är ordnade på sådant sätt att det går att orientera sig i samlingen. I allmänhet fordras härför någon form av registrering eller *diarieföring*, vilken självfallet kan variera från myndighet till myndighet efter vad som för vart fall ter sig mest ändamålsenligt. LAH innehåller därför i de inledande bestämmelserna även en reglering av diarieföringen. Ett särskilt spörsmål utgör härvid de hemliga diarierna. Dessa motiveras med att vissa handlingar är av sådan karaktär att deras blotta existens måste hållas hemlig. Antalet sådana handlingar är uppenbarligen mycket begränsat. Ur offentlighetens synvinkel innebär de hemliga diarierna en nackdel. Är handlingens existens mörklagd, kan fråga om dess utlämnande inte ens bli prövad. OSK föreslår att även dessa handlingar visserligen skall antecknas i ett öppet diarium men så knapphändigt att några slutsatser ej kan dras beträffande innehållet eller vilka omständigheter som föranlett hemlighållandet.

En uppgift som uttryckligen lagts på OSK att behandla rör *förhållandet mellan myndigheterna*. SekrL är ej direkt bindande för en myndighet när utlämnande av hemlig handling begärs av annan myndighet. En annan sak är att de materiella sekretessreglerna måste bli vägledande vid den avvägning mellan begärande myndighets behov och vikten av att sekretessen upprätthålls som det enligt stadgad praxis ankommer på den förvarande myndigheten att göra. OSK anser att generella regler för hanteringen av enstaka utlämningsfrågor med fördel kan ges i LAH men att det på många områden, där ett mera rutinmässigt informationsutbyte behövs, måste uppställas mera detaljerade regler i särskild författning. Exempel på en sådan reglering saknas ingalunda i gällande rätt. Vad som anses gälla i praxis har lagfästs i LAH och förslaget går ej längre än så.

Besvärsgången har redan berörts, och dess närmare utformning återfinns i LAH. Uppstår tvist mellan myndigheter får den lösas med begagnande av den vanliga besvärsgången, såvida tvisten inte står mellan två statliga myndigheter. I sistnämnda fall har det framstått som den mest naturliga lösningen att tvisten skall hänskjutas till regeringens prövning.

Tillgången till offentliga handlingar kan underlättas genom olika åtgärder från myndigheternas sida. OSK föreslår därför en bestämmelse om myndigheternas *service- och informationsverksamhet.* För de statliga myndigheternas vidkommande innebär detta ingen ändring i vad som redan gäller enligt det s k servicecirkuläret. Motsvarande skrivna regler saknas däremot f n på det kommunala området men samma synsätt bör prägla även dessa myndigheters handlande.

De materiella sekretessbestämmelserna utgör naturligtvis den större delen av den föreslagna LAH. En av de anmärkningar som riktats mot SekrL gäller dess bristande systematik, och en bättre systematisk behandling av reglerna är ett i direktiven uttryckligen angivet riktmärke. SekrL har *en* fördel, nämligen att en myndighet ofta har en enda regel att tillämpa. Detta beror på att de nuvarande reglerna är inriktade på olika myndigheters verksamhetsområden och olika typer av handlingar. Det av OK framlagda förslaget var funktionellt disponerat, dvs bestämmelserna tog sikte på de olika sekretessintressena, med följd att flera paragrafer kunde bli tillämpliga på en och samma handling. Metoden ansågs leda till praktiska svårigheter och ställa för stora krav på myndigheterna.

OSK, som delar den av flera remissinstanser redovisade inställningen att förslaget från teoretisk utgångspunkt var tilltalande, har sökt gå en medelväg. LAH har disponerats efter de sekretessgrunder som grundlagen uppställer, vilket ger en bättre överblick av lagen. Inom varje ämnesområde bibehålls därefter nuvarande disposition. I viss mindre omfattning leder även OSK:s förslag till att flera paragrafer kan bli tillämpliga på en och samma handling samt att en myndighet kan bli tvungen att beakta mer än en paragraf. De nackdelar som kan ligga häri är dock enligt OSK:s mening ej så stora att de bör hindra en mera ändamålsenlig gruppering av reglerna. Lagen blir mera överskådlig, och de flesta myndigheter får ändå bara en bestämmelse att tillämpa.

Skaderekvisit är ej uttryckligen uppställda i mer än ett fåtal av paragraferna i SekrL. Emellertid finns de indirekt med i bilden i ett betydande antal av bestämmelserna, då det i flera fall föreskrivs att utlämnande *skall* ske om viss skada bedöms icke inträda därigenom. I LAH innehåller de flesta paragrafer uttryckliga skaderekvisit. OSK anser att detta gagnar offentligheten, eftersom myndigheten tvingas göra klart även för sig själv varför hemlighållande egentligen bör ske. – OSK anser att även tidsgränser behövs. Om enbart ett skaderekvisit är avgörande för sekretessen kan den i extrema fall bli obegränsad. OSK har vad gäller tidsgränser på flera sekretessområden valt att laborera med en normaltid, som i förhållande till gällande rätt ofta är kortare, samt möjlighet till förlängning efter prövning i varje konkret fall. Hemlighållande av hänsyn främst till rikets säkerhet kan enligt förslaget förlängas genom beslut av regeringen. I fråga om bestämmelser som avser att skydda enskilds personliga förhållanden skall motsvarande prövning ske hos vederbörande myndighet.

Presumtionen i SekrL är på det hela taget *för* sekretess. Vad som borde vara ett undantag från den i grundlag fastslagna huvudregeln, dvs offentlighet, framstår på detta sätt som huvudregel. Det av OSK

förordade systemet med skaderekvisit får undantagen från offentligheten att framstå som de undantag de bör vara.

Den första avdelningen i LAH upptar hemlighållande av hänsyn till rikets säkerhet och förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Härunder faller således *utrikes- och försvarssekretessen.*

Möjligheten att hemlighålla en under utrikessekretessen hörande handling föreslås bli vidare när det gäller den utrikes brevväxlingen i egentlig mening. Här kan en regel med s k omvänd presumtion, dvs *för* hemlighållande vara erforderlig. OSK föreslår vidare ett något stramare krav för sekretess beträffande handlingar med utrikes anknytning. Ett utlämnande måste kunna antas medföra skada för riket för att hemlighållande skall få ske. I fråga om den utrikes brevväxlingen måste det vara uppenbart att sådan skada icke kan inträda för att utlämnande skall få ske. – Sekretesstiden 50 år har synts vara onödigt lång. OSK föreslår därför att normaltiden bestäms till 30 år med möjlighet för regeringen att förordna om förlängning till högst 40 år. Beslut om sådan förlängning behöver ej fattas före 30-årsfristens utgång.

Bestämmelsen om försvarssekretess är ej avsedd att i sak skilja sig från vad som f n gäller. De sex sekretesskungörelser som finns på försvarets område har föga sekretessbegränsande effekt. De synes snarare undanskymma huvudprincipen, nämligen att hemlighållande är nödvändigt av hänsyn till rikets säkerhet och försvarets effektivitet. Dessa sex kungörelser (jämte det s k kartsekretessbrevet) föreslås därför avskaffade och innefattade i en allmän, direkt i LAH given regel. Många handlingar inom försvarets område förlorar med nutida snabba utveckling på området ganska snart sin aktualitet. Även här uppställs därför en normaltid av 30 år med möjlighet för regeringen att förordna om förlängning av sekretesstiden. I detta fall föreslås dock ej någon översta tidsgräns.

I nästa avdelning upptas sådant hemlighållande som skall ske av hänsyn till *rikets centrala finans- och räntepolitik* eller till *myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn.*

Den s k riksbankssekretessen har redan något berörts. Dels har sekretessen givits grundlagsstöd dels har den utvidgats till att även avse främst regeringens agerande på området. Den föreslagna sekretessen upprätthålls redan nu med stöd av 35 § riksbankslagen och annat eller mera än vad därmed åsyftas är ej avsett. Formuleringen ger vid handen att det är *rikets* intressen det är fråga om.

Den andra paragrafen under den angivna rubriken skall bereda erforderligt instrumentellt skydd för olika myndighetsåtgärder i form av inspektion eller revision (även taxeringsrevision) samt kunskapsprov eller psykologiskt prov. I enlighet med RegR:s praxis tolkas nuvarande bestämmelse så att hemlighållande får ske ”så länge handlingen begagnas för sitt ändamål”, vilket egentligen innebär en utvidgning i förhållande till gällande lydelse. OSK föreslår att denna utvidgning lagfästs. Statens biografbyrå föreslås få tillämpa motsvarande sekretess i fråga om film som inlämnats till byrån för granskning.

I det följande avsnittet av LAH upptas regler som avser sekretess med

hänsyn till *intresset av att förebygga och beivra brott.* Sådana regler finns även i SekrL, men de är där uppblandade med motsvarande regler till skydd för enskilds förhållanden.

De sekretessregler som finns i SekrL har ej förändrats i sak, men de har utvidgats. OSK föreslår sålunda viss sekretess för JO (JK har redan i gällande rätt möjlighet till visst hemlighållande). Vidare föreslås att regeringen, om så finnes erforderligt, får förordna om viss sekretess för handlingar hos särskilt förordnad undersökningskommission. Sekretessregler föreslås vidare för dataprogram och handlingar som innefattar utredning m m avseende säkerhetsåtgärder, som syftar till att förhindra eller försvåra åtkomst av hemliga handlingar, samt för handlingar som avser tillverkning eller transport av pengar m m. – När det gäller polismyndighets m fl myndigheters åtgärder för brotts förebyggande eller beivrande föreslås samma sekretesstider som för utrikessekretessen. I övrigt föreslås ej någon längsta sekretesstid.

SekrL innehåller – utan någon samordning – flera regler som syftar till skydd för *det allmännas ekonomiska intresse.* Dessa har i OSK:s förslag sammanförts. De nyheter som här föreslås gäller främst det allmännas förhandlings- och affärsverksamhet.

Såsom huvudregel i fråga om förhandlingsverksamheten föreslås att offentlighet skall inträda när avtal slutits eller förhållandet eljest reglerats. Endast om ett utlämnande kan antas försämra det allmännas ställning som part skall en till tiden längre sekretess få upprätthållas. Nuvarande femårsgräns föreslås bibehållen men tiden skall i princip räknas från det avtal ingicks och icke som nu från varje handlings datum. En enklare reglering av utlämningsfrågorna föreslås. Meningen är att varje myndighet – statens avtalsverk nämns uttryckligen – som självständigt handlägger förhandlingsärende också skall pröva frågor om utlämnande av till förhandlingen hörande handlingar.

Vad sedan gäller det allmännas affärsverksamhet har nuvarande bestämmelser bedömts som otillräckliga, och OSK har därför – med OK:s förslag som förebild – uppställt ett regelsystem som skall medge en vid sekretess för myndigheter, vars huvudsakliga uppgift är just affärsverksamhet. Enligt OSK:s mening bör varje sådan myndighet beredas möjlighet att konkurrera med det enskilda näringslivet på så lika villkor som överhuvudtaget är möjligt. Denna utvidgade sekretess tar inte sikte enbart på de affärsdrivande verken. – Däremot bör skaderekvisiten skärpas för myndigheter vilkas huvudsakliga uppgift är förvaltning i traditionell mening. Enligt SekrL (34 §) kan handlingar i stor utsträckning hemlighållas på den grunden att "anledning därtill föreligger". OSK har konsekvent undvikit sådana regler. Sekretesstiderna varierar avsevärt, även om de aldrig överstiger 20 år, och utgångspunkterna för beräkningen av tiden varierar också. OSK har eftersträvat en väsentlig förenkling av reglerna, vilket blivit möjligt genom att skaderekvisitet skärpts. Hemlighållande skall enligt förslaget få ske, om utlämnande måste antas leda till allvarligt men för det allmänna. Den längsta tiden för hemlighållandet föreslås bli 20 år, men de nu gällande kortare tiderna för beslut bör behållas.

Det tyngsta avsnittet i LAH upptar regler till skydd för *enskilds ekonomiska intresse, privatlivets helgd och enskilds personliga säkerhet.* OSK har övervägt att ersätta uttrycket "privatlivets helgd", vilket onekligen gör ett något ålderdomligt intryck, med det i datalagen använda "personlig integritet" men stannat för att inte göra ett sådant utbyte i detta sammanhang. Skälet är att det sistnämnda uttrycket egentligen är ett vidare begrepp, som också innefattar det förhållandet att enskilds personliga integritet kan skadas även genom sammanställningar av offentliga uppgifter. Det är därför för vittgående för att kunna begagnas som sekretessgrund.

Detta avsnitt är tillräckligt omfattande för att motivera en uppdelning i underavsnitt med egna rubriker. Visserligen är det – som ovan antytts – ofta svårt att särskilja enskilds ekonomiska intresse från privatlivets helgd. Detta hindrar dock inte att en hel del regler klart kan hänföras under den ena eller den andra sekretessgrunden, eller i förekommande fall vara betingade av hänsynen till enskilds personliga säkerhet. Svårigheterna illustreras dock av att OSK beträffande en mellangrupp har funnit sig vara tvungen konstatera att till denna hänförliga regler ofrånkomligen är av blandad karaktär, vilket fått som följd främst att dubbla sekretesstider framstått som nödvändiga.

Till det första underavsnittet hänförs bestämmelser till skydd för ekonomiska intressen. Det är här fråga om exempelvis medling i arbetstvister, patent, vissa arbetsmarknadsförhållanden (skydd av hänsyn till arbetsgivare), kontroll enligt pris- och konkurrenslagstiftningen, annan tillsyn över näringslivet, tullens verksamhet och av myndighet utförda uppdrag för enskilds räkning. De flesta bestämmelserna är i sak oförändrade. Vad som här främst bör framhållas är att den sekretess, som innefattas i 21 § SekrL och som till sitt närmare innehåll är konkretiserad i 2 § CSK, enligt förslaget i viss omfattning får tillämpas även i motsvarande kommunal verksamhet. Vad nyssnämnda 2 § innehåller föreslås upptaget i en särskild tillämpningsförordning till 21 § LAH. Att denna konstruktion givits uttryckligt grundlagsstöd har redan påpekats. – Sekretesstiderna är enligt de flesta av paragraferna högst tjugo år. De undantag härifrån som finns ansluter sig till gällande rätt.

Den redan omnämnda "mellangruppen" innefattar bestämmelser till skydd för såväl ekonomiska som personliga intressen. De ämnesområden som här upptas är bl a taxering, bank- och försäkringsinspektionernas verksamhet, allmän rättshjälp, frågor rörande advokater och revisorer samt statistik. Frånsett det sistnämnda ämnesområdet föreslås ej några större nyheter.

Bestämmelserna om taxeringssekretessen har förenklats avsevärt. En viss utvidgning har dessutom skett på så sätt att även handlingar som upprättats hos myndighet i ärende om beskattning m m skall få hemlighållas. Ytterligare är att omnämna att den i praktiken illusoriska sekretessen för förmögenhetslängd föreslås avskaffad.

Den nuvarande statistiksekretessen har framstått som helt otillräcklig, redan på den grunden att ovisshet råder om dess faktiska räckvidd. Ytterligare anmärkningar är att sekretesstiden är för kort och att tvivel

råder om huruvida ett material som avidentifierats såtillvida att uppgiftslämnarens namn, adress och personnummer avlägsnats egentligen kan hemlighållas, trots att vederbörande ändå kan identifieras.

OSK har föreslagit en regel som innebär att uppgifter som inhämtats för statistiska ändamål, oavsett varifrån detta sker, skall hemlighållas om identifiering överhuvudtaget kan ske av berörd enskild fysisk eller juridisk person. Den statistikproducerande myndighetens uppgift är inte att vidta några åtgärder mot den enskilde. Behovet av insyn framstår därför som ganska svagt, med beaktande av de grunder som bär upp offentlighetsprincipen. Det är främst på grund härav som OSK funnit det möjligt att föreslå en så långt gående sekretess. Har utlämnande föreskrivits i annan författning skall dock detta gälla, och har uppgiftslämnaren eller annan berörd meddelats att insamlade uppgifter kan komma att användas även för andra ändamål än statistik får detta ske. En viktig synpunkt för OSK har varit att ett gott sekretesskydd är väsentligt för kvaliteten på de uppgifter som lämnas för statistiska ändamål.

Även om samtliga under nu behandlade delrubrik upptagna bestämmelser bedömts vara blandade till sin karaktär, kan dock den ena eller den andra aspekten överväga. Där grunden för hemlighållandet till övervägande delen synts vara av ekonomisk natur, har sekretesstiden föreslagits bli högst 20 år. I vissa fall har, delvis i anslutning till gällande rätt, ingen högsta sekretesstid föreslagits. I ett par paragrafer väger de olika aspekterna jämnt. Här har dubbla sekretesstider framstått som nödvändiga. Såvitt rör ekonomiska förhållanden skall hemlighållande få avse högst tjugo år och i övrigt, dvs när fråga är om personliga förhållanden, görs hänvisning till vad som längre fram i lagen är stadgat härom. Detta innebär att hemlighållande då kan få ske högst till dess 70 år förflutit från handlingens tillkomst. Så är fallet bl a i fråga om statistiksekretessen.

Under rubriken "Bestämmelser till skydd för personliga intressen" återfinns det sista delavsnittet inom den personliga sektorn. Sekretessgrunderna är här enbart privatlivets helgd och enskilds personliga säkerhet. Flera av de sekretessregler som uppställts i avsnittet har direkt motsvarighet i SekrL. De nyheter som föreslås kan sammanfattningsvis anges som följer. Sekretessen förstärks för handlingar inom sjukvården därigenom att läkarens tystnadsplikt samordnas med handlingssekretessen. Administrativa beslut som innebär frihetsberövande skall ej få hållas hemliga. Handlingar som rör sjukskrivning ges ett bättre skydd, och studiestödsärenden skall omfattas av en sekretess som i dag endast i begränsad utsträckning kan upprätthållas. Psykologiska undersökningar överhuvudtaget skyddas, och sekretess införs för handlingar som rör skolans elevvård. Det allmännas personalpensionering har också uppmärksammats.

Sekretessen för kriminalregister m fl register har givits en mera allmän prägel. Liksom hittills skall dock utlämnande av uppgift vara beroende på bestämmelser därom i annan författning. OSK har diskuterat det i olika sammanhang aktualiserade spörsmålet om enskilds rätt att ta del av

anteckningar i registren om sig själv och funnit det önskvärt att sådan rätt införs. Enligt OSK:s mening bör detta dock ske genom ändringar i registerlagarna. – Bestämmelserna om förundersökning och kriminalvård – i eller utanför anstalt – har lämnats i sak oförändrade. OSK föreslår dock att sekretess, efter regeringens förordnande, skall få tillämpas av särskilt tillsatt undersökningskommission och i vidgad omfattning av JO och JK.

Socialsekretessen som f n regleras i 14 § SekrL, har delats upp på flera paragrafer. Den innefattar i sig de mest skiftande ärendetyper, och överskådligheten blir lidande härav. Sjukvård, hälsovård och socialvård i ordets vida bemärkelse, dvs innefattande barnavård och nykterhetsvård, behandlas i ett sammanhang. OSK har ej funnit det möjligt att generellt använda enskilds förtroliga förbindelse med myndighet som ett kriterium för sekretessen. Inom medicinalområdet kan dock ett sådant samband upprätthållas genom att de tystnadsplikter som gäller för läkare och medicinalpersonalen i övrigt samordnas med handlingssekretessen. En dylik samordning saknas i dag. Förslaget kommer på denna punkt att leda till en förstärkning av skyddet för den enskilde, eftersom en handlings sekretess ej längre blir kopplad till enbart sjukvårdsärenden. En viss uppgift inom detta område omfattas i princip av den tystnadsplikt som åvilar läkaren som utfärdat den handling vari uppgiften finns, oavsett i vilken typ av ärende handlingen dyker upp. Handlingen kan dock enligt nuvarande bestämmelser i stort sett hållas hemlig endast om den kan anses tillhöra ett sjukvårdsärende. OSK har ansett detta otillfredsställande och därför föreslagit den ändring som innefattas i det nyss anförda.

Myndighets beslut kan f n hållas hemligt i ganska stor omfattning. OSK anser det principiellt betänkligt att administrativa beslut som innebär frihetsberövande får hållas hemliga och föreslår därför en ändring i detta avseende.

En viss utvidgning av skyddet för den som gör anmälan eller annars lämnar uppgifter som kan föranleda myndighetsingripanden inom barnavården och nykterhetsvården innefattas i förslaget. Dels skall skyddet även innefatta det psykiska vårdområdet dels skall det räcka med att ett utlämnande av anmälarens identitet kan befaras föranleda våld eller annat allvarligt men. OSK avvisar däremot av rättssäkerhetsskäl en utvidgning som ger anmälaren en ovillkorlig rätt till anonymitet.

Handlingar hos allmän försäkringskassa kan i stor utsträckning hemlighållas enligt 14 § SekrL. För offentligt anställda tjänstemän ombesörjs dock försäkringskassans uppgifter av arbetsgivaren, och sekretess kan hos denne inte i dag upprätthållas för sjukanmälningar m fl handlingar. Detta är en lucka i gällande rätt som enligt OSK:s förslag kommer att täppas till. – Handlingar i studiestödsärende kan hemlighållas endast om de avser studiestöd under sjukdom. OSK föreslår sekretess för alla uppgifter i studiestödsärenden vilkas utlämnande kan lämna upplysning om enskilds sjukdom eller eljest om ömtåliga personliga förhållanden.

Inom skolväsendet finns i dag mycket små möjligheter att skydda enskilda. Det är med nutida omfattning av elevvården inte bara elevernas

personliga förhållanden som dokumenteras hos skolan utan även föräldrarnas och andra närståendes. Det nödvändiga samarbetet mellan skolan och de sociala myndigheterna försvåras genom bristen på sekretesskydd inom skolväsendet. Även detta är en otillfredsställande lucka i nuvarande sekretesslagstiftning som OSK funnit det angeläget att beakta. – Psykologiska undersökningar kan i viss omfattning hemlighållas enligt gällande rätt. Med tanke på de ömtåliga uppgifter om den enskilde som i samband med sådana undersökningar kan dokumenteras föreslår OSK en generell sekretessregel.

Även i ärenden om såväl statlig som kommunal personalpensionering kan ingående uppgifter om den enskilde framkomma. Sjukpensionering kan ofta ha sin grund i t ex alkoholism. Likväl kan i dag endast läkarutlåtanden i ärenden om *statlig* personalpensionering lagligen hemlighållas. OSK har funnit skäl att utvidga sekretessmöjligheterna på detta område.

När det gäller sekretessen kring folkbokföringen har OSK ansett sig kunna konstatera att mängden av uppgifter som bör omfattas av sådan sekretess numera ej är särskilt stor. Vissa i kyrkoböckerna kvarstående, äldre anteckningar är dock av sådan beskaffenhet att sekretess alltjämt bör kunna upprätthållas. Motsvarande anteckningar görs numera inte. Däremot föranleder könsbyte anteckningar, vilka bör kunna skyddas. Det kan starkt ifrågasättas om uppgifter om s k utomäktenskaplig börd numera kan anses vara särskilt känsliga. OSK föreslår en restriktivt formulerad sekretessregel.

OSK föreslår en generell sekretesstid av 30 år inom detta delavsnitt såsom en normaltid. Om särskilda skäl talar för en förlängning skall förvarande myndighet få besluta därom upp till högst 70 år efter viss handlings tillkomst. Sådant beslut skall få meddelas när som helst under 70-årsperioden.

Inom hela det område som omfattar regler till skydd för enskild bör – såsom även nu i princip gäller – *samtycke* av den enskilde få bryta sekretessen. Vissa undantag behövs emellertid, vilket också överensstämmer med gällande rätt. Hit hör främst register- och kriminalvårdssekretessen samt de fall då utlämnande av t ex en behandlingsjournal inom sjukvården bedöms kunna motverka ändamålet med vården.

De mest skiftande *handlingar* kan komma att förvaras *hos domstol,* och OSK har därför ej funnit det möjligt att undvara särskilda regler på denna punkt. Även om domstolen hållit förhandling inom stängda dörrar bör även framgent särskilt förordnande fordras för att handling skall få hållas hemlig. Å andra sidan bör sådant sekretessförordnande kunna ges beträffande varje handling som icke företetts, föredragits eller upprättats vid offentlig förhandling, således även handlingar i ansökningsmål eller ärenden som avgörs "på handlingarna". En sammanställning av 36 § SekrL och bestämmelser i 5 kap RB ger vid handen att domstol såsom enda myndighet får direkt tillämpa sekretessgrunderna i TF utan att undersöka om någon i SekrL given regel är tillämplig. Detta föreslås uttryckligen gälla enligt LAH. – I vissa extrema undantagsfall – vid krigs- eller beredskapstillstånd t ex – bör domstol även ha möjlighet att

hemlighålla domslut.

Fram till årsskiftet 1974/75 förelåg i princip en *tystnadsplikt* för offentliga tjänstemän beträffande innehållet i hemlig handling, dvs i de delar handlingen verkligen var hemlig. Tystnadsplikten kunde vara given i lag eller författning av lägre valör eller utan skrivna regler följa av tjänstens natur. I sistnämnda fall förelåg en s k oreglerad tystnadsplikt som upprätthölls i praxis. Sedan nya RF trätt i kraft har rättsläget ändrats. Tystnadsplikt kan nu göras gällande endast om den är given i författning, dvs skriven. Läget har ytterligare komplicerats av att tystnadsplikt i förordningens form kan införas endast såvitt gäller offentligt anställda tjänstemän m fl närstående kategorier. Riksdagen har för behandling ett lagförslag om offentliga funktionärers tystnadsplikt, som innefattar bemyndigande för regeringen att i förordning ålägga tjänstemän tystnadsplikt beträffande innehållet i hemliga handlingar. Denna förordning skall ersätta den s k oreglerade tystnadsplikten. De tystnadsplikter som finns i lagar, förordningar, kungörelser, instruktioner m fl författningar kan bestå, men de kan ej ändras utan riksdagens medverkan.

En mycket väsentlig synpunkt i detta sammanhang är att en tjänstemans möjlighet att lämna upplysningar ur hemliga handlingar för publicering i massmedia enligt nu gällande regler är beroende bl a av om han lyder under en i lag given tystnadsplikt eller ej. Är han det åtnjuter han ej meddelarskydd. Det är av hänsyn härtill som regeringen f n begränsat sig till att begära ett bemyndigande att i förordning föreskriva tystnadsplikt beträffande innehållet i hemlig handling. Frågorna om meddelarskyddets framtida utformning utreds f n av MMU. OSK har inhämtat att MMU kommer att föreslå att det avgörande för huruvida en tystnadsplikt skall genombryta meddelarskyddet eller ej icke i första hand blir i vad slags författning den finns intagen.

Under den uttryckliga förutsättningen att detta förslag läggs fram och följs föreslår OSK en bestämmelse som förbjuder den som tar del av hemlig handling att obehörigen offentliggöra eller eljest yppa dess innehåll. Det är något av en självklarhet att hävda att det ej är stor mening i att hålla en handling hemlig om vem som helst som tar del av dess innehåll fritt kan sprida detsamma. OSK har ansett sig kunna hävda detta synsätt, när det nu är möjligt att göra det utan att meddelarskyddet kommer in i bilden. Den föreslagna regeln är till sin räckvidd betydligt mindre omfattande än de tystnadsplikter som i dag finns i olika författningar. Dessa omfattar mera än sådant som finns dokumenterat i allmänna handlingar. I gengäld täcker de bara de tjänstemän som avses med författningen i fråga. Det behövs alltså enligt OSK:s mening en övergripande bestämmelse om en tystnadsplikt som korresponderar med handlingssekretessen. Denna bestämmelse har sin naturliga plats i LAH.

Vissa myndigheter kan i dag lämna ut en i och för sig hemlig handling med *förbehåll* som gör att någon skaderisk ej längre anses föreligga. Från offentlighetssynpunkt är detta ett utmärkt system under förutsättning att myndigheten ges ganska fria händer i sin bedömning. OSK har funnit att eventuella biverkningar av den föreslagna tystnadspliktsregeln kan

form med stöd av bemyndigandet i grundlagen för regeringen att genom förordning inskränka sekretessen. – Prövning av frågor om utlämnande av kvalificerat hemligstämplade handlingar ankommer enligt gällande ej utformas så att myndigheterna åläggs skyldighet att lämna ut hemliga handlingar.

Överträdelse av tystnadsplikt, utlämnande av handling i strid med föreskrifterna i LAH och brytande av förbehåll är straffsanktionerat i förslaget.

Liksom SekrL innehåller LAH *dispensbestämmelser.* Regeringen föreslås få befogenhet att förordna om utlämnande av hemlig handling, om det finnes erforderligt för att tillvarataga det allmännas eller enskilds rätt eller om utlämnande avser angeläget forskningsändamål. Föreligger eljest synnerliga skäl skall regeringen också få förordna om utlämnande. På motsvarande sätt skall riksdagen få fatta beslut beträffande handlingar som finns där eller hos någon under riksdagen lydande myndighet.

Följdändringar och följdförfattningar

Domstol har enligt lagen (1947:630) om inskränkning av offentligheten vid domstol beträffande allmänna handlingar viss befogenhet att förordna om handläggning inom stängda dörrar, när hemlig handling skall genomgås. OSK föreslår att denna lag inarbetas i 5 kap 1 § RB. Vidare föreslår OSK att de bestämmelser i SekrL, vilka anger ramen för domstols tillgång till allmänna handlingar (38 §), inarbetas i 38 kap RB. De har nämligen synts till sin karaktär passa bättre in i detta kapitel, som handlar om skriftliga bevis. Vissa ändringar i reglerna föreslås samtidigt. Vissa grupper av hemliga handlingar är nu undantagna från domstolens rekvisitionsmakt. De sammanfaller ej helt med sådana hemliga handlingar som kan åsättas s k kvalificerad hemligstämpel. Det ter sig mera ändamålsenligt att dessa för rikets säkerhet väsentliga handlingar undandras domstolens kompetens, medan prövningen i övrigt av huruvida hemlig handling har sådan betydelse för rättegången att den måste rekvireras bör ligga på domstolen. I gengäld föreslås att domstol skall få förordna om utlämnande endast om handlingen kan anses vara av väsentlig betydelse för utredningen. Skall handlingen efter domstols förordnande tillhandahållas förundersökningsledare föreslås att härför skall fordras att undersökningen avser brott som ej kan medföra lindrigare straff än fängelse i två år.

Helt beroende på domstolens agerande kan hemlig handling komma att genomgå ett s k offentlighetsdop, dvs behandlas på ett sådant sätt att den för all framtid är offentlig. Det har synts lämpligt föreskriva att domstolen vid återställande av inlånad handling gör anteckning på den om vad som gäller i detta avseende.

Som redan framhållits har OSK inte funnit möjligt att avskaffa 2 § CSK. Den har därför gjorts om till en tillämpningsförordning till 21 § LAH av i huvudsak samma innehåll som nämnda 2 §. Vissa element ur försvarets sekretesskungörelser har också beretts plats i förordningen. – Nuvarande 19 a § SekrL har bedömts lämpligen böra ges förordningens

modifieras genom en generell regel om rätt för myndighet att lämna ut hemlig handling till enskild med förbehåll. Även i övrigt är en sådan regel självfallet av stort värde för den allmänna insynen. Emellertid bör regeln författningar på vissa departementschefer. Även detta förhållande föreslås reglerat genom en förordning. – Den sekretess som i dag upprätthålls med stöd av 35 § riksbankslagen är inarbetad i LAH. Det föreslås därför att denna paragraf upphävs.

Vissa särskilda spörsmål

OSK föreslår ej någon motsvarighet till nuvarande 14 § fjärde stycket SekrL, vari stadgas en ganska sträng sekretess för socialregister. Ett enhetligt socialregisterbegrepp saknas i dag. Det har förekommit exempel på att hela akter i sociala ärenden placerats i bokstavsordning och påståtts utgöra ett socialregister. OSK har inte ansett försvarligt att föreslå en sekretessregel, om vars räckvidd sådan ovisshet kommer att råda. Detta innebär ingalunda att sekretess kommer att saknas på socialvårdens område.

Ej heller föreslår OSK någon motsvarighet till 35 a § SekrL. Visserligen kan det vara lämpligt att handlingar hos Karolinska institutet eller dess nobelkommitté i ärende om utdelande av Nobels medicinpris ej offentliggörs. Nu gällande sekretessregel är dock oförenlig med de i TF uppräknade sekretessgrunderna, och OSK har inte funnit anledning att föreslå någon ändring som avhjälper denna brist. Det finns andra möjligheter att lösa detta problem.

Utöver de utvidgade möjligheter att hemlighålla läkarutlåtanden och psykologiska prov som LAH erbjuder har OSK ej funnit det möjligt att föreslå någon i förhållande till gällande rätt längre gående sekretess i ärenden om tjänstetillsättning eller vapenfri tjänst. OSK anser att offentlighetsintresset är stort i dessa ärenden. Detsamma gäller ärenden hos kronofogdemyndighet. I det sammanhanget har OSK emellertid – utan att framlägga konkreta förslag – anvisat en utväg att kunna skydda vissa känsliga uppgifter i saköreslängderna. I övrigt har tanken på sekretess i dessa ärenden avvisats.

Summary

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK) is a Swedish government committee appointed by the Minister of Justice in order to consider new legislation concerning access to official documents. In 1972 OSK published a report dealing with the special problems arising from computerized information in relation to questions of privacy (Data och integritet, SOU 1972:47; summary in English "Computers and Privacy", stencil available at the Department of Justice and also distributed by the Council of Europe committee for protection of privacy vis-à-vis electronic data banks). Mainly in accordance with the suggestions of OSK the Swedish Data Act has been promulgated.

The main task given to OSK is to reconsider the scope of the principle of publicity, that is the rule that all documents in the care of authorities are public, except only such documents that are expressly stated in a special law, the so called Secrecy Act. The main rules are given in the Freedom of the Press Act, which is part of the Swedish constitution. According to these rules everyone is granted access to official documents on demand, either through reading them on the spot or through delivery of copies of the documents. Copies shall be made available at a nominal fee.

OSK has now published its final report recommending a revised version of the constitutional rules of public access to official documents and a new "Official Documents Act", meant to replace the old Secrecy Act. The Freedom of the Press Act will probably be replaced by a new constitutional law suggested by another committee, massmedieutredningen (MMU). OSK has cooperated with MMU, and the constitutional part of its suggestions fits into the frame put forward by MMU.

The foundations of the principle of publicity have been described as follows. The measures and proceedings of the authorities can be controlled by the public. As a result of this the routines, ambitions and efficiency of the various authorities can also be made subject to scrutiny. If any authority acts in an unsuitable or even incorrect way public criticism will follow and this may lead to correction and also make it virtually impossible to repeat the mistake. On the other hand authorities may be – sometimes severely so – criticized without reason. Such unfounded criticism can be refuted by the facts being made public. Anyone can check whether the allegations were true or not. The contents

of public documents constitute a reliable basis for the general discussion on ways and means and what ultimate goals society should aim at. Without such a discussion any democratic society will turn stale.

Complete publicity is, however, impossible and OSK has made an attempt to produce a new determination of the borderline between what must be kept, in the true sense of the word, public and what must be kept secret. A principle, couched in general terms, always runs the danger of being set aside when conflicting interests in a specific case strongly pull in the other direction. Advocates for secrecy are easy to find, defenders of publicity perhaps harder to discover – outside the Press and other media of publicity. It is therefore of vital importance that the above-mentioned borderline should be clearly defined so that no doubt may arise as to the applicability of a given rule.

OSK does not propose any major amendments in the constitutional law. In addition to the main rule of publicity the basic grounds on which an official document may be kept secret are given. These grounds are chiefly the safety of the realm, the relations with other countries, the detection and prevention of crimes, considerations for public economy and the economic circumstances of private individuals and corporations, and (using the actual words) "the sanctity of private life", that is considerations for the safety of individuals and for protection of privacy. A more detailed description of the exceptions are given in the special law. OSK suggests that this system should be kept. The constitutional law must not be burdened with details, and amendments should be possible in the ordinary way of legislation.

The present law already contains special rules for information stored by ADP. Whether information is stored in a document, in the traditional meaning of this word, or in computerized form should not make any difference. It's still official information and should be made available unless it comes under a rule of secrecy. Concerning ADP it has been felt, though, that certain limitations must be made. OSK proposes that any authority possessing such information should be legally bound to make it available only if that authority is allowed to use the information for official purposes and naturally provided, also, that it should not be kept secret. The way to bring this about has been to set up a rule stating that any ADP-recording should be regarded as an official document in the care of a specific authority only if the authority itself is allowed to transfer the information to documentary form. Instructions given to an authority may limit, not the technical access to information but the legal access. OSK feels that the authority should be put in such a position that it cannot be forced to hand out information on demand which the authority according to its instruction may not use in its activities.

The term "authority" must be defined and it is proposed that any public institution, agency or office, either on the central level or on the local administrative level, which can make independent decisions should be treated as an "authority" in the meaning of the proposed law. This does not mean to convey the impression that "an independent decision" must have such a character that an appeal can be lodged against it, nor

that it must necessarily change the existing legal pattern for an individual. It is sufficient that it deals with a specific subject matter and that it implies that the item in question has been finally dealt with as far as that authority is concerned.

It should be borne in mind that no Swedish authority is legally bound to deliver a copy of computerized information. If the entire contents of that information are of public character, i. e. not of a nature to be kept secret, of course the whole contents must be made available on request but only in the form of a transcription "on paper".

The proposed Official Documents Act is arranged in connection with the basic grounds for secrecy given in the constitutional law. According to OSK this will make the act clearer and also give the basic grounds more strength and influence upon the practice of administrative authorities. Like the Secrecy Act, the proposed new act mainly contains exceptions from the publicity rule, but some general rules of other aim and direction have also been suggested.

In its opening paragraphs the proposed law deals i. a. with the registration of official documents. Not only can this be of value to the authority itself – which is fairly obvious – but it can also be considered a necessity from a publicity point of view. Official documents not registered will be such documents not known. Even if the documents may legally be withheld from publicity, i. e. kept secret, they should, according to OSK's opinion, still be openly registered, so that their existence is at least known. OSK feels that no diary should be kept secret. A refusal to hand over a document may be well-founded and perfectly legal but the reasons for the refusal should be given and, if thought doubtful, be reconsidered on appeal. If the very existence of a document is kept secret no one can demand its delivery and consequently no refusal to make it available can be the cause of appeal. The only thing that would have to be done would be to enter the document in question in a public diary, stating only its date and origin. To do so couldn't possibly reveal any secret matters. – No rules on this subject exist today.

The first rule of secrecy in the Official Documents Act deals with matters of foreign affairs. Documents of this kind can, of course, not be public property. If the disclosure could damage the relations between Sweden and a foreign country no such document must be made public. An especially strict rule of secrecy is given for the reports of ambassadors and other cabinet papers on foreign affairs.

The construction that no document may be kept secret unless its publicity could, on careful consideration, be supposed to cause a specific damage has been generally adopted by OSK as one means of ensuring that no official document shall be kept secret without good reasons being shown for such a measure. This is not the case in the present Secrecy Act under which secrecy tends to be the rule rather than the exception. To make certain that every document shall eventually be made public fixed rules have also been proposed stating the longest possible time for secrecy. This is no new invention but OSK suggests that the times given

should be more differentiated than they are today. Thus for documents relating to foreign affairs a basic or standard time of 30 years from the origin of a document is proposed with a possible prolongation up to 40 years, the decision in this respect to be taken by the cabinet. Such a decision should only be made concerning each individual document. When those 40 years have passed the document will be automatically public.

The same construction has been applied to matters of defence. The present rule is just a frame-work, the details of which are not to be found in the Secrecy Act at all but in various proclamations. OSK suggests that no greater secrecy in this field where secrecy is the normal state of affairs will result only because these proclamations are abolished. On this assumption OSK proposes a general rule, given directly in the new Official Documents Act and only there. Since, however, certain military functions cannot be made public even after 40 years no absolute time limit has been suggested; the matter is left to the discretion of the cabinet. A decision to keep an official document containing information about the defence of the realm secret should not be taken unless it may be assumed that publicity may endanger the safety of the realm or cause damage to the defence as a function. In most cases the documents will not be kept secret for more than 30 years.

The Central Bank of Sweden is responsible – under Parliament – for the central policy on finances and the rate of discount. It is obvious that steps taken to ensure the efficiency of the various measures decided upon in this field must be kept secret. The present rules are unsatisfactory in that they are to be found, not in The Secrecy Act but in The Law for The Central Bank. This rule of secrecy ought to be dealt with in the proposed law.

OSK suggests new rules to safeguard documents containing information about safety measures taken in order to prevent unauthorized access to secret information. Such documents should be kept secret if publicity could be supposed to make possible or facilitate illegal attempts at such access. Also rules of secrecy for documents relating to the printing of banknotes or the transportation of money or other valuables are proposed. Such rules do not exist today.

Under the heading "The Public Economical Interest" some rules are given. Today both the state and the local administration run a number of trading institutions, e. g. the Post Office or the State Railways and municipal power plants. Many of these institutions are competing with private enterprises. Public enterprises cannot function and compete with private enterprise unless those authorities may keep their documents secret to a wide extent. A rule of secrecy is therefore necessary and this rule should, according to OSK's opinion, allow a wider application the more elements of competition there are in the activities of a specific authority.

What has now been said about trading also affects other branches of public administration. The community as such may be involved in litigation. The community also has a function as employer. In this

capacity a central authority ("avtalsverket") is responsible for entering into agreements with the organisations of the civil servants concerning salaries etc. In a way this is a parallel to what has just been said about litigation. Through various agencies the community borrows money in the open market (or abroad). Also here secrecy can be of ultimate importance to satisfy demands on efficiency.

Rules of secrecy are given in the Secrecy Act today but are in the present version in some respects inadequate. Secrecy may be upheld to the necessary extent only by certain, specifically named authorities whereas several others ought to be given the same possibilities in order to ensure fair competition with private enterprise, to the benefit of the public in general. Bearing this in mind, OSK has proposed that the rule should be extended to cover other fields of public enterprise. The longest time that should be necessary has been assessed to 20 years. It should be clearly understood that a document no longer meeting the demands laid down in the law as to the reasons for secrecy shall be made public even if the 20 years have not passed.

The next section of the Official Documents Act deals with economic circumstances, not related to the community but to private individuals and corporations. In order to obtain a patent it is necessary to apply to the appropriate authority. The Labour Exchange gets to know a good deal about the economy and planning of private firms. Many authorities exercise a control of private enterprise. It may concern prices, competition, and financial support, or it may simply be a commission that an authority performs on behalf of a private firm, or individual. In each case authorities come to possess, unavoidably, much information of an economical nature about private subjects, whether they are of a physical or a legal nature. It therefore lies in the interest of the concerned parties that this information should not be made public. Further examples can be given of the various fields of activity at which this section of rules aims. The customs authorities certainly exercise a control of private subjects. These same subjects commonly have dealings with the Post Office Giro.

No drastic changes are proposed concerning the rules here referred to. Various investigations, controlling measures and means of financial support are at the disposal of government authorities. Many of these features are also in the hands of local authorities but information gathered by the last-mentioned authorities cannot legally be kept secret. OSK has felt that this is unsatisfactory and proposes an amendment in this respect.

The following section, again, deals with what could appropriately be styled "mixed rules". The ground for the secrecy is here twofold: not only economical aspects but also strictly personal ones are involved. Under this heading the following matters are discussed: dealings with the Post Office or the Telegraph concerning ordinary mail, telex communications and telephone calls, and further taxation, government control of banking and insurance, legal aid, control of the legal profession and of chartered accountants, money-lending from public funds, and official

statistics.

Most of the rules in this section exist in the present Secrecy Act but have to some extent been simplified. Some changes have been proposed.

The assessed property, liable to taxation, of an individual can be kept secret according to the present rules. Since the actual sum of taxes, due for payment, is public information the mentioned secrecy is an illusion; it is always possible to "calculate backwards" and in 90 % of all cases thus arrive closely at the correct figure. OSK suggests that this rule of secrecy does not serve any useful purpose. A vast publicity is the rule today in this field; income tax returns are, however, protected. Nearly all decisions are public and OSK does not make any attempt to change this.

Banking and insurance companies have long been subject to special control. Private individuals dealing with such companies are protected against possible publicity arising out of the fact that documents relating to them may be in the temporary possession of the controlling authorities as a result of their activities. The firms under control, however, have no such protection for documents relating to the business. OSK has deemed this an unnecessary loop-hole in the present law.

Official statistics embrace the whole field of public activities. Any kind of information can be used, and is used, as the raw material for statistics. The present secrecy rules are somewhat ambiguous and the extent to which primary material for statistics may be kept secret is uncertain. The main ground for secrecy is here to protect the privacy of individuals in respect to personal and commercial circumstances. Another ground, although not an official one, is the consideration to the quality of the statistics. It is not to be expected that private firms or individuals would care to give information about themselves if anyone could peruse at will the documents wherein the information is given.

Information collected for statistical purposes is secret if it is individualized by name or other identification (especially personal number). However, even if the name or identification number is not given, it may be possible to guess much information concerning an individual. OSK proposes a new rule, meant to give a stricter secrecy to statistical information. For information of a personal nature the time limit is exceeded; up til now the maximum time has been 20 years.

In this entire section the time limits have been proposed according to the basic or dominating character of the specific rule. If a rule has been considered chiefly economical in scope then a time limit of 20 years has been proposed. OSK's general evaluation of the nature of the rules has led to the view that economical matters do not require to be kept secret for more than 20 years whereas personal information should have a better protection. Thus the paragraph dealing with statistics has been equipped with a double set of times: 20 years for economical information and 30 years for personal matters. The last-mentioned time limit is a standard time which, should it be considered necessary, may be prolonged up till 70 years, this being chosen to ensure that an individual shall be protected throughout his lifetime. In this case each separate authority may take such a decision and it could be done at any time

during those 70 years.

The following section deals with matters of purely personal interests. The privacy aspects are of special interest in this context. It has been felt, that no person should have his private life exposed because he has had, perforce, to deal with authorities, especially when he has attended medical or social care, been tried and convicted for a crime or served his sentence.

The time limits for the secrecy rules in this section are the same as for personal statistical information, i. e. 30–70 years. Several subjects are treated in this context.

The first paragraph in the section deals with the central criminal register (the "RI" system) and other registers of similar type. The access to those registers is extremely restricted: not even the individuals concerned have such access. – Foreign citizens must have dealings with Swedish authorities, mainly the National Board for Aliens, in order to secure various permits. – Law enforcement naturally involves individuals to a greater or lesser degree. As long as only suspicions have arisen it is generally felt that there should be no publicity, quite simply because a person under suspicion is considered innocent until a court rules otherwise. If a public prosecutor decides that he has not sufficient grounds for an indictment and consequently drops an investigation there is no reason why the person or persons concerned should be "thrown to the wolves". As a result the documents are kept secret. Similarily investigations led by the Ombudsmen or the Chancellor of Justice can be kept under cover to protect individuals up to the point when it is decided that there is a case. – When a person has been convicted the sentence shall be executed either in an institution (prison etc) or outside, i. e. under probation. Documents relating to the treatment of the convict are generally kept secret either out of respect for his integrity or for the sake of expedience. – In all the respects mentioned OSK proposes no greater changes but the rules for the protection of individuals have been somewhat strengthened.

Since virtually thousands of years medical care has been given on a basis of mutual trust. Also documents relating hereto can to some extent be kept secret today, but certainly not to the same extent as the information in such documents comes under a doctor's obligation to observe secrecy. Definite rules exist dealing with this obligation but there is no coordination. A doctor may be legally bound to keep silent about certain information but the same information laid down in a official document may very well be public depending on the kind of connection in which it appears. OSK proposes that a doctor's legally defined obligation to observe secrecy (or the same kind of obligation, binding other categories active within the field of medical care) should be taken as a starting point. This means that a document of the description discussed drawn up by a doctor or any other person belonging to the medical personnel should be kept secret to the same extent that the person who drew up the document is obliged to keep silent about its contents.

When it comes to the rules governing secrecy in the vast field of social welfare, including children welfare and the care of habitual brunkards, the only real change proposed is that decisions involving personal liberty should not be kept secret. This will affect e. g. decisions to remove a habitual drunkard against his will to an institution. OSK suggests that there is no clear-cut difference between such administrative decisions and a court verdict sending a defendant to prison. Apart from this proposal decisions may be kept secret to the same extent that is allowed today. A decision to hand out social aid is public now and should remain so. Apart from decisions the criterion of secrecy proposed is that it must be assumed that publicity should be injurious to the person concerned or to those near to him. Not only actual kinship is intended.

A person who has made a report to the police or other authorities sometimes wants his name kept secret. Today secrecy may be maintained in this respect if it may reasonably be assumed that the person concerned might be assaulted or otherwise maltreated should his identity be disclosed. In recent years there has been a public debate on the subject of maltreatment of children, and proposals have been made that reports of suspected cases of such maltreatments should be anonymous if those making the reports want it. OSK suggests, however, that such extended secrecy would be detrimental to the principle that information used in a case should be known to the parties. Only if an urgent need for secrecy is at hand it will, according to the proposed rule, be granted.

Documents in the care of the authorities generally administrating the sickness benefits should be kept secret as far as the maladies of the individuals (every citizen is compulsory insured in this respect) are concerned. Today this is so to a great extent but unfortunately civil servants do not come under the present rules since the employer (i. e. the state) as far as its employees are concerned administrates all sickness benefits. Documents relating to the sickness benefits may only be kept secret by certain named authorities. OSK proposes that this should be amended.

Documents referring to students' aid (grants, loans etc) may only to a very small extent be kept secret according to the present law. Also applications for and other documents relating to students' aid may contain highly intimate details about the applicants. There is no reason why such documents should be public. On the other hand some public control of the outlays of the public purse is necessary, wherefore decisions are expressly excepted.

The entire school system is a white spot on the map of secret matters. This was not remarkable in days when only a pupil's marks in the various subjects taught constituted a personal element. This is not so today. The school authorities are now co-operating in many ways with those of the children welfare and it must be pointed out that this is a desirable co-operation which should not be hampered by the fact that personal circumstances can be kept secret in one place but not in the other. Also here OSK proposes an amendment.

Various conditions on the labour-market are adequately protected

today but there are some loop-holes which OSK considers illogical, e. g. matters of vocational guidance. An amendment is proposed.

In recent years several authorities have been removed from the Stockholm area to other towns as part of a decentralization scheme. Naturally this has led to applications of transfer from civil servants who don't want to move along with the authority. A recent rule in the Secrecy Act takes these aspects into consideration. OSK proposes that the same rule should apply also to transfers on the local administration level. – Questions of pensions for civil servants are but poorly paid regard to under the present law. Early retirement or sickness pension may have a background, the nature of which may be such that its publicity may cause great injuries to the individual concerned. According to OSK's opinion this calls for extended secrecy.

National registration may, according to proposals to that effect, be construed as a central up-dating ADP-register containing information which can safely be quite open to anyone. Some other aspects are covered today like the fact that a child is illegitimate or adopted. In OSK's opinion no secrecy is necessary in this respect. It is in any case next to impossible to make this secrecy effective. There are, however, a few points to be made. In the parish registers there are still notes of spells in prison or mental hospital etc. These ought still to be kept secret like changes of sex. It may, however, safely be assumed that the need for this rule of secrecy will diminish.

Special rules for secrecy with regard to documents in the care of a court of law are necessary since almost any documents may appear in the files of the court. Documents being presented in open court will – as is now the case – be automatically public. As for other documents it is entirely left to the discretion of the court whether they should be kept secret or not. The proposal to this effect really means an extension of the prerogative of the court as compared to the current law.

It is something of a truism to state that there is not much use in keeping a document secret if any civil servant who has access to it were freely allowed to spread its contents. Still this statement is not quite as self-evident as it may seem. Up till the end of 1974 such rules were certainly in force, if not in written form so at least in court practice. Still, at the beginning of March, 1975 there are no such unwritten rules which could be upheld in court proceedings concerning a breach of an obligation to observe secrecy, or silence rather. A new law has been proposed to Parliament, containing among other stipulations an authorization for the cabinet to issue an edict to the effect just discussed.

The difficulty lies therein that according to the Freedom of the Press Act any civil servant can waive an obligation to keep silent in order to give information to the press, *if* that obligation is not written in a law. A law is passed by Parliament, an ordinance, an edict, a proclamation or an instruction is issued by the cabinet alone. All the last-mentioned statutes may contain rules of obligation to preserve silence but they are not passed by Parliament. Hence the difference in their effects.

Officers working within the social services cannot thus give out

information to the press. What they get to know in their official capacity about the affairs of private individuals – if this may be regarded to be of a secret nature – they are also obliged *in law* to keep silent about. The very same circumstances may become known to a police officer during an investigation. Even he has an obligation to preserve silence. This, however, is given in an instruction for the police service. Consequently this officer can freely divulge any secret matters to a journalist; his identity must not be inquired into. He enjoys anonymity.

OSK proposes a new rule compelling all civil servants with access to secret documents to keep silent about their contents. This proposal is put forward only under the explicit condition that it shall not produce any effect upon the right to anonymity for a press informant. The rules in this respect are considered by another committee, MMU. OSK has not been instructed to bring such a change about. – In this connection also penalties for infringements are proposed. To pass on the actual document is already now penalized.

Some authorities are allowed to set a rule of secrecy aside if it may be done without any damage. The way to bring this about is to connect the handing out of a document with conditions safeguarding the protected interest. OSK proposes that this rule should be made general.

The rules of appeal have up till now been rather complicated. Since the public administration has been regulated fairly recently through new laws, also clearly defining administrative litigation, it seems natural to simplify the rules of appeal. Appeals against decisions whereby an application to see or get a copy of an official document has been turned down should be made to the administrative courts of second instance and there heard. The Supreme Administrative Court will thus be the final court of appeal. This is so today in most cases but before the appeals reach this court they will have been passed on through a miscellaneous gathering of authorities. – If a refusal to hand out a document has been made by a court of law, however, the appeal should first be heard in the appropriate regional court of appeal and thence passed on to the Supreme Court.

OSK has been explicitly instructed to consider a regulation of the flow of information between authorities. Under the present law it is not clearly defined whether a secret document may in all cases be passed on to another authority. Certain rules, however, are supposed to exist in practice and OSK has tried to codify this practice. OSK thus proposes that a secret document may be passed on to another authority only if the latter needs it for a specific purpose. Furthermore the need must be compatible with or be of greater weight than the interests which caused the secrecy to be decided upon. – However, this rule can be of any value only in individual cases. Should the exchange of information between two authorities be effected as a matter of routine special legislation will be necessary to regulate this exchange.

These new rules being introduced into the legislation will also make it necessary to provide rules whereby an authority could appeal against the refusal of another authority to pass on documents. Here a special rule is

proposed to the effect that a dispute between two government authorities should be settled by the cabinet.

Even if a document is of a secret nature this certainly does not mean that a party concerned should be denied access to the document in question. Only very special reasons may justify such a denial and verdicts or decisions may never be withheld from the person affected by them.

The position of the cabinet is that of the chief executive authority. It is therefore natural that it should be invested with certain prerogatives concerning secret documents. If a subordinate authority cannot legally set a rule of secrecy aside the cabinet may under special circumstances decree that the document in question shall be made available. This does not mean that the document is made public; it only means that a certain person is granted access to it for a specific purpose. If the document should be public in character no questions may legally be asked of the applicant who wants to see it, neither referring to his identity nor to his purpose. The document shall be made available unconditionally. If, on the other hand, there should be a question of handing out a secret document such an investigation both could and should be made. The authority in charge of the document could in a particular case – as already stated – make it available on certain conditions. If this authority cannot see its way to do so, the cabinet may, on request, do so, also on the necessary conditions.

Under the present rules a court of law can send for secret documents from other authorities. The documents in question must be handed over to the court if this has made a ruling to that effect. Such a ruling will, of course, not be made unless it is considered that the document may be of use as evidence in a specific action. The court may also decide that the document shall be handed over to the conductor of a preliminary investigation (normally a public prosecutor).

OSK proposes that the rules of the courts' access to all evidence should be dealt with in the Code of Procedure. OSK has also felt that the rules ought to be made stricter and therefore proposes that a court of law may order another authority to hand over a secret document only on the condition that the document may be thought to be of considerable importance as evidence. Secret documents should be made available for use during a preliminary investigation only if the suspected crime should be of such a nature that, if proved, no other penalty than at least two years' imprisonment is prescribed therefor. It should also be reasonably certain that someone, who is not concerned, could not be caused injury because the document may be public during the court proceedings.

Some documents are classified as strictly secret, the so called qualified classification. Those are documents of the utmost importance to the security of the realm. They may only be released with the assent of certain ministers.

A vast number of detailed rules are today given in other statutes than the Secrecy Act which, concerning these matters, only refers to those statutes. Each of these may best be described as a counterpart to a British Order-in-Council. This legislation must, strictly regarded, be

considered as unconstitutional, since the Freedom of the Press Act explicitly states that the exceptions from the general rule of publicity must be *carefully* described in a special *law*. OSK has managed to a considerable extent to incorporate the rules given in the ordinances into the Official Documents Act. A few rules, mostly in a catalogue form, are however indispensable and really serve to limit a secrecy which it has been found impossible to limit with a general rule in the law. These "catalogues" have been anticipated in the proposals to new constitutional legislation.

The so called publicity principle can, as was said by way of introduction, only be applied to authorities as defined in the proposals. Many functions which are really public in character, particularly industrial enterprises run by the community, are conducted in civil law forms, e. g. as limited companies. Documents in the possession of such a company, even if all the shares were held by the community, are not official documents and consequently not subject to public control. This is a great problem particularly since there are instances of public functions being transformed so that they are no longer conducted in the traditional forms but in civil law forms just for the reason that it has been considered desirable to get away from the effects of the publicity principle. OSK has noticed this but feels that this problem calls for a separate investigation.

Författningsförslag

Förslag till 5 kap yttrandefrihetsgrundlagen

Allmänna handlingars offentlighet

1 § I rätten till fri tillgång till allmänna handlingar enligt 1 kap 2 § tredje stycket får inskränkningar göras endast av hänsyn till

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

I särskild lag skall noga angivas de fall då allmänna handlingar får hållas hemliga. Regeringen får därvid bemyndigas att för viss regel i lagen inskränka tillämpligheten till viss eller vissa statliga myndigheter eller till handlingar i vissa ärenden.

2 § Med myndighet förstås i detta kapitel riksdagen och kommunala beslutande församlingar samt varje annat statligt och kommunalt organ, som har att fatta beslut självständigt.

3 § Med allmän handling förstås hos myndighet förvarad framställning i skrift eller bild samt upptagning, som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel, sedan handlingen har inkommit till eller upprättats hos myndigheten.

Upptagning för automatisk databehandling anses förvarad hos myndighet, om myndigheten förfogar över den. Sådant förfogande anses föreligga när myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilda för myndigheten meddelade föreskrifter har befogenhet att överföra upptagningen till läsbar form.

4 § Som allmän handling anses ej

1. minnesanteckning eller annan uppteckning, såsom upptagning för automatisk databehandling, vilken tillkommit endast för föredragning eller förberedande till avgörande av mål eller ärende, såvida icke

uppteckningen eller upptagningen omhändertages för förvaring, sedan målet eller ärendet har slutbehandlats;

2. upptagning för automatisk databehandling som endast utgör ett led i bearbetning med sådan behandling, såvida icke upptagningen omhändertages för förvaring, sedan bearbetningen har avslutats;
3. försändelse eller meddelande som inlämnas endast för vidarebefordran;
4. brev eller annat personligt meddelande till befattningshavare vid myndighet, om det uppenbarligen icke avser mål eller ärende som myndigheten har att befatta sig med;
5. handling som har tillförts bibliotek eller som annars har överlämnats till myndighet uteslutande för förvaring, vård eller forsknings- och studieändamål; samt
6. upptagning som innefattar radioprogram, när den förvaras hos granskningsorgan enligt 3 kap 11 §.

5 § Handling anses inkommen till myndighet när handlingen har anlänt till myndigheten eller kommit behörig tjänsteman tillhanda.

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

6 § Handling anses upprättad hos myndighet

1. diarier, journaler, register eller andra sådana förteckningar när de har färdigställts för anteckning eller införing;
2. domar och beslut med därtill hörande protokoll och andra handlingar när avkunnande eller expedition har skett;
3. protokoll hos riksdagens eller allmänt kyrkomötes utskott, riksdagens eller kommuns revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunal myndighet i ärende, som myndigheten endast bereder till avgörande, när ärendet har slutbehandlats hos myndigheten eller, såvitt avser riksdagens eller kommuns revisorer, när berättelse över ärendet har offentliggjorts;
4. övriga protokoll och andra sådana anteckningar när de har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts;
5. andra handlingar som hänför sig till visst mål eller ärende hos myndighet när de har expedierats, dock senast när målet eller ärendet har slutbehandlats hos myndigheten; samt
6. andra handlingar när de har expedierats eller genom justering eller annat myndighetens beslut fått slutgiltig form.

7 § Handling som ej skall hållas hemlig skall på begäran genast, eller så snart det är möjligt, utan avgift tillhandahållas den som önskar taga del av den för läsning, avskrivning, avlyssning eller avbildning på stället. Upptagning för automatisk databehandling eller annan upptagning skall tillhandahållas i läsbar eller avlyssningsbar form.

Myndighet är icke skyldig att tillhandahålla handling på stället om betydande hinder möter. I fråga om upptagning för automatisk databehandling föreligger ej heller sådan skyldighet, om upptagningens innehåll

finns i läsbar form hos närbelägen myndighet, som utan olägenhet för sökanden kan anlitas.

8 § Om handling delvis skall hållas hemlig, skall den tillhandahållas på sådant sätt att det som är hemligt icke röjes. Kan så icke ske, äger sökanden utan avgift få avskrift av handlingen till den del den är offentlig.

Den som vill taga del av handling som helt eller delvis är offentlig har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift av handlingen, med uteslutande av sådan del som är hemlig. Myndighet är icke skyldig att utlämna upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift. Om svårighet möter att framställa kopia av karta, ritning, bild eller upptagning och handlingen kan tillhandahållas på stället, är myndighet ej skyldig att utlämna handlingen på annat sätt.

9 § Begäran att få taga del av handling göres hos myndighet, där handlingen finns, och skall prövas av den myndigheten.

Såsom villkor för utlämnande av hemlig handling får i den i 1 § omnämnda särskilda lagen uppställas tillstånd från viss myndighet.

Regeringen får förordna att endast viss myndighet får pröva fråga om utlämnande av handling, som är av synnerlig vikt för rikets säkerhet. Begäres utlämnande av sådan handling hos annan myndighet skall frågan på begäran genast hänskjutas till den behöriga myndigheten.

10 § Om annan myndighet än regeringen, statsråd, högsta domstolen eller regeringsrätten avslår framställning om utbekommande av handling, får sökanden föra talan mot beslutet. Mål eller ärende av nämnt slag skall alltid behandlas skyndsamt. Expedition skall tillhandahållas sökanden utan avgift.

I den i 1 § omnämnda särskilda lagen skall närmare angivas hur talan mot beslut, som sägs i första stycket, skall föras.

11 § Myndighet får på handling göra anteckning att den är hemlig. Härvid skall angivas det lagrum som åberopas för åtgärden, dagen för anteckningen och myndighetens namn.

På handling som avses i 9 § tredje stycket skall antecknas att sådant förordnande som där sägs gäller i fråga om handlingen samt vilken myndighet som är behörig att pröva fråga om dess utlämnande.

Anteckning att handling är hemlig får ej göras på annat sätt än nyss sagts.

Förslag till lag om allmänna handlingar

Härigenom föreskrives som följer.

Inledande bestämmelser

1 § Uttrycken allmän handling och myndighet har i denna lag samma betydelse som i 5 kap yttrandefrihetsgrundlagen.

2 § Allmänna handlingar skall hos myndighet hållas registrerade eller så ordnade, att det utan omgång kan fastställas om handling inkommit eller upprättats. Detta gäller dock ej för handlingar, som det är uppenbart obehövligt att bevara.

Regeringen får medge viss myndighet undantag från skyldigheten enligt första stycket, i den mån denna i förhållande till handlingens betydelse för främjande av ett fritt meningsutbyte och allsidig upplysning medför särskilt betungande arbete eller stora kostnader.

Är handling som skall registreras av sådan natur att närmare uppgifter om handlingen i ett diarium skulle leda till att det förhållande, som föranlett handlingens hemlighållande, röjes till skada för rikets intressen, får registrering inskränkas till att avse enbart datum, då handlingen inkommit eller upprättats, samt avsändare eller mottagare.

3 § Inskränkning i den 1 kap 2 § tredje stycket yttrandefrihetsgrundlagen föreskrivna rätten till fri tillgång till allmänna handlingar gäller i följande fall.

Hemlighållande av hänsyn till rikets säkerhet och förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation

4 § Handling, som angår rikets förhållande till annan stat eller svensk myndighets eller medborgares förhållande till annan stats myndighet eller medborgare eller som eljest rör annan stat eller dess medborgare, skall hållas hemlig, om det kan antagas att utlämnande skadar riket eller stör dess mellanfolkliga förbindelser.

Har handling inkommit till eller upprättats inom regeringskansliet eller utrikesrepresentationen, skall handlingen hållas hemlig, om det icke är uppenbart att utlämnande kan ske utan risk för sådan följd som sägs i första stycket.

Vad i första och andra styckena sägs om annan stat skall gälla även mellanfolklig organisation.

Handling får enligt denna paragraf hållas hemlig högst trettio år från det den inkom eller upprättades. Begäres handling under eller efter denna tid utlämnad, får dock regeringen förordna om fortsatt hemlighållande, högst till dess fyrtio år förflutit från det handlingen inkom eller upprättades.

5 § Handling, som angår rikets totalförsvar, skall hållas hemlig, om det kan antagas att utlämnande vållar fara för rikets säkerhet eller eljest skadar försvaret av riket.

Handling får enligt denna paragraf hållas hemlig högst trettio år från det den inkom eller upprättades. Regeringen får dock, om särskilda skäl föreligger, före eller efter denna tids utgång förordna om hemlighållande under längre tid.

Hemlighållande av hänsyn till rikets centrala finans- och räntepolitik eller till myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn

6 § Handling hos regeringskansliet, riksdagens finansutskott, riksbanken eller riksgäldskontoret, som angår den centrala finans- och räntepolitiken, skall hållas hemlig, om det kan antagas att röjande av handlingens innehåll är ägnat att motverka syftet med vidtagna eller planerade åtgärder eller eljest vara till men för det allmänna.

Handling får enligt denna paragraf hållas hemlig under högst tjugo år från det den inkom eller upprättades.

7 § Handling som avser

1. planering eller annan förberedelse för inspektion, revision eller annan kontrollåtgärd som det åligger myndighet att företaga;
2. anordnande av kunskapsprov eller psykologiskt prov;
3. utredning om skatt eller annan allmän avgift eller om bidrag, lån, kreditgaranti eller annan förmån;

skall hållas hemlig så länge handlingen begagnas för sådant ändamål, om det kan antagas att utlämnande hindrar eller avsevärt försvårar verksamheten.

Vad i första stycket sägs gäller även film som inges till statens biografbyrå för granskning.

Hemlighållande till skydd för intresset att förebygga och beivra brott

8 § Handling rörande polismyndighets, tullmyndighets eller åklagares verksamhet för att förebygga eller beivra brott samt handling rörande användning av tvångsmedel i brottmål eller i ärende enligt 11 § lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund skall hållas hemlig, om det kan antagas att utlämnande motverkar åtgärderna, skadar den framtida verksamheten eller är menligt för rikets säkerhet. Vad nu sagts gäller även av regeringen tillsatt undersökningskommission, om regeringen så förordnar.

Vad i första stycket sägs avser ej enskilds anmälan till riksdagens ombudsmän eller justitiekanslern samt slutligt beslut i anledning av sådan anmälan.

Handling får enligt denna paragraf hållas hemlig högst trettio år från det den inkom eller upprättades. Begäres handling under eller efter denna tid utlämnad, får dock regeringen förordna om fortsatt hemlighållande

högst till dess fyrtio år förflutit från det handlingen inkom eller upprättades.

9 § Handling rörande säkerhets- och bevakningsåtgärder med avseende på byggnader och lokaler, som användes i verksamhet för vilken myndighet svarar, handling innefattande utredning eller instruktion eller teknisk beskrivning avseende säkerhetsåtgärd, som syftar till att förhindra eller försvåra åtkomst av hemliga handlingar, samt handling innefattande program, som avser hemlig upptagning för automatisk databehandling, skall hållas hemlig, om det kan antagas att utlämnande möjliggör eller underlättar brottsligt förfarande eller eljest motverkar vidtagna åtgärder.

Vad i första stycket sägs skall även gälla handling om tillverkning eller kontroll av sedlar eller mynt eller om förvaring eller transport av pengar eller värdeföremål.

10 § Handling rörande verkställighet av påföljd för brott får ej utlämnas, om det kan antagas att utlämnande medför risk för att ordning och säkerhet inom kriminalvården störes.

Hemlighållande till skydd för det allmännas ekonomiska intresse

11 § Handling, som upprättats eller anskaffats för myndighets räkning till utredning i rättstvist vari myndighet eller statligt eller kommunalt företag är part, får ej utan myndighetens tillstånd utlämnas förrän saken blivit slutligt avgjord eller tjugo år förflutit från handlingens tillkomst.

12 § Handling, som innefattar utredning eller förslag och som tillkommit för att begagnas vid sådan förhandling för slutande av kollektivavtal eller för annan reglering av anställningsvillkor, vari staten eller kommun, statligt eller kommunalt företag eller myndighet har att deltaga, eller handling som eljest inkommit till myndighet i samband med sådan förhandling eller reglering, skall hållas hemlig intill dess avtal slutits eller förhållandet eljest reglerats. Vad nu sagts gäller även handling rörande planerad facklig stridsåtgärd om röjande av handlingens innehåll skulle leda till allvarligt men för det allmänna.

Om det kan antagas att utlämnande försämrar det allmännas ställning som part, får handling hållas hemlig även efter den i första stycket angivna tidpunkten till dess fem år förflutit från samma tidpunkt. Detta gäller dock ej om handlingen inkommit till eller upprättats hos riksdagens lönedelegation.

Handling hos myndighet, som enligt första stycket skall hållas hemlig, får dock utlämnas om statens avtalsverk eller annan myndighet, som självständigt handlägger förhandlingsärende, medger det. Prövning enligt andra stycket ankommer på avtalsverket eller annan myndighet, som nyss sagts.

13 § Dagbok förd på fartyg, som äges eller nyttjas av staten eller av kommun, får, såvitt angår sammanstötning med annat fartyg, till vars

dagbok motsvarande tillgång icke finnes, ej utan tillstånd av myndighet under vars förvaltning fartyget hör utlämnas förrän sjöförklaring eller undersökning enligt 314 § sjölagen (1891:35 s 1) hålles offentligt eller talan väckts på grund av sammanstötningen, eller fem år förflutit från sammanstötningen. Detsamma gäller på fartyget upprättad handling, som enligt sjölagen jämställes med dagbok i fråga om rätten att taga del därav.

Handling i ärende angående sjöförklaring med anledning av fartygs sammanstötning med annat fartyg får, om sjöförklaringen icke hålles offentligt, ej utan redarens samtycke utlämnas förrän motsvarande utredning beträffande det andra fartyget blivit tillgänglig för den som vill taga del därav, eller fem år förflutit från sammanstötningen. Detsamma gäller i fråga om handling, som med anledning av fartygs sammanstötning med annat fartyg inkommit till eller upprättats hos sjöfartsverket.

Andra stycket äger motsvarande tillämpning när utredning verkställes av särskild undersökningskommission enligt 314 § sjölagen eller, beträffande fartyg som äges eller nyttjas av staten, av myndighet under vars förvaltning fartyget hör.

14 § Myndighet som har att ombesörja upptagande av lån får besluta, att handling som hänför sig till upplåningsverksamheten ej får utlämnas utan myndighetens tillstånd förrän viss tid, högst tjugo år, förflutit från handlingens tillkomst.

15 § Driver myndighet affärsverksamhet eller äger staten eller kommun del i bolag, förening eller annan sådan samfällighet som driver affärsverksamhet, skall handling som angår myndighetens eller samfällighetens affärs- eller driftförhållanden hållas hemlig, om det kan antagas att utlämnande på det allmännas bekostnad gynnar någon, som driver likartad rörelse, eller eljest skadar verksamheten.

Hos andra myndigheter än i första stycket sägs får handling, som angår upphandling, köp, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, arbetsbeting eller annat uppdrag, hållas hemlig, om utlämnande måste antagas leda till allvarligt men för det allmänna.

Vad i andra stycket sägs skall även gälla handling innefattande redogörelse för utredning, experiment eller prov av naturvetenskaplig eller teknisk art, som myndighet låtit verkställa för det allmännas räkning.

Handling får enligt denna paragraf hållas hemlig högst tjugo år från det den inkom eller upprättades. För beslut, avtal eller annan handling som anger utgången av ärende är dock den längsta tiden, för myndigheter och samfälligheter, som i första stycket sägs, fem år och för övriga myndigheter två år.

Hemlighållande till skydd för enskilds ekonomiska intresse, privatlivets helgd och enskilds personliga säkerhet

Bestämmelser till skydd för ekonomiska intressen

16 § Handling angående skeppsbyggnadsavtal, vilken inkommit till den registreringsmyndighet som avses i 2 § sjölagen (1891:35 s 1) i ärende om registrering eller inskrivning, får såvitt den avser pris och betalningsvillkor, ej utan samtycke av parterna i avtalet utlämnas förrän tio år förflutit från den dag handlingen inkom.

17 § Handling i ärende, som avses i lagen (1920:245) om medling i arbetstvister, får, i den mån myndighet som handlägger ärendet så beslutar eller förbehåll enligt 7 § nämnda lag gjorts med avseende på handlingen, icke utlämnas tidigare än tjugo år från dess tillkomst.

18 § Handling i ärende angående ansökan om patent skall hållas hemlig till dess patent beviljats eller tio år förflutit från handlingens tillkomst om ej utlämnande skall ske enligt gällande lagstiftning om patent.

I ärende om mönsterskydd skall motsvarande gälla handling som visar mönster för vilket registrering begärts.

19 § Handling i ärende rörande arbetsförmedling, andra arbetsmarknadsförhållanden, försäkring för yrkesskada, arbetarskydd eller reglering av arbetstid skall hållas hemlig i vad den innehåller upplysning om arbetsgivares eller annan berörd näringsidkares affärs- eller driftförhållanden, vars röjande kan medföra skada för honom, om utlämnande ej föreskrivits i lag eller förordning.

Hemlighållande enligt denna paragraf får ske högst till dess tjugo år förflutit från handlingens tillkomst.

20 § Handling, som inkommit till eller upprättats hos pris- och kartellnämnden eller marknadsdomstolen, näringsfrihetsombudsmannen eller konsumentombudsmannen, skall hållas hemlig i vad den innehåller upplysning om företagares affärs- eller driftförhållanden, vars röjande kan medföra skada för honom.

Bestämmelserna i första stycket gäller ej kartellregister. Om särskilda skäl föreligger, får regeringen på ansökan av vederbörande företagare eller myndighet förordna om hemlighållande av viss uppgift i kartellregister. Har ansökan gjorts får uppgiften icke utlämnas, innan regeringen avgjort ärendet.

Hemlighållande enligt denna paragraf får ske högst till dess tjugo år förflutit från handlingens tillkomst.

21 § Handling, som rör statlig utredning, kontroll eller stödverksamhet med avseende på näringslivet och som inkommit till eller upprättats hos myndighet som regeringen bestämmer, skall hållas hemlig, om den innefattar upplysning om enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfin-

ningar eller forskningsresultat, vars röjande kan medföra skada för den berörde. I de fall som regeringen bestämmer får myndighet utlämna handling som är hemlig enligt detta stycke.

Handling, som rör kommunal utredning eller kontroll med avseende på näringslivet, skall hållas hemlig, om den innefattar sådana upplysningar som i första stycket sägs. Om kommun finner särskilda skäl föreligga för utlämnande av handling som är hemlig enligt detta stycke, får med regeringens medgivande utlämnande ske.

Hemlighållande enligt denna paragraf får avse en tid av högst tjugo år från handlingens tillkomst eller den kortare tid regeringen för viss statlig myndighet bestämmer.

22 § Handling, som innefattar uppgifter vilka infordrats från näringsidkare enligt lagen (1972:826) om uppgiftsskyldighet i vissa planeringsfrågor, får, i vad handlingen innehåller upplysning om näringsidkarens affärs- eller driftförhållanden, vars röjande kan medföra skada för honom, icke utlämnas förrän tjugo år förflutit från handlingens tillkomst.

23 § Handling hos tullverket rörande varor som där behandlas skall hållas hemlig, om röjande av dess innehåll kan medföra skada för varornas avsändare eller mottagare. Hemlighållande enligt denna paragraf får ske högst till dess tjugo år förflutit från handlingens tillkomst.

24 § Handling, som angår postverkets girorörelse, skall hållas hemlig, om utlämnande kan medföra att kunds förhållande till verket röjes.

25 § Handling, som angår uppdrag som myndighet utför för enskilds räkning eller utrustning eller metoder för utförande av sådana uppdrag, skall hållas hemlig högst tjugo år från handlingens tillkomst, om uppdragsgivaren begär eller med säkerhet måste antagas ha avsett hemlighållande. Om myndigheten finner det allmännas intresse kräva det, får handling likväl utlämnas, dock ej handling rörande uppdrag hos mynt- och justeringsverket, statens provningsanstalt, statens nämnd för arbetstagares uppfinningar, statistiska centralbyrån, datamaskincentralen för administrativ databehandling, försvarets datacentral, konsumentverket, industriverket, universitets datamaskincentral, patent- och registreringsverket eller något av statens affärsdrivande verk.

26 § Handling, som inkommit till eller upprättats hos giftinformationscentralen vid Karolinska sjukhuset och innehåller upplysning om viss varas tillverkning eller innehåll, skall hållas hemlig, om dess röjande kan medföra skada för enskild näringsidkare.

Om regeringen så förordnar skall även i andra fall än som avses i första stycket uppgift om varas ursprung, tillverkning och innehåll hållas hemlig om den inhämtats såsom ett led i myndighets verksamhet för insamling och förmedling av information och röjande kan medföra skada som sägs i första stycket.

Hemlighållande enligt denna paragraf får ske högst till dess tjugo år förflutit från handlingens tillkomst.

Bestämmelser till skydd för såväl ekonomiska som personliga intressen

27 § Handling i ärende, som handläggs av utrikesdepartementet eller utrikesrepresentationen eller nämnden för internationella adoptionsfrågor och angår införskaffande eller meddelande av upplysningar till enskilds tjänst eller utredning eller undersökning för enskilds räkning, får ej utlämnas, om röjande av handlingens innehåll är oförenligt med hänsynen till privatlivets helgd eller enskilds ekonomiska intresse.

Handling får enligt denna paragraf hållas hemlig, såvitt rör ekonomiska förhållanden, högst tjugo år från handlingens tillkomst. I övrigt gäller om tid för hemlighållande vad i 51 § sägs.

28 § Handling hos postverket eller televerket, som lämnar upplysning om särskilda postförsändelser, telegram, telexmeddelanden eller telefonsamtal, får utlämnas endast till avsändare, mottagare eller innehavare av apparat som använts vid kommunikationen.

29 § Handling, som inkommit till myndighet eller där upprättats i ärende om beskattning, får ej utlämnas. Bouppteckning enligt ärvdabalken får dock ej hållas hemlig.

Vad i första stycket sägs gäller även ärende enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring rörande beräkning av pensionsgrundande inkomst eller arbetsgivaravgift.

Myndighets beslut och annan handling, som anger utgången i mål eller ärende som avses i första eller andra stycket, får hemlighållas endast om avgörandet gäller förhandsbesked i beskattningsärende.

Handling i ärende angående befrielse från tillämpning av bestämmelserna om beräkning av skattepliktig realisationsvinst vid avyttring av aktier eller liknande egendom i samband med strukturrationalisering får ej utlämnas. Detsamma gäller handling som angår rätt att erhålla avdrag vid taxeringen för avsättning till särskild nyanskaffningsfond.

Hemlighållande enligt denna paragraf får ske högst till dess tjugo år förflutit från handlingens tillkomst.

30 § Handling hos riksbanken, bankinspektionen eller försäkringsinspektionen skall hållas hemlig i vad den lämnar upplysning om enskilds förhållande till inrättning, som står under riksbankens eller inspektionernas tillsyn.

Handling som i första stycket sägs skall jämväl hållas hemlig, om den lämnar sådan upplysning om affärs- eller driftförhållanden hos inrättning som står under tillsyn, att utlämnande kan medföra avsevärd skada för inrättningen. Beträffande hos inspektionerna förda kartellregister gäller vad i 20 § andra stycket sägs.

Handling hos riksbanken i ärende enligt lagen (1974:922) om kredit-

politiska medel skall hållas hemlig, om den lämnar sådan upplysning om kreditinstituts eller annan uppgiftsskyldigs affärs- eller driftförhållanden, att utlämnande kan medföra skada för den uppgiftsskyldige.

I denna paragraf omnämnda handlingar, bortsett från kartellregister, får dock utlämnas, om tillsynsmyndigheten finner det erforderligt för fullgörande av sin uppgift. Hemlighållande får avse en tid av högst tjugo år från handlingens tillkomst.

31 § Handling hos överförmyndare skall hållas hemlig i vad den lämnar upplysning om enskilds förhållanden och utlämnande ej föreskrivits i lag eller förordning, dock ej längre än tjugo år från handlingens tillkomst.

32 § Handling, som inkommit till eller upprättats hos rättshjälpsnämnd eller allmän advokatbyrå, skall hållas hemlig i vad den lämnar upplysning om enskilds förhållanden, vars röjande är oförenligt med god advokatsed. Rättshjälpsnämnds beslut får dock ej hållas hemligt enligt denna paragraf.

Handling i sådant ärende angående rättshjälp åt enskild, som handläggs inom utrikesdepartementet eller utrikesrepresentationen eller av nämnden för internationella adoptionsärenden, skall hållas hemlig om handlingens ändamål ej kräver utlämnande.

Handling hos notarius publicus skall hållas hemlig om det fordras för utförande av anförtrott uppdrag.

33 § Handling, som angår någons ansökan om inträde i advokatsamfundet eller hans rätt att vara advokat eller disciplinärt förfarande mot advokat, skall hållas hemlig, om innehållet angår hans ekonomiska ställning eller utlämnande kan leda till men för annan.

Vad i första stycket sägs gäller även handling som angår någons antagande som auktoriserad eller godkänd revisor eller hans rätt att vara sådan revisor eller disciplinärt förfarande mot auktoriserad eller godkänd revisor.

Myndighets dom eller beslut får ej hemlighållas enligt denna paragraf. Hemlighållande får avse högst tjugo år från handlingens tillkomst. I fråga om uppgifter, som berör uppdragsgivares förhållande till advokat, revisor eller yrkesutövare som anges i första eller andra stycket gäller ingen tidsbegränsning.

34 § Handling rörande myndighets utlåning av medel eller ställande av kreditgaranti skall hållas hemlig om den angår sökandes, låntagares eller borgensmans förhållanden. Myndighets beslut om beviljande av lån får ej hemlighållas enligt denna paragraf.

Handling får enligt denna paragraf hållas hemlig, såvitt rör ekonomiska förhållanden, högst tjugo år från handlingens tillkomst. I övrigt gäller om tid för hemlighållande vad i 51 § sägs.

35 § Handling innefattande uppgift, som för statistiska ändamål inhämtats av statistiska centralbyrån eller annan myndighet, eller myndighets bearbetningar av sådan uppgift skall hållas hemliga om uppgiften kan

hänföras till viss enskild person, viss organisation eller visst företag.

Vad i första stycket sägs utgör ej hinder mot utlämnande av handling i enlighet med vad som föreskrivits i lag eller förordning eller meddelats uppgiftslämnarna eller andra berörda i samband med insamling av uppgifterna.

Handling får enligt denna paragraf hållas hemlig, såvitt rör ekonomiska förhållanden, högst tjugo år från handlingens tillkomst. I övrigt gäller om tid för hemlighållande vad i 51 § sägs.

Bestämmelser till skydd för personliga intressen

36 § Uppgifter och anteckningar som författningsenligt tillförts register eller annan förteckning över misstankar om brott, domstols eller annan myndighets bedömning av sådan misstanke, påföljden för brott eller disciplinär åtgärd får ej utlämnas i annat fall eller annan ordning än som föreskrivits i lag eller förordning.

37 § Handling, som angår utländsk medborgare eller statslös eller svensk myndighets förhållande till sådan person, skall hållas hemlig, om röjande av innehållet kan befaras föranleda att någon utsättes för övergrepp eller lider annat allvarligt men.

38 § Handling rörande efterspaning på grund av brott eller rörande förundersökning eller användning av tvångsmedel i brottmål eller i sådant ärende, som omnämnes i 8 § första stycket, skall hållas hemlig, om utlämnande kan befaras medföra otillbörligt men för enskild. Sedan åtal väckts får handlingarna i målet dock ej hållas hemliga enligt denna paragraf. Beträffande särskild undersökningskommission gäller vad nu sagts endast om regeringen så förordnar.

Vad i första stycket sägs gäller ej sådant slutligt beslut av riksdagens ombudsmän eller justitiekanslern, som innebär annat än avskrivning av ärende.

39 § Handling, som inom kriminalvården upprättats rörande i anstalt intagen person, skall hållas hemlig i vad den avser behandlingen av den intagne eller eljest hans personliga förhållanden, om utlämnande kan befaras föranleda att ändamålet med vården motverkas eller någons personliga säkerhet sättes i fara.

Vad i första stycket sägs skall även avse handling rörande den som är underkastad kriminalvård i frihet, dock ej beslut av kriminalvårdsnämnden, ungdomsfängelsenämnden, interneringsnämnden eller övervakningsnämnd.

40 § Inom sjukvården eller eljest av läkare upprättad handling skall hållas hemlig, om dess utlämnande röjer förhållande som avses med tystnadsplikt enligt lag eller förordning för den som upprättat sådan handling.

Handling i ärende rörande sjukvård och hälsovård samt barnavård, nykterhetsvård eller annan socialvård skall även eljest hållas hemlig, om den innehåller uppgifter om någons personliga förhållanden, vilkas röjande kan vara menligt för honom eller någon honom närstående.

Vad i andra stycket sägs gäller även handling i ärende som angår fastställande av könstillhörighet, abort, sterilisering, kastrering, åtgärder mot smittsamma sjukdomar eller omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

Myndighets beslut får dock hemlighållas enligt andra stycket, endast om det meddelats i ärende om hjälpåtgärder, övervakning eller andra förebyggande åtgärder inom barnavården eller nykterhetsvården. Beslut i ärende som angår omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda får ej hemlighållas, om beslutet innebär att frihetsberövande åtgärd vidtages.

41 § Handling angående ingripande mot någon på grund av sjukdom eller psykisk abnormitet eller ingripande inom barnavården eller nykterhetsvården skall hållas hemlig, om den lämnar upplysningar om någon som avgivit anmälan eller annan utsaga och utlämnande av handlingen kan befaras föranleda att han eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men.

42 § Handling rörande läkarvård eller vård i anstalt oberoende av eget samtycke skall hållas hemlig, om det finns grundad anledning antaga att utlämnande skulle motverka ändamålet med vården eller sätta någons personliga säkerhet i fara.

43 § Handling hos riksförsäkringsverket, allmän försäkringskassa eller annan myndighet, som med stöd av 3 kap 16 § lagen (1962:381) om allmän försäkring handlägger ärenden, vilka eljest ankommer på allmän försäkringskassa, skall hållas hemlig i vad den lämnar upplysning om enskilds sjukdom eller eljest om ömtåliga personliga förhållanden.

Vad i första stycket sägs gäller även handling hos centrala studiestödsnämnden, studiemedelsnämnd, universitet eller högskola.

Andra stycket gäller ej myndighetens beslut.

44 § Handling i ärende rörande psykologisk undersökning eller i ärende inom undervisningsväsendet under skolöverstyrelsens överinseende eller inom arbetsmarknadsutbildning rörande disciplinärt förfarande mot elev, uttagning av elev till specialundervisning, skiljande från undervisning av elev, placering av elev eller eljest skolans elevvård skall hållas hemlig i vad den angår enskilds personliga förhållanden, om utlämnande otillbörligt blottställer den berörde eller någon honom närstående eller eljest är menligt för honom.

45 § Handling i ärende rörande arbetsförmedling, arbetsvård, yrkesvägledning, arbetsmarknadsutbildning, hjälpverksamhet vid arbetslöshet och andra åtgärder för att främja sysselsättningen skall hållas hemlig i vad den angår enskilds personliga förhållanden, om utlämnande kan antagas leda

till skada eller förklenande för den berörde eller någon honom närstående.

46 § Handling i ärende rörande statlig eller kommunal personalpensionering eller rörande statlig eller kommunal omplacering på grund av omorganisation eller omlokalisering av verksamheten skall hållas hemlig i vad den angår enskilds personliga förhållanden, om utlämnande kan antagas leda till skada eller förklenande för den berörde eller någon honom närstående.

Första stycket gäller ej myndighetens beslut.

47 § Handling, som tillhör folkbokföringen, skall hållas hemlig i vad den angår enskilds personliga förhållanden om utlämnande otillbörligt blottställer den berörde eller någon honom närstående.

48 § Handling, som inkommit till eller upprättats hos myndighet i samband med ärende om familjerådgivning eller om medling enligt lagen (1973:650) om medling mellan samlevande, får ej utlämnas.

49 § Handling av dialektologiskt eller etnologiskt innehåll, som av myndighet upprättats eller anskaffats för vetenskapligt ändamål, skall hållas hemlig, om utlämnande kan antagas leda till skada eller förklenande för den som handlingen rör.

50 § Personuppgift, som ingår i sådant personregister som avses i datalagen (1973:289), får ej utlämnas, om det kan antagas att uppgiften skall användas för automatisk databehandling i strid med datalagen. Kan det antagas att sådan personuppgift skall användas för automatisk databehandling i utlandet, får uppgiften utlämnas endast om datainspektionen medger det. Sådant medgivande får lämnas endast om det kan antagas att utlämnandet av uppgiften icke kommer att medföra otillbörligt intrång i personlig integritet.

Handling, som inkommit till eller upprättats hos datainspektionen, skall hållas hemlig i vad den innehåller upplysning om enskilds personliga förhållanden, om utlämnande kan befaras medföra otillbörligt men för den enskilde eller någon honom närstående.

Handling i ärende om tillstånd eller tillsyn enligt datalagen får ej utlämnas, om den lämnar upplysning om förhållanden som skall hållas hemliga hos myndighet som är part i ärendet.

51 § Hemlighållande enligt 37–50 §§ får avse en tid av högst trettio eller, om särskilda skäl talar därför, högst sjuttio år från handlingens tillkomst.

Verkan av samtycke

52 § Om den till vars förmån hemlighållande gäller samtycker därtill, skall handling utlämnas utan hinder av bestämmelserna i 18–35, 38, 40, 41, 43–49 §§ samt 50 § andra stycket.

Handlingar hos domstol

53 § Domstol får förordna om hemlighållande av dom, beslut eller annan sådan handling i mål eller ärende, om handlingen icke företetts, föredragits eller upprättats vid offentlig förhandling samt handlingen redan är hemlig enligt denna lag eller sådant förordnande finnes nödvändigt av hänsyn till något i 5 kap 1 § yttrandefrihetsgrundlagen angivet ändamål. Domslut får hemlighållas endast om rikets säkerhet oundgängligen påkallar det. Hemlighållande får avse en tid av högst sjuttio år från handlingens tillkomst.

54 § Handling, som upprättats eller företetts vid offentlig förhandling inför domstol, skall utan hinder av bestämmelserna i denna lag lämnas ut. Detsamma gäller handling, som upprättats eller företetts vid förhandling inom stängda dörrar, om ej domstolen meddelar förordnande enligt 53 §.

Tystnadsplikt m. m.

55 § Den som tager del av hemlig handling får ej obehörigen offentliggöra eller eljest yppa dess innehåll för annan.

Bryter någon mot vad i första stycket sägs, dömes till dagsböter eller fängelse i högst sex månader, om gärningen ej är belagd med straff i annan lag.

Bryter den som i tjänsten eller på grund av offentligt uppdrag tager del av hemlig handling av oaktsamhet mot vad i första stycket sägs, dömes till dagsböter.

Utlämnar någon handling i strid med föreskrifterna i denna lag, gäller vad i andra stycket, eller om gärningen sker av oaktsamhet, vad i tredje stycket sägs.

56 § Finner myndighet att hinder mot utlämnande av hemlig handling till enskild kan undanröjas genom förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna handlingen vidare, yppa dess innehåll eller eljest förfoga över den, får handlingen utlämnas med sådant förbehåll. Bryter någon mot gjort förbehåll dömes till dagsböter eller fängelse i högst sex månader.

Besvär

57 § Om annan myndighet än allmän domstol lämnar framställning om utlämnande av allmän handling utan bifall, får sökanden föra talan mot beslutet genom besvär hos den kammarrätt, inom vars domkrets myndigheten finns.

Om förfarandet i kammarrätt och besvär över dess beslut gäller i övrigt förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Beslut av allmän domstol, varigenom framställning som avses i första stycket lämnas utan bifall, överklagas enligt rättegångsbalkens regler om besvär över slutligt beslut. Vad nu sagts gäller dock ej beslut i ärende som avser domstolens förvaltande verksamhet.

Om tvist mellan myndigheter i fråga om utlämnande av allmän handling finns särskilda bestämmelser i 60 §.

Service och information

58 § Myndighet skall på begäran lämna allmänheten all upplysning och vägledning som är möjlig utan att tystnadsplikt åsidosättes eller myndighetens övriga uppgifter motverkas eller otillbörligt eftersättes.

Utlämnande av handlingar myndigheter emellan

59 § Det åligger alla statliga och kommunala myndigheter att inbördes bistå varandra med de upplysningar verksamheten kräver. Uppgifter ur allmän handling, som ej får utlämnas till envar, skall dock lämnas till annan myndighet endast om denna har behov av uppgifterna för ett angivet ändamål och detta behov är förenligt med eller måste anses väga tyngre än de intressen, som föranlett beslut om hemlighållande.

Om domstols tillgång till allmän handling stadgas i rättegångsbalken.

Om utlämnande av hemlig handling till annan myndighet reglerats i lag eller förordning, gäller detta.

60 § Om kommunal myndighet jämlikt 59 § vägrar att utlämna handling eller statlig myndighet vägrar att utlämna handling till kommunal myndighet, får besvär häröver anföras i samma ordning som gäller för frågor om utlämnande till enskild. Vid tvist mellan statliga myndigheter skall frågan hänskjutas till regeringens prövning.

Gemensamma bestämmelser

61 § Vad i denna lag sägs inverkar ej på parts rätt att i mål och ärenden hos domstol eller annan myndighet utfå dom, beslut och andra handlingar.

Utlämnande till part av annan handling än dom och beslut får dock med stöd av bestämmelse i denna lag vägras, om synnerliga skäl talar därför.

62 § Regeringen får förordna om utlämnande av hemlig handling, om sådant förordnande finnes erforderligt för att tillvarataga det allmännas eller enskilds rätt eller utlämnande avser angeläget forskningsändamål eller eljest synnerliga skäl föreligger. I fråga om handling hos riksdagen eller dess myndigheter gäller dock vad riksdagen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1977, då lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar skall upphöra att gälla.

Är ärende om utlämnande av allmän handling anhängigt hos myndighet då lagen om allmänna handlingar träder i kraft, skall ärendet avgöras hos myndigheten enligt äldre lag. Om tillämpning av den nya lagen skulle leda till att en enligt äldre lag hemlig handling skall utlämnas, skall dock den nya lagen tillämpas.

Förslag till
Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrives att 5 och 38 kap i rättegångsbalken skall i nedan angivna delar erhålla följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 kap 1 §	
Förhandling vid domstol skall vara offentlig. Kan det antagas, att – – – – – – skulle röjas.	*Företes vid förhandling allmän handling, som enligt vad därom är stadgat ej må utlämnas till envar, och är det av synnerlig vikt att ej genom handlingens offentlighet något uppenbaras, som av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse bör hållas hemligt, äge rätten förordna, att förhandlingen i vad den angår denna handling skall hållas inom stängda dörrar.*
I mål om ansvar för utpressning – – inom stängda dörrar.	
Förhör med den som – – – – – – – inom stängda dörrar.	
Är eljest för särskilt fall – – vare det gällande.	
38 kap	
8 §	8 §
Om tillhandahållande av allmän handling, som förvaras hos stats-	*Allmän handling, beträffande vilken med stöd av 5 kap 9 §*

Nuvarande lydelse

eller kommunalmyndighet, gälle vad därom är stadgat. Hava eljest avvikande bestämmelser meddelats om skyldighet att förete skriftlig handling, vare de gällande.

Föreslagen lydelse

tredje stycket yttrandefrihetsgrundlagen förordnats, att viss myndighet skall pröva frågan om dess utlämnande, må icke företes som bevis utan tillstånd av den myndigheten.

Om allmän handling eljest kan antagas äga betydelse som bevis i rättegång eller för förundersökning i brottmål, äge rätten förordna att handlingen skall tillhandahållas rätten eller förundersökningsledaren. Beträffande hemlig handling skall sådant förordnande givas endast om handlingen kan anses vara av väsentlig betydelse samt, såvitt avser förundersökning i brottmål, undersökningen avser brott för vilket icke är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Förordnande förutsätter därjämte att trygghet kan anses vara för handen att de intressen, som föranlett hemlighållandet, därigenom ej skadas eller ock synnerliga skäl föreligga. Innan förordnande gives bör yttrande inhämtas från den myndighet, som förvarar handlingen, om det ej är uppenbart obehövligt.

Om allmän handlings innehåll är sådant, att den som utfärdat handlingen ej enligt 36 kap 5 § andra, tredje eller fjärde stycket må höras som vittne därom, må handlingen ej företes som bevis. Ej heller må handling företes i rättegång eller vid förundersökning, om därigenom yrkeshemlighet skulle uppenbaras och synnerliga skäl till annan bedömning ej föreligga.

Då rätten återställer handling, som avses i denna paragraf, skall rätten, om anledning därtill föreligger, göra anteckning på hand-

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

lingen om vad som är av betydelse vid prövning av begäran att utbekomma handlingen.

9 §

Hava avvikande bestämmelser meddelats om skyldighet att förete skriftlig handling, vare de gällande.

Denna lag träder i kraft den , då lagen (1947:630) om inskränkning av offentligheten vid domstol beträffande allmänna handlingar skall upphöra att gälla.

Förslag till
Lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrives att 20 och 35 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall i nedan angivna delar erhålla följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

20 §

Skriftlig handling, som åberopas till bevis, skall tillställas rätten utan dröjsmål. I fråga om sådant bevis gäller i övrigt 38 kap 1–5, 7 *och 8* §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. Ersättning till annan än part för tillhandahållande av föremål utgår dock alltid av allmänna medel.

Skriftlig handling, som åberopas till bevis, skall tillställas rätten utan dröjsmål. I fråga om sådant bevis gäller i övrigt 38 kap 1–5, *7–9* §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. Ersättning till annan än part för tillhandahållande av föremål utgår dock alltid av allmänna medel.

35 §

Besvär över kammarrätts – – – – meddelat prövningstillstånd.
Meddelas ej – – – – – – – – – – regeringsrättens beslut.
Att prövningstillstånd ej behövs i mål om utlämnande av allmän handling framgår av 2 kap 13 § tryckfrihetsförordningen. (Tredje stycket utgår)

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Förordning med tillämpningsförteckning till 21 § lagen (1976:000) om allmänna handlingar

Med stöd av 5 kap 1 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen och 21 § första stycket lagen (1976:000) om allmänna handlingar föreskrives härmed följande.

1 §

21 § första stycket lagen (1976:000) om allmänna handlingar skall tillämpas på nedannämnda handlingar eller på handlingar i ärenden rörande de ämnesområden som nedan sägs.

1. Subvention av statsmedel till främjande av enskild företagsamhet eller rörande sådan statlig garanti som bestäms enligt någon av följande kungörelser: 1960:372 om statligt kreditstöd till hemslöjd, hantverk och småindustri, 1954:311 om statlig garanti för lån för uppförande av lagerhus m m för jordbruksändamål, 1970:180 om statligt regionalpolitiskt stöd, 1966:560 om stöd åt hästaveln m m, 1967:422 om särskilt övergångsbidrag och avgångsvederlag åt jordbrukare, 1967:443 om statlig garanti för lån till maskinhållning inom jordbruket m m, 1967:453 om statligt stöd till jordbrukets rationalisering m m, 1968:377 om statligt stöd till trädgårdsnäringens rationalisering, 1969:705 om statligt stöd vid skada på skog eller 1970:331 om statligt stöd till fisket; denna punkt gäller ej ansökningar och beslut;
2. socialstyrelsens kontroll av och tillsyn över läkemedel;
3. statsbidrag enligt kungörelsen (1972:302) om statsbidrag till nedläggningshotade företag;
4. utredning eller kontroll med avseende på dels samkörning mellan kraftverk dels kraftbehovet, -tillgången eller -distributionen inom riket;
5. verksamhet hos branschråd som inrättats enligt regeringens bemyndigande;
6. kontroll av ädelmetallarbeten;
7. kontroll över tobaksodlingen, såvitt avser uppgifter om odlares areal eller skörderesultat;
8. utskänkning av rusdrycker, försäljning av öl eller alkoholfria drycker eller förtäring eller förvaring av rusdrycker, öl eller ersättningsmedel för rusdrycker samt tillsyn över sådan verksamhet;
9. teknisk sprit eller alkoholhaltiga preparat eller tillsyn enligt gällande bestämmelser om försäljning av sådana varor;
10. riksskatteverkets räkenskapshandlingar, såvitt angår skatter och avgifter, vilka påförts eller erlagts av annan än detaljhandelsbolag och partihandelsbolag som avses i rusdrycksförsäljningsförordningen (1954:521);
11. riksskatteverkets tillsyn över tillverkning eller försäljning av varor, såvitt avser annan än detaljhandelsbolag eller partihandelsbolag som

nämnts i punkt 10;
12. statens livsmedelsverks verksamhet;
13. upplagsbevis och upplagspantbevis angående spannmål, upplagd å statens spannmålslagerhus, ävensom hos statens lagerhus- och fryshusstyrelse förda lagringsjournaler och andra böcker;
14. deklaration, kontrollrapport och annan handling som avser statens jordbruksnämnds verksamhet i prisreglerande och avsättningsfrämjande syfte på jordbrukets eller fiskets område eller nämndens verksamhet i fråga om kvalitetskontroll eller skördeskadebidrag;
15. riksbankens valutastyrelses verksamhet;
16. tillstånd enligt lagen (1967:185) om klinisk prövning av vissa medel för födelsekontroll;
17. verksamhet enligt miljöskyddslagen (1969:387) och tillsynsverksamhet enligt motsvarande äldre bestämmelser;
18. styrelsens för internationell utveckling (SIDA) verksamhet;
19. redogörelse och annan handling som avser skogsvårdsstyrelses uppsiktsverksamhet enligt gällande skogsvårds- och andra lagar;
20. statens naturvårdsverks verksamhet i den mån den ej beröres i punkt 17;
21. hos kommerskollegium bedriven utredning eller kontroll med avseende på näringslivet;
22. exportkreditnämndens verksamhet;
23. kontroll över tillverkning av eller handel med krigsmateriel eller gasskyddsmateriel;
24. utredning hos statens tobaksnämnd rörande detaljhandeln med tobaksvaror;
25. flyktkapitalbyråns, restitutionsnämndens eller likvidationsnämndens verksamhet;
26. tillåtelse för aktiebolag enligt 101 § 2 mom lagen (1944:705) om aktiebolag att i balansräkning redovisa aktier i gemensamma poster;
27. spärrkontonämndens verksamhet;
28. tillstånd till lokalisering enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385);
29. kontroll över tillverkning eller import av explosiva varor;
30. verksamhet enligt lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor;
31. styrelsens för teknisk utveckling och delegationens för rymdverksamhet samt statligt forskningsråds verksamhet;
32. av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen infordrade uppgifter om näringslivets transporter;
33. tillstånd eller tillsyn enligt atomenergilagen (1956:306) eller strålskyddslagen (1958:110);
34. konsumentverkets verksamhet;
35. tillstånd eller tillsyn enligt lagen (1971:1204) om byggnadstillstånd m m;
36. hos departement bedriven utredning eller kontroll med avseende på verksamhet hos bolag, vari staten äger aktie;
37. befordringstaxor i luftfartsverksamhet och tillstånd till sådan verksamhet;
38. tillstånd eller tillsyn enligt gruvlagen (1974:342) eller lagen (1974:

890) om vissa mineralfyndigheter;

39. tillstånd eller tillsyn enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln;
40. kommerskollegii verksamhet i fråga om dels exportfrämjande åtgärder för textil- och konfektionsindustrier samt manuellt arbetande glasindustri enligt Kungl Maj:ts skrivelse den 29 juni 1970 dels omställningsfrämjande åtgärder för textil- och konfektionsindustrier enligt Kungl Maj:ts skrivelse den 27 maj 1971;
41. fraktbidrag enligt kungörelsen (1970:592) om statligt regionalpolitiskt transportstöd;
42. lokaliseringssamråd enligt lagen (1970:725) därom;
43. produktionsbidrag för dagstidningar;
44. tidskriftsstöd enligt kungörelsen (1971:681) därom;
45. statsbidrag enligt kungörelsen (1971:1249) om statsbidrag i vissa fall till lagerökning eller kungörelsen (1971:1250) om statsbidrag i vissa fall till personalutbildning;
46. säkerheten på fartyg;
47. vattenförorening från fartyg;
48. prövning enligt kungörelsen (1972:444) om sådan lämplighetsprövning som avses i förordningen (1940:910) angående yrkesmässig automobiltrafik m m;
49. hos statens industriverk bedriven utredning eller kontroll med avseende på näringslivet;
50. avdrag enligt lagen (1973:423) om avdrag vid inkomsttaxeringen avseende kostnad för exportkredit;
51. kreditstöd som avses i Kungl. Maj:ts skrivelse den 15 december 1972 till överstyrelsen för ekonomiskt försvar om statligt kreditstöd m m för försörjningsberedskapen på beklädnadsområdet;
52. statsbidrag enligt kungörelsen (1973:639) om statligt stöd till lokal landsbygdstrafik;
53. avdrag enligt förordningen (1973:421) om särskilt forskningsavdrag vid taxering till statlig inkomstskatt;
54. medgivande till ändring av bolagsordning enligt 2 § tredje stycket eller godkännande av förvärv enligt 5 a § lagen (1916:156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom m m;
55. tillstånd eller tillsyn enligt datalagen (1973:289), kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182);
56. undantag från tillämpningen av 35 § 3 mom nionde stycket kommunalskattelagen (1928:370);
57. verksamhet enligt kungörelsen (1973:1217) om clearing för oljeprodukter;
58. kontroll av preventivmedel;
59. investeringsstöd enligt kungörelsen (1973:608) om statligt stöd till kommersiell service i glesbygd;
60. garanti eller borgen som staten ikläder sig för varvsföretag;
61. tillstånd enligt kungörelsen (1950:84) med vissa bestämmelser angående införsel av fruktträd och bärbuskar, kungörelsen (1956:333) med vissa bestämmelser angående utförseln av vallväxtfröer m m eller kungörelsen (1959:211) angående införsel till riket av vissa slag

av frön;
62. statligt stöd till utredningsverksamhet rörande verkstadsindustrin som enskild intresseorganisation bedriver;
63. officiell provning och kontroll samt allmän och legal metrologisk verksamhet hos statens provningsanstalt;
64. importkontorets för u-landsprodukter verksamhet;
65. verksamhet enligt kungörelsen (1974:804) om viss uppgiftsskyldighet rörande mottagande av olja.

2 §

Om vederbörande myndighet finner att utlämnande bör ske med hänsyn till det allmännas intresse, får utan samtycke av den enskilde som berörs av handlingen utlämnande ske av handlingar som avses i 1 § under punkterna 2, 8, 9, 12, 14, 19–21, 24, 25, 30, 34, 49, 55 och 58.

3 §

Handling, som rör statlig utredning om behovet av insatser från staten i samarbete med enskilda för att främja utvecklingen inom en näringsgren, en bransch eller ett företag, får hållas hemlig, om den innefattar upplysning om enskilt företags eller sammanslutnings affärs- eller driftförhållanden, vars röjande kan medföra skada för företaget eller sammanslutningen.

Hemlighållande enligt denna paragraf får avse en tid av högst tio år från handlingens tillkomst.

4 §

Under förutsättningar som anges i 21 § första stycket lagen (1976:000) om allmänna handlingar får uppgift, som insamlats av särskilt tillkallad statlig utredning, hemlighållas, dock längst tio år från uppgiftens tillkomst. Hemlighållandet är beroende av regeringens förordnande för varje enskilt fall.

5 §

I den mån planer, avtal och andra handlingar, vilka rör folkhushållningen vid krig, krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden, icke skall hållas hemliga enligt 5 § lagen (1976:000) om allmänna handlingar, får de hemlighållas under samma förutsättningar som anges i 3 § första stycket denna förordning. Vederbörande myndighet får utlämna handling i fall som i 2 § sägs.

Denna förordning träder i kraft den

Förslag till
Förordning angående utlämnande i vissa fall av statistiska uppgifter

Härmed föreskrives följande.

1 §

Bestämmelserna i 19 och 35 §§ lagen (1976:000) om allmänna handlingar utgör icke hinder mot utlämnande av uppgifter ur centrala företagsregistret om företags eller verksamhetsställes namn, adress eller annan identitetsbeteckning eller om företagsform eller verksamhetsart.

2 §

Uppgifter ur centrala företagsregistret, vilka avser antalet anställda eller arbetstimmar hos ett företag visst år, får utlämnas med tillämpning av 56 § lagen (1976:000) om allmänna handlingar.

Denna förordning träder i kraft den

Förslag till
Förordning rörande prövning av utlämnande av handlingar som är av synnerlig vikt för rikets säkerhet

Härmed föreskrives följande.

Är handling som avses i 4, 5 eller 8 § lagen (1976:000) om allmänna handlingar av sådan beskaffenhet att myndighet bedömer den vara av sådan synnerlig vikt för rikets säkerhet som sägs i 5 kap 9 § tredje stycket yttrandefrihetsgrundlagen, skall myndigheten enligt 11 § andra stycket samma grundlag åsätta handlingen kvalificerad hemligstämpel. Behörig att pröva fråga om utlämnande är beträffande handling som avses i 4 § chefen för utrikesdepartementet, beträffande handling som avses i 5 § chefen för försvarsdepartementet och beträffande handling som avses i 8 § chefen för justitiedepartementet.

Denna förordning träder i kraft den

Förslag till
Lag om upphävande av 35 § lagen (1934:437) för Sveriges riksbank

Härmed föreskrives att 35 § lagen (1934:437) för Sveriges riksbank skall upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Förordning om upphävande av vissa kungörelser om sekretess

Härigenom föreskrives att följande kungörelser med bestämmelser om sekretess skall upphöra att gälla den 1977.

1. kungörelsen (1939:7) med förordnanden på civilförvaltningens område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar;
2. kungörelsen (1950:462) med förordnanden på försvarsväsendets område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar;
3. kungörelsen (1939:835) med förordnande om inskränkning i rätten att utbekomma allmänna handlingar rörande folkhushållningen vid krig, krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden;
4. kungörelsen (1940:204) med förordnande angående vissa tullverkets handlingar jämlikt 4 § andra stycket lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar;
5. kungörelsen (1949:616) med förordnande på civilförsvarets område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar;
6. kungörelsen (1960:119) med förordnande på det psykologiska försvarets område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar;
7. kungörelsen (1962:200) med förordnande beträffande signalskyddstjänsten inom totalförsvaret jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar;
8. kungörelsen (1949:696) med förordnande på utrikesförvaltningens område om behörighet att pröva fråga om utlämnande av allmän handling; samt
9. kungörelsen (1967:575) med förordnande på polisväsendets område om behörighet att pröva fråga om utlämnande av allmän handling.

1 Inledning

1.1 OSK:s direktiv

I anförande till statsrådsprotokollet den 11 april 1969 uttalade dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling följande.

En vidsträckt insyn i myndigheternas verksamhet är en av förutsättningarna både för en väl fungerande demokrati och för enskildas rättssäkerhet. Inte bara myndigheternas beslut utan också handlingar av olika slag som myndigheterna bygger sina beslut och bedömanden på bör därför vara offentliga i så stor utsträckning som möjligt. Hos oss är principen om allmänna handlingars offentlighet grundlagsfäst. I tryckfrihetsförordningen (TF) finns ett särskilt kapitel i ämnet (2 kap), som innehåller, förutom en bestämmelse vari själva offentlighetsprincipen slås fast, bl a bestämmelser om vad som skall förstås med allmän handling, om den ordning i vilken framställningar om utfående av allmänna handlingar skall prövas och om besvär över avslagsbeslut i sådana frågor.

Enligt 2 kap. 1 § TF skall varje svensk medborgare äga fri tillgång till allmänna handlingar. Denna rätt får dock enligt samma paragraf inskränkas om det är påkallat "antingen av hänsyn till rikets säkerhet och dess förhållande till främmande makt eller i anledning av myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn eller för brotts förekommande och beivrande eller till skydd för statens, menigheters och enskildas behöriga ekonomiska intresse eller av hänsyn till privatlivets helgd, personlig säkerhet, anständighet och sedlighet". De sekretessregler som TF sålunda förutsätter finns inte i själva förordningen utan i lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen). Sekretesslagen innehåller ingående bestämmelser för olika förvaltningsområden och för olika slag av handlingar.

1937 års sekretesslagstiftning berördes inte av det reformarbete beträffande tryckfrihetsrätten som ledde fram till antagandet år 1949 av den nu gällande TF. Det har länge stått klart att både TF:s bestämmelser om allmänna handlingar och de med stöd av TF utfärdade sekretessreglerna är i behov av en allmän översyn. Offentlighetskommittén har i sitt betänkande "Offentlighet och sekretess" (SOU 1966:60) lagt fram förslag till en genomgripande revision av lagstiftningen på området. I kommitténs förslag har de grundläggande bestämmelserna om sekretess tagits in i TF och sekretesslagen ersatts med tillämpningsförteckningar – av lags karaktär – till TF:s olika bestämmelser om sekretess. I sak innehåller förslaget åtskilliga nyheter. Den omprövning kommittén företagit av sekretessreglerna innebär i flera fall en vidgad offentlighet, men exempel finns också på att förslaget leder till sekretess i fall där offentlighet nu råder. Bland nyheterna märks ändrade regler om för-

hållandet mellan å ena sidan handlingssekretess och tystnadsplikt och å andra sidan TF:s regler om meddelarskydd vid information till press och nyhetsbyråer.

Offentlighetskommitténs betänkande har remissbehandlats. Därvid har allmänt vitsordats att kommitténs förslag har stora förtjänster från principiella och teoretiska synpunkter. Flera remissinstanser med särskild sakkunskap beträffande sekretessfrågor, däribland justitiekanslern (JK) och justitieombudsmannen (JO), har emellertid kritiserat den lagtekniska uppläggningen och uttalat starka tvivel beträffande de tillämpande organens praktiska möjligheter att hantera en sekretesslagstiftning konstruerad på det sätt som kommittén har förordat. Även i flera sakfrågor har under remissbehandlingen framförts åtskilliga vägande invändningar mot kommitténs lösningar. Mot denna bakgrund anser jag, som jag har uttalat i prop. 1968:126, att ytterligare utredning behövs innan förslag till ny sekretesslagstiftning kan föreläggas riksdagen. Detta utredningsarbete bör nu påbörjas.

Det material som redovisats i offentlighetskommitténs betänkande och i remissyttrandena över betänkandet utgör en värdefull grund för det fortsatta arbetet på en revision av lagstiftningen om offentlighet och sekretess. En förnyad genomgång av de frågor som offentlighetskommittén har behandlat bör ske under beaktande av synpunkterna i remissmaterialet. I sak bör riktmärket för en reform alltjämt vara att undantag från offentlighetsprincipen skall ske endast i den utsträckning som är nödvändig av hänsyn till viktiga allmänna eller enskilda intressen. Det bör undersökas närmare i ljuset av remisskritiken om kommittén har träffat rätt i sina avvägningar i olika sakfrågor. I formellt hänseende bör prövas på nytt hur sekretessreglerna lämpligen skall fördelas på grundlag resp. annan lag eller författning av lägre statsrättslig valör och hur lagstiftningen bör vara utformad för att tillgodose både anspråken på stadga i principerna och kraven på lättillämplighet. Härvid är bl a att beakta de behov som kan uppkomma av att utan omgång kunna jämka lagstiftningen med hänsyn till den snabba utvecklingen i samhället. Vissa problem behöver också undersökas mer ingående än som har skett i kommitténs betänkande. Slutligen bör vid den fortsatta översynen av offentlighets- och sekretesslagsstiftningen tas upp även det hittills i stort sett olösta problemkomplexet om sekretess mellan myndigheter.

Det nu förestående utredningsarbetet bör inte bindas av detaljerade direktiv. Beträffande ett par särskilda frågor vill jag emellertid här utveckla några synpunkter till ledning för utredningsarbetet.

Offentlighetskommittén har valt den metoden för utformningen av sekretesslagstiftningen att sekretessreglerna delas in efter de olika sekretessintressena – enskilds personliga förhållanden, enskilds ekonomiska förhållanden, statens och kommunernas ekonomiska intressen osv. Sekretesslagen bygger däremot i princip på en indelning efter olika myndigheters verksamhetsområden och olika typer av handlingar. Skillnaden visar sig bl a däri, att enligt den föreslagna metoden ett flertal bestämmelser kan tänkas bli tillämpliga på en och samma handling, medan enligt gällande ordning i regel endast en bestämmelse i sekretesslagen är aktuell att tillämpa på en handling. Vidare är det f n i många fall så, att en myndighet har endast en bestämmelse att rätta sig efter i sekretesshänseende, något som bara undantagsvis torde bli fallet vid en lagstiftning enligt den föreslagna metoden. Den av kommittén valda metoden är avsedd att motverka hemlighållande i andra fall än då de i lagstiftningen angivna sekretessintressena kräver det.

I och för sig är kommitténs uppläggning tilltalande från teoretiska utgångspunkter. Den har emellertid avstyrkts från flera håll, bl a av JK och JO. Man har därvid invänt att en lagstiftning enligt den metod

kommittén har förordat skulle bli svårtillgänglig och ställa alltför stora krav på den talrika skara av statliga och kommunala tjänstemän som dagligen har att handskas med sekretessfrågor. Detta är förvisso en viktig synpunkt. Enligt min mening kan emellertid inte heller den nu gällande sekretesslagstiftningen anses fylla berättigade anspråk på lättillämplighet. Sekretesslagens uppräkningar av handlingar och handlingstyper hos olika myndigheter eller i olika slag av offentlig verksamhet är svåröverskådliga. Överblicken försvåras av att lagen på flera punkter kompletteras av vidlyftiga sekretesskungörelser, olika för olika förvaltningsområden. Mycket talar för att också en ny sekretesslag bör bygga på en uppräkningsteknik med indelning efter förvaltningsområden men det bör undersökas om det är möjligt att begränsa antalet författningar på sekretessområdet och få en bättre systematisk behandling av stoffet.

Statsrådet anförde därefter närmare synpunkter på avvägningen mellan behovet av sekretess inom offentlig verksamhet och intresset av skydd för massmedias informationskällor samt på frågan om behandlingen av sådant informationsmaterial, som tagits upp i annan form än som text eller bild, speciellt med användande av automatisk databehandlingsteknik (ADB). Sistnämnda fråga föll enligt de ursprungliga direktiven delvis inom ramen för den samtidigt tillsatta kreditupplysningsutredningens (KUU:s) uppdrag. Genom tilläggsdirektiv den 27 maj 1971 uppdrogs emellertid, med motsvarande begränsning i KUU:s uppgift, åt OSK att utreda hela frågan om lagstiftning rörande personorienterad ADB-information.

I frågorna om tystnadsplikt och meddelarskydd samt om anonymitetsskyddet ändrades utredningsläget genom tillsättandet av massmedieutredningen (MMU), som enligt den 6 maj 1970 utfärdade direktiv har att överväga det grundlagsmässiga skyddet för yttrandefriheten och eventuellt framlägga förslag till ny lagstiftning, ägnad att ersätta nuvarande tryckfrihetsförordning. Avslutningsvis anfördes i dessa direktiv följande.

Vissa av de frågor, som kommer upp vid en allmän översyn av reglerna om yttrandefriheten i massmedier, utreds f n av OSK som tillsattes år 1969. Denna har sålunda att ta upp – utom frågan om offentlighet och sekretess beträffande allmänna handlingar – frågor om avvägningen mellan tystnadsplikt och meddelarskydd samt om anonymitetsskydd. De principiella ställningstagandena i dessa frågor bör lämpligen ske vid den allmänna översynen av yttrandefrihetsreglerna som jag nu föreslår. Ställningstaganden i frågor, som faller inom OSK:s uppdrag, bör emellertid såvitt möjligt göras i samförstånd med denna kommitté. Med hänsyn härtill bör den förestående översynen i denna del göras i samarbete med kommittén.

1.2 Utredningsarbetet

1.2.1 *OSK:s delbetänkande*

De problem som hade samband med utnyttjandet av ADB upptogs av OSK till behandling med förtur och föranledde delbetänkandet Data och integritet (SOU 1972:47). I detta framlades förslag rörande offentlighets-

principens tillämpning på ADB-lagrat informationsmaterial, och dessutom föreslogs helt nya regler, samlade i en särskild datalag, för att skydda den personliga integriteten mot obehöriga intrång genom användning av ADB-teknik. På grundval av OSK:s förslag genomfördes 1973 och 1974 ändringar i TF och antogs en datalag (1973:289), varigenom personregister förda med ADB-teknik underkastades tillståndstvång. Tillståndsfrågor handläggs under regeringen av en nytillkommen myndighet, datainspektionen, som inrättades den 1 juli 1973 och trädde i full effekt ett år senare, då den återstående – huvudsakliga – delen av datalagens bestämmelser sattes i kraft. Datainspektionen, som är tillsynsmyndighet även enligt kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182), leds av en styrelse, tillsatt av regeringen, med en heltidsanställd generaldirektör som ordförande. En väsentlig del av ledamöterna hämtas från riksdagen.

1.2.2 *Avgivna remissyttranden*

OSK har efter remiss främst från Kungl Maj:t (regeringen) eller departementschef avgivit 60 yttranden – såvitt kommitténs arbete berörts – över betänkanden, promemorior och framställningar. Utöver dem som redovisats i delbetänkandet har följande remisser besvarats:

- en från justitiedepartementet 1969-05-22 remitterad PM (stencil 1969:12) angående förslag till ny lag om försvarsuppfinningar m m, avgiven av Arbetsgruppen för översyn av försvarsuppfinningar
- ett från utbildningsdepartementet 1969-07-11 remitterat betänkande, "Filmen – censur och ansvar" (SOU 1969:14), avgivet av filmcensurutredningen
- ett från finansdepartementet 1970-06-03 remitterat förslag om inrättande av ett centralt personregister (stencil CFU 14.5.1970), avgivet av centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden
- ett från utbildningsdepartementet 1970-07-21 remitterat betänkande, "Förslag till gallringsbestämmelser om utgallring hos statliga myndigheter av information på elektromagnetiska databärare m m" (stencil U 1969:8), avgivet av dataarkiveringskommittén
- ett från industridepartementet 1970-09-14 remitterat betänkande, "Företag och samhälle" (SOU 1970:41 och 42), avgivet av samarbetsutredningen
- ett från finansdepartementet 1970-11-11 remitterat betänkande nr 11 av särskilda utskottet vid allmänna kyrkomötet, angående anteckning i folkbokföringen om samfundstillhörighet för den som ej tillhör svenska kyrkan
- ett från justitiedepartementet 1971-01-04 remitterat betänkande, "Förmynderskap" (SOU 1970:67), avgivet av förmynderskapsutredningen
- ett från justitiedepartementet 1971-01-20 remitterat betänkande, "Registrering av fartyg. Sjöpanträtt och fartygshypotek. Partrederi" (SOU 1970:74), avgivet av sjölagskommittén

- en från justitiedepartementet 1971-02-26 remitterad PM (stencil Ju 1971:2) angående vidgat sekretesskydd för statens affärsdrivande verk
- ett från finansdepartementet 1971-03-12 remitterat betänkande, "Större företags offentliga redovisning" (SOU 1971:9), avgivet av fondbörsutredningen
- ett från inrikesdepartementet 1971-07-21 remitterat betänkande, "Om uppföljningen av stödföretag m m" (Ds In 1971:8), avgivet av 1968 års lokaliseringsutredning
- ett från inrikesdepartementet 1971-08-23 remitterat delbetänkande om invandrarnas utbildningssituation med förslag om grundutbildning i svenska för vuxna invandrare (SOU 1971:51), avgivet av invandrarutredningen
- ett från handelsdepartementet 1971-11-22 remitterat betänkande om formerna för auktorisation av revisorer m m (H-stencil 1971:3), avgivet av auktorisationsutredningen
- ett från utbildningsdepartementet 1972-01-17 remitterat betänkande, "Samordning värnplikt – studier" (Ds U 1971:6), avgivet av sakkunniga för översyn av sagda samordning
- en från justitiedepartementet 1972-01-27 remitterad skrivelse 1971-12-22 från sjöfartsverket angående ändring av 5 och 19 §§ SekrL
- två från justitiedepartementet 1972-01-27 remitterade skrivelser, 1971-12-22 från bankinspektionen och 1971-12-21 från försäkringsinspektionen angående tillägg till 2 § CSK
- en från justitiedepartementet 1972-02-11 remitterad skrivelse 1972-02-04 från statens personalnämnd och nämnden för vissa omplaceringsfrågor angående sekretesskydd för vissa handlingar hos dessa myndigheter
- ett från justitiedepartementet 1972-04-05 remitterat betänkande, "Ny regeringsform, Ny riksdagsordning" (SOU 1972:15), avgivet av grundlagberedningen
- en från finansdepartementet 1972-04-11 remitterad PM, "Ordnar och medaljer" (Ds Fi 1972:5), utarbetad inom statsrådsberedningen och departementet
- ett från justitiedepartementet 1972-04-24 remitterat betänkande, "Domstolsväsendet IV, skiljedomstol" (SOU 1972:22), avgivet av domstolskommittén
- ett från socialdepartementet 1972-06-15 remitterat förslag, "Administrationen av allmänna barnbidrag m m", avgivet av RAFA-utredningen
- ett från socialdepartementet 1972-06-15 remitterat betänkande, "Familjestöd" (SOU 1972:34), avgivet av familjepolitiska kommittén
- ett från finansdepartementet 1972-11-06 remitterat förslag till personaladministrativt informationssystem (PAI)
- ett från statsrådsberedningen 1972-11-14 remitterat betänkande, "Att välja framtid" (SOU 1972:59), avgivet av arbetsgruppen för framtidsforskning
- ett från justitiedepartementet 1972-11-15 remitterat betänkande, "Kreditupplysning och integritet" (SOU 1972:79), avgivet av kredit-

upplysningsutredningen
- ett från försvarets rationaliseringsinstitut för ev yttrande 1972-11-28 översänt förslag, "Försvarets rationaliseringsplan 1973 del 1"
- en från justitiedepartementet 1972-12-05 remitterad skrivelse 1972-11-21 från statens personalnämnd angående ökat sekretesskydd för handlingar i vissa omplaceringsfrågor
- en från justitiedepartementet 1972-12-05 remitterad skrivelse 1972-10-18 från socialstyrelsen angående tillägg till 2 § CSK (1973-03-02 överlämnad till OSK för beaktande)
- en från socialdepartementet 1972-12-20 remitterad skrivelse 1972-11-30 från statens arbetsklinik angående införande av en ny 14 a § i SekrL
- en från industridepartementet 1973-02-21 remitterad rapport, "Data och näringspolitik", upprättad av dataindustriutredningen
- en från justitiedepartementet 1973-03-02 remitterad skrivelse 1973-01-16 från TCO angående utlämnande av uppgifter om enskilda personers sjukperioder från försäkringskassorna
- en från justitiedepartementet 1973-05-03 remitterad skrivelse 1973-04-05 från arbetsgruppen för 1973 års värnpliktsriksdag angående sekretess för den militära personalvården (1973-09-24 överlämnad till OSK för beaktande)
- ett från jordbruksdepartementet 1973-09-10 remitterat betänkande, "Miljövårdens informationssystem" (SOU 1973:36 och 37), avgivet av miljökontrollutredningen
- en från justitiedepartementet 1973-09-21 remitterad skrivelse 1973-06-18 från försvarets materielverk angående hemlighållande av handlingar som överlämnas från stiftelsen Svensk skeppsforskning (1973-11-30 överlämnad till OSK för beaktande)
- en från justitiedepartementet 1973-11-27 remitterad skrivelse 1973-10-19 från Svenska kommunförbundet angående sekretesskydd för handlingar vid undersökning m m av industriavlopp (1974-02-08 överlämnad till OSK för beaktande)
- en från justitiedepartementet 1973-12-11 remitterad PM av december 1973 och upprättad inom departementet angående framställning från dialekt- och ortsnamnsarkiven samt svenskt visarkiv om visst sekretesskydd (Ds Ju 1973:22)
- en från justitiedepartementet 1973-12-13 remitterad skrivelse 1973-10-25 från Svenska landstingsförbundet rörande sekretess i ärenden om arbetsprövning och -träning
- en från SPRI 1974-01-31 för eventuellt yttrande översänd rapport angående sekretess- och integritetskrav i samband med ADB-system inom sjukvården
- ett från utbildningsdepartementet 1974-02-01 remitterat förslag till bestämmelser angående en särskild sjukförsäkring för studerande med återbetalningspliktiga studiemedel, utarbetat av CSN
- ett från finansdepartementet 1974-02-21 remitterat förslag till enhetligt identifieringssystem för juridiska personer m fl, utarbetat av statskontoret

- en från riksdagens justitieutskott remitterad motion, 1974:380, angående viss registerföring vid allmän underrätt
- ett från försvarsdepartementet 1974-07-01 remitterat betänkande, "Befordringsförfarandet inom krigsmakten" (SOU 1974:46), avgivet av utredningen härom
- en från justitiedepartementet 1974-07-09 remitterad skrivelse 1974-07-02 från riksskatteverket angående sekretess för vissa uppgifter hos kronofogdemyndighet (1974-11-15 överlämnad till OSK för beaktande)
- ett från justitiedepartementet 1974-08-29 remitterat betänkande, "Utsökningsrätt XIII" (SOU 1974:55), avgivet av lagberedningen
- ett från utbildningsdepartementet 1974-09-19 remitterat förslag från skolöverstyrelsen angående studielämplighetsprov för intagning till högre utbildning
- ett från finansdepartementet 1974-10-04 remitterat förslag från SCB angående folk- och bostadsräkning 1975
- en från justitiedepartementet 1974-10-04 remitterad skrivelse 1974-09-19 från socialstyrelsen angående sekretesskydd för socialnämnds s k uppsökande verksamhet
- en från justitiedepartementet 1974-10-08 remitterad PM (Ds Ju 1974:16) angående konsekvenserna av nya regeringsformens regler om tystnadsplikt, upprättad inom departementet
- en från utbildningsdepartementet 1974-10-18 remitterad PM (Ds U 1974:13) om tystnadsplikt inom utbildningsväsendet, upprättad inom departementet
- en från justitiedepartementet 1974-12-20 remitterad skrivelse 1974-12-06 angående viss sekretess för beställningar som nämnden för statens gruvegendom lämnar till SGU
- ett från socialdepartementet 1974-12-20 remitterat betänkande, "Barn som far illa", utarbetat av en arbetsgrupp inom socialstyrelsen
- ett från utbildningsdepartementet 1975-01-24 remitterat betänkande, "Bevara ljud och bild" (SOU 1974:94), avgivet av dataarkiveringskommittén
- en från arbetsmarknadsdepartementet 1975-02-10 remitterad PM, "Frågor om handläggningen av ärenden om lokaliseringsstöd" (Ds A 1975:1), upprättad av 1968 års lokaliseringsutredning.

1.2.3 *Till OSK inkomna eller översända framställningar*

Utöver de ovan i samband med remissyttrandena redovisade har bl a följande framställningar inkommit eller överlämnats till OSK för beaktande under det fortsatta arbetet:

- skrivelser från advokaten Olof Behm angående viss offentlighet för advokatsamfundets handlingar, överlämnade från justitiedepartementet 1969-05-13
- framställning om sekretess för skolpsykologs och skolkurators handlingar, översänd från skolöverstyrelsen 1969-12-04

- betänkandet "Barnmisshandel" (stencil) utarbetat av en av socialstyrelsen tillkallad utredning, överlämnat, i vad avser anmälares anonymitetsskydd, från socialdepartementet 1969-12-18
- skrivelse från Skattebetalarnas förening angående tillgång till allmänna handlingar i den kommunala förvaltningen, överlämnad från justitiedepartementet 1970-01-27
- skrivelse från docenten K-V Sarnäs med anhållan att SCB icke utlämnar folkbokföringsnummer för kommersiellt bruk, översänd från centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden 1970-02-02
- skrivelse från JO 1970-03-25 angående lagstadgad tystnadsplikt inom domstolsväsendet, överlämnad från justitiedepartementet 1970-10-16
- skrivelse från statens institut för folkhälsan 1970-10-21 angående sekretess för hos SIFF upprättade handlingar i samband med livsmedelskontroll
- PM 1970-06-11 från poststyrelsen angående vidgad sekretess för Postbanken, överlämnad från justitiedepartementet 1970-11-02
- skrivelse 1970-12-30 från fastighetstaxeringskommittéerna angående sekretess vid fastighetstaxering, överlämnad från finansdepartementet 1971-01-20
- skrivelse 1970-12-08 från Direktreklamföreningen angående utlämnande av material från länsstyrelse, överlämnad från finansdepartementet 1971-01-20
- skrivelse 1971-06-22 från Stockholms arbetarkommun angående utlämnande av persondata m m
- framställning 1970-04-10 från Svenska kommunförbundet i fråga om sekretesskydd för vissa fastighetsuppgifter, överlämnad från justitiedepartementet 1971-06-30
- skrivelse 1970-11-19 från SAF och Industriförbundet om utredning beträffande enskilda personers och företags integritetsskydd, överlämnad från justitiedepartementet 1972-01-21
- skrivelse 1972-10-30 från SPN angående utvidgad sekretess i vissa personärenden, överlämnad från justitiedepartementet 1972-12-08
- skrivelse 1973-04-03 från statens bakteriologiska laboratorium angående anmälan om veneriska sjukdomar
- framställning 1973-05-24 från professor Sven Ulric Palme m fl om frisläppande av handlingar i UD:s arkiv från åren 1939–1945, överlämnad från utrikesdepartementet 1973-09-06
- skrivelse 1972-10-19 från socialvårdskonsulenten i AC-län m fl angående ändring i socialhjälpslagen (möjlighet till utredning om socialhjälpssökande har banktillgodohavande), överlämnad från socialdepartementet 1973-12-20
- hemställan 1973-12-27 från CSN till OSK om sekretess i ärenden om studiestöd
- framställning från Stockholm läns landsting, hälso- och sjukvårdsnämnden, angående utlämnande av patientjournaler, överlämnad från socialdepartementet 1974-02-07
- framställning 1974-01-17 från Svenska naturskyddsföreningen angående sekretesskydd i vissa naturvårdsärenden, överlämnad från justitie-

departementet 1974-02-07
- skrivelse 1973-03-07 från Sveriges allmänna patientförening angående råd och anvisningar för tillämpningen av bestämmelserna om patients rätt att få ta del av sjukjournal inom den offentliga hälso- och sjukvården, överlämnad från socialdepartementet 1974-02-07 (samma skrivelse överlämnad från justitiedepartementet 1974-03-29)
- skrivelse 1974-06-18 från Göteborgsregionens förbundsstyrelse angående viss kartsekretess
- skrivelse 1974-07-10 från giftinformationscentralen angående sekretesskydd, översänd från statskontoret 1974-08-21
- framställning 1974-10-25 från SPN angående utvidgad sekretess i personalärenden, överlämnad från justitiedepartementet 1974-11-15
- framställning 1974-10-23 från datainspektionen angående sekretess i ärenden enligt omsorgslagen, överlämnad till OSK enligt statsrådsprotokoll 1974-12-06
- riksdagens skrivelse 1974:302 om sekretesskydd för utredningar i vapenfriärenden, överlämnad till OSK enligt nyssnämnt protokoll
- framställning 1974-11-20 från Sveriges kemiska industrikontor rörande vissa sekretessproblem vid tillsyn enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor, överlämnad från justitiedepartmentet 1974-12-16.

Härutöver har åtskilliga beslut från JO och datainspektionen tillställts OSK för kännedom.

1.2.4 *Samarbetet med andra utredningar m m*

Sedan OSK:s delbetänkande avgavs har kommittén främst samarbetat med massmedieutredningen (MMU). Kommittéerna har haft två gemensamma sammanträden, varjämte sekretariaten dels haft några formella sammanträden dels även i övrigt stått i fortlöpande kontakt med varandra. Vid dessa kontakter har kommittéerna särskilt samrått om den nya grundlag, av MMU preliminärt benämnd "lag om yttrandefrihet i tryckt skrift, radio, television och film" (yttrandefrihetsgrundlagen, YFG), vilken skall ersätta nuvarande TF. Enligt MMU:s disposition skall det kapitel häri, vars utarbetande ankommer på OSK, utgöra 5 kap och ha rubriken "Allmänna handlingars offentlighet". OSK har i det följande genomgående använt termen "yttrandefrihetsgrundlagen" (YFG) såsom benämning på denna grundlag. – Även med datainspektionens styrelse jämte flera av dess tjänstemän har OSK haft ett gemensamt sammanträde. OSK:s sekretariat har stått i nära kontakt med inspektionen.

1.2.5 *OSK:s hearings*

För att närmare utröna aktuella sekretessbehov hos olika myndigheter inbjöd OSK på våren 1974 ett stort antal myndigheter och företrädare för enskilda organ (däribland representanter för massmedia) till sammanträden för s k hearings. Såsom underlag för diskussionen låg ett prelimi-

närt lagutkast och en tillhörande diskussionsPM, båda utarbetade av OSK:s sekretariat och dagtecknade den 1 mars 1974.

Under nämnda hearings hölls sammanlagt fyra sammanträden. Måndagen den 22 april diskuterades frågor rörande rikets säkerhet och dess förhållande till främmande makt och påföljande dag rikets ekonomiska politik, myndighets inspektion och kontroll etc, brotts förekommande och beivrande samt det allmännas ekonomiska intresse; onsdagen den 24 april behandlades sekretess till skydd för enskilds förhållanden och torsdagen den 9 maj 1974 hade reserverats för kommunala företrädare.

Sammanträdena rönte stor uppslutning, och diskussionerna var mycket givande. Värdefulla impulser tillfördes på detta sätt OSK:s arbete.

1.3 Offentlighetskommitténs förslag

1.3.1 *Systematik och innehåll*

Såsom framhålls i OSK:s direktiv (se närmare 1.1 ovan) utgör det material som redovisats i OK:s betänkande och i remissyttrandena en värdefull grund för det fortsatta arbetet på en revision av lagstiftningen om offentlighet och sekretess. OSK har också anbefallts att särskilt beakta den remisskritik som framfördes. I förevarande avsnitt intas därför först en redogörelse för OK:s förslag och därefter en sammanställning av vad remissinstanserna anförde i fråga om den lagtekniska lösning förslaget innefattade och om dettas allmänna uppbyggnad.

OK överlämnade sitt betänkande, Offentlighet och sekretess, till chefen för justitiedepartementet den 2 december 1966. Betänkandet omfattade två delar, dels lagförslag med motiv (SOU 1966:60), dels bilagor (SOU 1966:61). En av OK utarbetad diskussionspromemoria med ett utkast till författningsbestämmelser publicerades emellertid i tryck redan 1964 och lades till grund för en serie överläggningar med företrädare för myndigheter och organisationer.

En grundtanke i 1964 års utkast var att sekretessbestämmelserna skulle återföras till grundlag. Detta gjorde det nödvändigt att bringa ned författningstextens omfång. I gengäld blev då sekretesstadgandena tämligen allmänt hållna. Uppräkningen av handlingstyper inskränktes, och sekretesstiderna utmönstrades. I stället förutsattes att beslut i frågor om utlämnande av handlingar i regel skulle föregås av en prövning om utlämnande skulle orsaka skada. Det främsta syftet med att lägga fram utkastet till offentlig diskussion var att få belyst om bestämmelser av denna art kunde antas bli hanterliga och om man på denna väg kunde åstadkomma en tillräcklig precisering av sekretessgrunderna och förebygga en alltför vidsträckt sekretess. Kommittén avsåg även att genom diskussionerna få material för sin bedömning av sekretessbehovet på olika områden.

Utkastet kritiserades från många håll under överläggningarna. Från åtskilliga myndigheters sida gjordes gällande att så allmänt hållna bestämmelser inte skulle kunna tillämpas av dem som har hand om den dagliga

tillämpningen av sekretessreglerna. Överordnade befattningshavare skulle därför behöva ta ställning även till rutinärenden. Från presshåll sades att man måste räkna med att osäkerhet hos tjänstemän om hur sekretessbestämmelserna skulle tillämpas kom att leda till en överdriven lyhördhet för önskemål om hemlighållande.

Kommitténs framlagda slutliga förslag byggde till väsentlig del på 1964 års utkast, men utformningen hade i hög grad påverkats av kritiken.

Kommittén vidhöll tanken att återföra sekretessreglerna till grundlag. Medan TF nu innehåller endast en kortfattad uppräkning av de intressen som får skyddas genom regler i SekrL, skulle TF enligt förslaget, liksom enligt 1964 års utkast, direkt ange de principiella förutsättningarna för att en handling i det enskilda fallet skulle få hemlighållas. 2 kap TF skulle enligt förslaget innehålla elva paragrafer (8–18 §§) som handlade om undantag från offentlighetsgrundsatsen. Dessa paragrafer uppställdes så att de i tur och ordning angav de olika intressen som sekretessen avsåg att skydda, såsom enskilds personliga förhållanden, enskilds ekonomiska förhållanden, statens och kommunernas ekonomiska intressen etc. TF skulle däremot enligt förslaget endast i allmänna ordalag ange på vilka typer av handlingar som dessa sekretessregler skulle tillämpas. I stället hänvisades till en genom vanlig lag beslutad tillämpningsförteckning. I denna förteckning, som var uppdelad på de skilda sekretessreglerna, uppräknades utförligt handlings- och ärendetyper m m. Förteckningen angav också tidsgränser för sekretessen beträffande enstaka slag av handlingar. Konstruktionen med en sådan tillämpningsförteckning innebar att ett moment av enumeration åter infördes i bestämmelserna. Syftet var att underlätta tillämpningen och förebygga en godtycklig utsträckning av sekretessen.

Förslaget frångick alltså den indelning av bestämmelserna på olika förvaltningsområden och verksamhetsgrenar som präglar den nuvarande sekretesslagen. Mer än en sekretessgrund kan vara aktuell samtidigt, när det t ex gäller en förundersökning i brottmål, för att å ena sidan skydda polisarbetets effektivitet och å andra sidan i protokollet nämnda personers privatliv.

Raden av sekretessbestämmelser inleddes med ett stadgande (8 §) om sekretess i förtroendesituationer, dvs sådana situationer där en enskild träder i förbindelse med en myndighet (exempelvis förhållandet mellan riksbanken och en av dess kunder). Det är här inte fråga om myndighetsutövning, och det finns knappast något rimligt intresse av insyn. Det är ofta ett humanitärt krav, i vissa fall en nödvändig förutsättning för den verksamhet det är fråga om, att den enskildes förtroliga meddelanden inte mot hans vilja sprids till andra människor. Här föreslog kommittén en i princip obegränsad sekretess. Den enskilde skulle kunna råda över vad som fick lämnas ut. Tillämpningsförteckningen upptog bland annat sjukvård, rådgivning om personliga förhållanden, rättshjälp, arbetsförmedling (men inte bostadsförmedling, som ansågs ha ett övervägande drag av myndighetsutövning), ärenden om förhandsbesked i beskattningsfrågor, utredningar som myndigheter utför för enskildas räkning och annan affärsmässig verksamhet som myndighet driver till allmänhetens

tjänst.

Även den närmast följande paragrafen (9 §) handlade om situationer som ej innefattar någon direkt myndighetsutövning, nämligen statistik och liknande undersökningar samt registrering av uppgifter i kriminalregister, polisregister m m. I denna del innebar förslaget inte någon mera väsentlig ändring i de gällande bestämmelserna. Förslaget jämställde dock med statistik vissa andra likartade undersökningar, så att uppgiftslämnare även där skulle kunna behålla sin anonymitet. Förslaget syftade här på undersökningar där den enskilde uppgiftslämnaren ställer sig till förfogande för att tillgodose ett allmänt intresse, t ex undersökningar av flygsäkerhetsrisker och sociologiska och psykologiska attitydundersökningar.

Sekretessen kring personliga förhållanden utanför förtroendesituationer reglerades i nästa paragraf (10 §), som stadgade att handling skulle hemlighållas, om utlämnande kunde antas leda till att den enskilde eller någon honom närstående skulle förklenas eller lida annat men. I tillämpningsförteckningen uppräknades många typer av förvaltningsärenden, i vilka personliga förhållanden kan ha betydelse, både ärenden om ingripanden enligt sociallagarna och ärenden om sociala förmåner, stipendier och dylikt. Förteckningen motsvarade på det hela taget 14 § SekrL. Beslut var liksom där i regel undantagna.

Kommitténs förslag innebar en betydelsefull minskning av sekretessen inom verksamheten mot brott. Bestämmelserna om skydd för personliga förhållanden omfattade inte beslut under förundersökning i brottmål, sålunda bland annat inte beslut varigenom förundersökning nedlades eller beslut att icke väcka åtal. Den omfattade ej heller annan handling, vari fastslås eller påstås att någon efter det att han fyllt 21 år har förövat brott eller ådagalagt samhällsfarlig asocialitet. Innebörden härav var att en vuxen person som misstänks för brott icke skulle åtnjuta något skydd för den skada han kunde lida till följd av andras kännedom om misstanken. Kommittén pekade på det stora behovet av insyn och drog vidare en parallell med rättegången i brottmål, där en vuxen tilltalad ej åtnjuter något skydd, även om det skulle visa sig att åtalet inte är tillräckligt grundat. Samma ståndpunkt intog 1964 års utkast. Andra personer, vilkas förhållanden berörs i förundersökningshandlingarna, skulle däremot åtnjuta sekretesskydd enligt förslaget.

Kommittén ville också avskaffa sekretessen kring folkbokföringen.

Vidare tog kommittén avstånd från en av JO framförd tanke på sekretess i tjänstetillsättningsärenden. Kommittén framhöll att sekretessen i varje fall måste stå tillbaka för sökandenas krav på insyn i utredningen och menade att den på grund därav måste bli föga verksam såsom medel att försäkra tillsättningsmyndigheten om fullständig utredning. Kommittén hänvisade också till behovet av allmänhetens kontroll och önskvärdheten att misstankar om väld och mannamån inte skulle uppkomma.

I samma paragraf (10 §) föreskrevs sekretess till skydd för den som har gjort en anmälan eller avgivit en utsaga. För hemlighållande förutsattes att det kunde befaras att han eller någon honom närstående skulle utsättas för våld eller annan menlig åtgärd, om annan fick kännedom om

anmälningen eller utsagan. Denna bestämmelse skulle vara tillämplig i ärenden om myndighets tillsyn över befattningshavare, näringsidkare eller annan, i ärenden om ingripanden enligt sociallagarna och på förundersökning i brottmål m m. Undantag gällde bland annat för anmälan eller utsaga som någon hade avgivit under ämbetsansvar eller disciplinärt ansvar.

Skyddet för enskilds ekonomiska förhållanden utanför förtroendesituationer behandlades därnäst (11 §). I denna del anslöt sig förslaget i sak nära till gällande bestämmelser. Det innefattade väsentligen en formell överarbetning av de nu tämligen svåröverskådliga bestämmelserna i bl a 15 och 17–21 §§ SekrL. Avgörande vid prövningen skulle vara, om utlämnande kunde leda till att enskild skulle lida skada såsom näringsidkare, mista anställning eller utsättas för annat allvarligt men. I fråga om skatteärenden samt avskrivna och avslagna patentansökningar skulle dock sekretess upprätthållas under tio år oberoende därav. Beslut var i regel undantagna från sekretess, likaså beskattningslängder. Den nuvarande regeln om hemlighållande för förmögenhetslängder saknade sålunda motsvarighet.

Det allmännas ekonomiska intressen skyddades genom följande paragraf (12 §). Första stycket omfattade affärsverksamhet, både sådan som drivs av myndighet och sådan som drivs av bolag, förening eller annan sådan samfällighet vari staten eller kommun äger del. Avgörande för sekretessfrågan var här, om det kunde antas att utlämnande skulle på det allmännas bekostnad gynna någon, som driver likartad rörelse, eller eljest lända verksamheten till skada.

Andra och tredje styckena handlade om andra fall då staten eller kommun eller statligt eller kommunalt företag var part i rättstvist, förhandling eller annat ekonomiskt mellanhavande. OK syftade här på ärenden om upphandling eller utförande av arbete för det allmännas räkning, på förhandlingar om anställningsvillkor och på utredningar inför rättegångar m m (jfr de då gällande 6, 34 och 35 §§ och den sedermera införda 34 a § SekrL). Det avgörande skulle här enligt förslaget vara om det kunde antas att utlämnande skulle försvåra uppgörelser eller försämra statens, kommunens eller företagets ställning såsom part.

Bestämmelserna i 12 § med tillämpningsförteckning innebar ingen större ändring i vad som gäller nu. Möjligheten att hemlighålla slutet avtal i annan verksamhet än affärsdrift begränsades dock till ett år efter det att avtalet slutits (jfr 34 § andra stycket SekrL).

Behovet av sekretess kring planerade åtgärder med avseende på statens penningväsende eller finanser tillgodosågs genom en bestämmelse i nästa paragraf (13 §) jämte tillämpningsförteckning. Den enda ändringen av betydelse var att sekretess möjliggjordes även inom Kungl Maj:ts kansli, och inte som nu endast inom riksbanken och riksgäldskontoret.

Den följande paragrafen (14 §) syftade till att bereda skydd för vissa myndighetsfunktioner. Första stycket handlade om sådana förberedande uppteckningar som nu behandlas i 2 kap 4 § TF. Enligt denna bestämmelse är sådana uppteckningar allmänna handlingar endast om de efter det ärendet slutbehandlats hos myndigheten omhändertas för förvaring.

Kommittén framhöll att denna bestämmelse, trots att den formellt är en av flera regler om begreppet allmän handling, ändå i praktiken kommit att tillämpas som en sekretessbestämmelse. Akterna har rensats från promemorior m m som ej kunnat hänföras under någon sekretessbestämmelse men som det av en eller annan anledning ansetts nödvändigt att hemlighålla. Även då sådana handlingar har varit av betydelse för myndighetens arbete, har det ansetts vara den enskilde tjänstemannens ensak att bevara dem och hålla dem ordnade. I syfte att sådana uppteckningar i stället skulle bevaras såsom allmänna handlingar till nytta för myndighetens framtida arbete och till glädje för forskningen, föreslog nu kommittén att denna bestämmelse skulle upphävas och ersättas med en sekretessregel. En förberedande uppteckning skulle sålunda kunna hållas hemlig i högst tio år, om utlämnande kunde försvåra handläggningen av annat mål eller ärende. Regeln omfattade även utkast och förslag till myndighetens beslut eller skrivelser. Ytterligare förutsättningar för sekretessen angavs i tillämpningsförteckningen. Bestämmelsen skulle inte kunna tillämpas på protokoll eller diarier, journaler eller andra sådana förteckningar och ej heller på handlingar som omhändertas i akten eller eljest som arkivhandlingar i ärendet samt slutligen ej heller på handlingar som redovisar sakuppgifter på vilka myndighetens beslut grundats.

Andra stycket i 14 § stadgade sekretess för handling rörande inspektion, utredning, prov eller likartad undersökning, så länge handlingen begagnades för sådan undersökning, om det kunde antas att utlämnande skulle motverka denna. Bestämmelsen motsvarade närmast 7 § SekrL men hade, i enlighet med 1964 års utkast, avfattats så att den omfattade även andra prov än kunskapsprov. I tillämpningsförteckningen angavs bl a psykologiskt prov inom skolväsendet eller krigsmakten eller eljest vid uttagning till utbildning samt vid examination, anställning eller befordran.

Den egentliga polissekretessen, dvs den sekretess som syftar till att möjliggöra ett effektivt polisarbete, behandlades i den närmast följande paragrafen (15 §) jämte tillämpningsförteckning. Här föreslogs inga ändringar av större betydelse. Det skulle bli möjligt att hemlighålla handlingar i disciplinutredningar enligt samma grunder som förundersökningar. Vidare gav förslaget skydd åt handlingar om tillverkning eller kontroll av sedlar eller mynt och om förvaring eller transport av pengar eller värdeföremål. Bestämmelsen skulle också komma att få tillämpning på vissa handlingar som nu kan hänföras under 12 och 14 §§ SekrL, nämligen sådana som rör kriminalvård, sluten psykiatrisk vård eller anstaltsvård inom socialvården. Vad som avsågs här var en möjlighet att hemlighålla handlingar när det fordrades för att syftet med vården inte skulle motverkas.

Frågan om skydd för försvaret behandlades i följande paragraf (16 §) jämte tillämpningsförteckning. Bestämmelsen omfattade ej endast det militära försvaret utan också civila försvarsåtgärder och försvarsförberedelser. Förutsättningen för hemlighållande var att det skulle vålla fara för rikets säkerhet, om handlingens innehåll kom till annan stats kännedom

eller att det eljest kunde skada försvaret av riket att innehållet röjdes.

Utrikessekretessen behandlades i en särskild paragraf (17 §). Till denna paragraf fanns ej någon tillämpningsförteckning, utan tanken var att bestämmelsen skulle tillämpas på alla allmänna handlingar som angick rikets förhållande till annan stat eller svensk myndighets eller medborgares förhållande till annan stats myndighet eller medborgare eller som eljest rörde annan stat eller dess medborgare. I fråga om förutsättningen för hemlighållande hade framförts två meningar inom kommittén. Majoriteten hade föreslagit att en sådan handling skulle hållas hemlig, om utlämnande kunde vara till skada för riket eller störa dess mellanfolkliga förbindelser eller föranleda att någon utsattes för övergrepp eller led men. En stark minoritet hade i stället beträffande en del av utrikeshandlingarna, nämligen dem som angår rikets förhållande till annan stat och som inkommit till eller upprättats hos Kungl Maj:ts kansli eller utrikesrepresentationen, föreslagit den avfattningen att handling skulle hållas hemlig, om det ej var uppenbart att handlingens utlämnande icke skulle skada riket etc. Beträffande övriga utrikeshandlingar föreslog minoriteten att handlingarna skulle hållas hemliga, om det kunde antagas att utlämnande skulle få sådan följd. Kommittén var enig om att minska sekretesstiden från 50 till 30 år med möjlighet för Kungl Maj:t att utsträcka tiden till 40 år.

Den sista av de egentliga sekretessbestämmelserna (18 §) föreskrev hemlighållande av handlingar rörande chiffer och dylikt. Den anslöt sig nära till ett stadgande i 1964 års utkast (2 kap 10 § TF).

I några följande paragrafer (19–22 §§) föreslogs vissa regler av mera allmän natur, nämligen om sekretess vid domstol, utlämnande för särskilda ändamål av hemlig handling efter prövning av skaderisken, verkan av enskilds samtycke och dispens genom beslut av Kungl Maj:t.

När det gällde reglerna om vad som är allmän handling föreslog kommittén vissa justeringar. Magnetiska upptagningar, bandinspelningar och dylikt jämställdes genom förslaget med handlingar i egentlig mening, vilket i dag är gällande rätt. I anslutning därtill föreslog kommittén att, om läsning eller avlyssning på stället krävde särskilt hjälpmedel, detta skulle ställas till förfogande.

Spörsmålet i vad mån privata meddelanden till tjänstemän skulle anses som allmänna handlingar, vilket nu är lämnat till praxis, löstes så att sådana meddelanden blev allmänna handlingar, om de hänförde sig till mål eller ärende, med vilket adressaten hade att ta befattning.

Det har i vissa hänseenden stor praktisk betydelse, om en person eller en grupp av personer är en särskild myndighet eller en del av en myndighet. Särskilt med tanke därpå hade kommittén sökt ge en definition på begreppet myndighet, vilken gick ut på att som sådan skulle anses varje statligt eller kommunalt organ som har att fatta beslut självständigt.

Kommittén hade behandlat den av 1957 års riksdag väckta frågan om diarieföring. I en allmänt hållen regel föreskrevs att allmänna handlingar, som ej uppenbart var av ringa betydelse, skulle hos myndighet hållas registrerade eller så ordnade, att det utan omgång kunde fastställas, om

handling inkommit eller upprättats. Dessutom föreslog kommittén, efter förebild av de s k servicecirkulären till statliga myndigheter, att myndighet skulle på begäran tillhandagå allmänheten med upplysningar ur hos myndigheten förvarade handlingar, som ej skulle hållas hemliga, såvida ej betydande hinder mötte.

Den som meddelar uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift till skriftens författare eller utgivare eller person som eljest står i en viss angiven relation till skriften åtnjuter som huvudregel frihet från ansvar, även om meddelandet enligt eljest gällande regler är brottsligt. En befattningshavare eller tjänstepliktig som har brutit mot en tystnadsplikt kan sålunda i regel inte ställas till ansvar för sin överträdelse, om hans syfte var att meddelandet skulle offentliggöras i tryck. Undantag från denna regel om det s k meddelarskyddet gäller för närvarande i de fall då tystnadsplikten är föreskriven i lag och alltså riksdagen har medverkat vid bestämmelsens tillkomst.

Kommittén sökte finna ett annat kriterium för att skilja ut de tystnadsplikter, som skulle inkräkta på tryckfrihetsrättens meddelarskydd, och anknöt till den avvägning, som RB gör mellan tystnadsplikten och vittnesplikten. Tystnadsplikt som skall upprätthållas vid vittnesförhör skulle enligt förslaget ha företräde även framför meddelarskyddet. Innebörden härav var i huvudsak att tystnadsplikt av betydelse för rikets säkerhet och dess förhållande till andra stater och dessutom tystnadsplikt angående förtroliga meddelanden till läkare m fl fick försteg framför principen om ansvarsfrihet för meddelare. Övriga tystnadsplikter – polisens tystnadsplikt angående brottsutredningar, socialtjänstemäns tystnadsplikt om enskildas personliga förhållanden som uppenbaras under utredningar om ingripande osv – skulle däremot enligt förslaget inte hindra sådana meddelanden som tjänstemannen anser sig böra lämna i publiceringssyfte. Vad som skulle meddelas för publicering överläts alltså till tjänstemannens eget omdöme, och det blev sedan den som svarar för skriften som enligt lag och etiska normer skulle få avgöra vad som skulle publiceras.

Förslaget innehöll nya regler om vittnens tystnadsplikt. Dessa regler innebar en anpassning till vad som vid RB:s införande föreslogs beträffande allmänna handlingar som bevis i rättegång. I viss mån hade avvägningen mellan vittnesplikt och tystnadsplikt anpassats även efter de nu föreslagna reglerna i TF om hemlighållande av handlingar.

En särskild del av problemet om kollision mellan vittnesplikt och tystnadsplikt var frågan i vad mån den som enligt TF i allmänhet är skyldig att skydda en källa skall vara skyldig att röja källan då han hörs som vittne. Enligt svensk rätt har vittnesplikten för närvarande generellt företräde. I Danmark, Finland och Norge har man däremot på olika sätt begränsat vittnesplikten, så att tidningsfolk skall behöva röja sina källor endast om verkligt viktiga utredningsintressen står på spel. Enligt kommitténs förslag skulle en liknande regel införas även för svensk rätts vidkommande. Undantag skulle gälla endast i brottmål av vissa slag, nämligen dels i mål om sådana brott mot tystnadsplikt där åtal kunde väckas utan hinder av TF:s princip om meddelarskydd (se ovan), dels i

mål om andra brott av så allvarlig karaktär, att strängare straff än fängelse i två år ingår i straffskalan. Ej heller i dessa fall skulle emellertid vittnesplikten utkrävas utan urskillning. En förutsättning för att vittnesplikt skulle åläggas var enligt förslaget att rätten av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse fann förhöret vara av synnerlig vikt.

Ansvarsreglerna i SekrL om obehörigt utlämnande m m överfördes enligt förslaget till BrB. I samband därmed föreslog kommittén vissa ändringar av reglerna om straff för brott mot tystnadsplikt och om åtal för sådant brott.

Bestämmelserna i SekrL om parts rätt att utbekomma allmän handling överfördes till en särskild provisorisk lag; enligt kommitténs mening borde bestämmelserna inflyta i en framtida lag om förvaltningsförfarandet. I samband härmed föreslog kommittén ett visst förtydligande i bestämmelserna.

1.3.2 *Remissutfallet såvitt avser den lagtekniska lösningen och förslagets allmänna uppbyggnad*

Naturligt nog hade de flesta remissinstanser synpunkter i fråga om den lagtekniska lösning som innefattades i OK:s förslag. Utfallet var i hög grad blandat, varför i det följande – såsom när det gäller flera andra frågor – en uppdelning görs mellan de positiva och de negativa uttalandena. Först redovisas de positiva yttrandena.

RÅ ansåg det angeläget att inte endast offentlighetsprincipen utan även undantagen från denna fastslogs i grundlag, eftersom man härigenom hindrade en inskränkning av offentligheten genom författning av lägre dignitet. Uppdelningen av reglerna efter funktionella grunder i stället för olika verksamhetsgrenar skulle visserligen leda till att bestämmelserna blev mera svårtillämpade än SekrL men metoden hade ur principiella synvinklar sådana fördelar att dessa svårigheter inte fick bli avgörande. Liknande uttalanden gjorde av *länsåklagarna i Uppsala* och *Östergötlands län. Kriminalvårdsstyrelsen* tillstyrkte förslaget i nu aktuellt avseende, likaså *SIDA, ÖB, försvarets civilförvaltning, FOA, medicinalstyrelsen, poststyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, statskontoret* och *riksskattenämnden. Lantmäteristyrelsen* framhöll att förslaget skulle ställa större krav på bedömningen och avvägningen men att fördelarna sammantaget syntes väga tyngre än de olägenheter som kunde förväntas. *Patent- och registreringsverket* godtog förslaget i nu behandlat avseende, likaså *AMS, utlänningskommissionen, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, länsstyrelsen i Uppsala län, föreningen Sveriges statsåklagare* och *föreningen Sveriges polismästare. Handelskamrarnas nämnd m fl* ville kraftigt understryka att just de principiella förutsättningarna och gränserna för sekretessen var frågor av sådan karaktär att de borde regleras i grundlag. *LO* tillstyrkte förslaget liksom *TCO* och *KF. Publicistklubben m fl* betecknade den av OK föreslagna ordningen som acceptabel och uttalade vidare, att det var förtjänstfullt att tyngdpunkten i regelkomplexet förskjutits till grundlagen.

Till dem som avgav negativa yttranden hörde *JK*, som till detta avsnitt

först framhöll att skyddet för enskilda undanträngts i samma takt som grundlagsbudet om "hänsyn till privatlivets helgd" förlorat i styrka. Härefter anförde JK följande. En sådan generell reglering av sekretessen som föreslogs i utkastet från 1964 var omöjlig att tillämpa i praktiken, vilket mycket riktigt föranlett OK att föreslå en särskild tillämpningslag. Systematiken i det slutliga förslaget var dock sådan att den som har att pröva frågor om offentlighet och sekretess skulle bli tvungen att ha kännedom om hela den nya lagstiftningen. Tolkningsproblem skulle uppkomma, och myndigheterna som sådana skulle i avsevärt större omfattning nödgas ta ställning till uppkommande spörsmål. Den valda metoden innebar att detaljerade sekretessregler kunde återfinnas i två skilda författningar av olika valör. Detta skulle inte leda till större restriktivitet i tillämpningen, eftersom en – i förslaget icke uppfylld – förutsättning härför var att reglerna tillräckligt preciserats. Man borde inrikta sig på att söka få sekretessbestämmelserna samlade i *en* författning. Avslutningsvis anförde JK: "De invändningar som sålunda kan riktas mot förslaget i formellt hänseende är med hänsyn till deras betydelse för den praktiska tillämpningen enligt min mening så starka, att det synes nödvändigt att verkställa revisionen av sekretessbestämmelserna efter andra linjer." *Länsåklagaren i Malmöhus län* ville belysa problematiken ur den enskilde tjänstemannens synvinkel. Med utgångspunkt från att denne har "normalt" begränsade kunskaper i ämnet nödgades länsåklagaren då konstatera, att ett system, som tvingade dem som är verksamma inom socialförsäkringen att sätta sig in i sex olika lagrum i TF jämte tillhörande innehållsrika tillämpningsförteckningar, medförde allvarliga praktiska svårigheter. *Hovrätten för Västra Sverige* anförde liknande synpunkter och tillade att i vart fall tillämpningsförteckningen borde omredigeras med viss myndighet eller viss allmän verksamhetsform som indelningsgrund. *Interneringsnämnden* anslöt sig härtill och uttalade allmänt att skyddet för individen knappast blivit tillräckligt tillgodosett genom den föreslagna regleringen.

Kammarrätten konstaterade att stadgandena i TF var så allmänt hållna att de inte gav någon upplysning ens om huvudgrunderna för offentlighetsprincipens avgränsning. Samtidigt var de för omfattande för att kunna fylla det väsentliga syftet att utgöra principdeklarationer om samma avgränsning. I grundlagen hade t ex frågan om när en förtroendesituation skall anses föreligga lämnats öppen. Detta ledde till att den i TF lagfästa offentlighetsprincipen framträdde "i oskarp relief och med reducerat värde". Kammarrätten förordade sammanfattningsvis en uppdelning av reglerna av ungefär nuvarande slag. Även om man i TF ej upptog mera av sekretessreglerna än i nu gällande 2 kap 1 § TF hade en dylik principförklaring ett betydande värde. Kammarrätten hyste också farhågor för de ökade krav det föreslagna systemet kunde ställa på tjänstemännen och undrade hur dessa i konkreta fall skulle kunna dra slutsatser om viss skadeverkan av ett utlämnande, om de var förbjudna att fråga efter syftet med framställningen. Det fanns visserligen anledning anta att det föreslagna systemet skulle leda till ökad offentlighet, men det var mer tveksamt om ökningen skulle bli vad som avsetts, uttalade kammarrätten.

ÖÄ framhöll att den föreslagna systematiken skulle avsevärt försvåra den praktiska tillämpningen av lagstiftningen och torde komma att leda till betydande osäkerhet. Redan häri låg en så allvarlig invändning mot förslaget att dess lämplighet framstod som tveksam. Krav på lättillämpbarhet måste väga tyngre än principiella överväganden. Detta i förening med andra invändningar gjorde att ÖÄ ansåg att förslaget inte borde läggas till grund för ny lagstiftning. *Stockholms stad* kom till samma slutsats. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* ifrågsatte, om inte OK underskattat den enskilde medborgarens skyddsbehov och för högt värderat betydelsen av den offentliga insynen. Nuvarande ordning syntes ge en fullt tillfredsställande garanti för att offentligheten blev tillgodosedd. Det vore svårt att förstå varför just offentlighetsprincipen framför så många andra viktiga principer skulle behöva ett så detaljerat grundlagsskydd. *Länsstyrelsen i Gotlands län* godtog uppdelningen av reglerna på grundlag och allmän lag men anförde samtidigt att kommittén syntes ha hyst misstro mot den svenska ämbetsmannakårens oförvitlighet i situationer, där den arbetar utan offentlighetens tryck. Som en följd härav hade kommittén inte dragit sig för att till förmån för en nyhetsjakt med ofta föga upphöjda motiv blottställa ömtåliga förhållanden och därmed vålla enskilda individer svårreparabla psykiska skador. *Länsstyrelsen i Hallands län* uttalade: "På en moderniserad sekretesslagstiftning bör kunna ställas det kravet, att systematiseringen sker med utgångspunkt från vad som är praktiskt lämpligast. Det nu framlagda förslaget kan knappast anses uppfylla detta önskemål."

JO fann att det enligt förslaget mycket vanliga förhållandet att flera paragrafer kunde vara att tillämpa på en och samma handling utgjorde en betydande svaghet i förslaget. Skaderekvisiten skulle medföra att ökade krav ställdes på de prövande. Detta krav skulle de enligt JO ofta nog inte kunna uppfylla. Dessutom skulle skaderekvisiten snarare leda till minskad än ökad offentlighet. Det skulle bli mycket lätt att hemlighålla en handling "för säkerhets skull". I själva verket var förhållandena sådana att man med all kraft borde inrikta sig på att förenkla det gällande regelsystemet. OK:s förslag innebar tvärtom att myndigheternas uppgifter försvårades. Reglerna måste vara sådana att även allmänheten hade någon möjlighet att dra slutsatser av dem. Med uttalandet "det kan – – – icke vara riktigt att på ett ur rättssäkerhetssynpunkt så viktigt område som det förevarande genomföra en lagstiftning som ställer så stora krav på de rättstillämpande myndigheternas kvalifikationer" avstyrkte JO "bestämt" att förslaget i detta skick lades till grund för lagstiftning. Sekretessreglerna behövde ständigt översyn, varför grundlagsformen skulle vara alltför tungrodd. Härtill kom att rättssäkerheten var tillräckligt tillgodosedd genom riksdagens medverkan till allmän lag. Även om JO ville förorda det nuvarande systemet ville han dock "med eftertryck betona" att gällande sekretesslagstiftning var i behov av en snar revidering, dock inte efter de av OK föreslagna linjerna.

Även *MO* avvisade tanken på en lagstiftning med den föreslagna utformningen. Förslaget var ytterst svårtillgängligt och detta ännu mera så därför att OK undvikit att i sitt betänkande ställa föreslagna regler i

relation till SekrL. Däremot hade man ingående redogjort för skillnaderna mellan sitt eget preliminära förslag och det slutliga. Det var därför svårt att få ett begrepp om förslagets sakliga innehåll. I och för sig var den lagtekniska lösningen teoretiskt tilltalande, men dess verkan berodde helt på den praktiska tillämpningen och beträffande denna fanns det föga skäl att vara optimistisk. Anordningen med särskild tillämpningsförteckning syntes utgöra "ett ej oväsentligt inslag i den komplicerade bild som den föreslagna sekretessregleringen företer".

Advokatsamfundet betonade att principdeklarationer i grundlag nog kunde ha sitt värde men att det var viktigare att tillskapa handlingsregler som utan alltför stora svårigheter kunde tillämpas av "den utomordentligt talrika och ständigt växande skaran av allmänna befattningshavare". Kommitténs arbete hade inte lett fram till enklare regler utan tvärtom givit motsatt resultat. Tillämpningsförteckningarna angav myndigheter och handlingstyper men lämnade därutöver inga bidrag till tolkningen av grundlagsbuden. Det vore bättre att lagstiftaren talade om hur tjänstemännen skulle handla än att detta handlande i praktiken kom att regleras av mängder av interna föreskrifter, vilka säkerligen skulle bli oenhetliga. Lagstiftning på grund av förslaget avstyrktes.

Sveriges läkarförbund fann skäl uttala att betänkandet givits en betänklig slagsida till nackdel för den enskildes rätt. *Landstingsförbundet* ville inte bestrida riktigheten av de tankegångar som uppbar förslagets disposition men ansåg sig böra hävda, "att de krav som de föreslagna nya reglernas tillämpning kommer att ställa på den som handhar allmänna handlingar blir så vittgående att man kan ifrågasätta reglernas praktiska användbarhet."

Även en del mera tveksamma remissyttranden förekom. *Rikspolisstyrelsen* anförde att sekretessfrågorna inom polisväsendet numerärt sett var betydande och ofta gällde omständigheter som dels ingående berörde den enskildes privatliv dels var av stort publicitetsintresse. Kravet på enkla och lättillgängliga regler var därför ytterligt angeläget. Även om detta krav knappast kunde anses uppfyllt genom förslaget erbjöd detta sådana teoretiska och principiella fördelar att det inte borde avstyrkas. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* sade sig på grund av förslagets svårtillgängliga karaktär blott med tvekan kunna förorda att det lades till grund för lagstiftning. *Riksbanksfullmäktige* betecknade förslaget som "ett skickligt verk av jurister att läsas och tillämpas av jurister", vilket var en från de flesta rättsområden välbekant företeelse men beklaglig på förevarande område. Helst skulle fullmäktige vilja se en fullständig omarbetning av förslaget, men då detta rimligen var ogörligt ville fullmäktige ej avstyrka förslaget. *Föreningen Sveriges stadsdomare* ansåg tankegångarna bakom förslaget vara riktiga i princip, men förslaget var svåröverskådligt och detta var betänkligt nog då bestämmelserna i praktiken skulle komma att tillämpas av mindre kvalificerad personal som hade att handla under stor brådska.

Mot bakgrund av den negativa kritiken framlades ej någon proposition på grundval av OK:s förslag.

1.4 Sammanfattning av gällande rätt

Varje svensk medborgare äger fri tillgång till allmänna handlingar. I denna rätt får inskränkningar göras endast om det är påkallat antingen av hänsyn till rikets säkerhet och dess förhållande till främmande makt eller i anledning av myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn eller för brotts förekommande och beivrande eller till skydd för statens, menigheters och enskildas behöriga ekonomiska intresse eller av hänsyn till privatlivets helgd, personlig säkerhet, anständighet och sedlighet. I särskild lag skall noga anges de fall, då allmänna handlingar enligt angivna grunder skall hållas hemliga. Den "särskilda lagen" är lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, SekrL. Nu redovisade bestämmelser återfinns i 2 kap 1 § tryckfrihetsförordningen (TF), vilket kapitel i fortsättningen innehåller regler om vad som skall förstås med myndighet och allmän handling, hur utlämnande av sådan handling skall tillgå och om besvär över avslagsbeslut m m. De materiella sekretessreglerna återfinns i SekrL och följdförfattningar till denna. Det bör framhållas att utlänningar i princip har samma rättigheter som svenska medborgare när det gäller att utfå allmänna handlingar. Detta följer av 14 kap 5 § TF. Där angivna möjligheter att begränsa utlännings rätt har endast i mycket blygsam omfattning utnyttjats (se det s k kartsekretessbrevet).

Allmänna handlingar är alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar, som till sådan myndighet inkommit eller där upprättats. Ordet "handling" i 2 kap TF avser även karta, ritning och bild samt dessutom upptagning för automatisk databehandling (ADB) eller annan upptagning som fordrar tekniskt hjälpmedel för att kunna läsas eller avlyssnas. Upptagning för ADB anses förvarad hos myndighet även om den inkommit till eller upprättats hos annan än myndighet, om myndigheten förfogar över den (2 kap 2 § TF). I 2 kap 3 § TF anges vad som skall förstås med myndighet. Det sker genom en lång uppräkning av olika typer av statliga och kommunala verk och inrättningar.

Begreppet allmän handling preciseras i 4–6 §§. Förberedande uppteckningar faller enligt 4 § utanför detta begrepp, om de inte efter ärendets avgörande omhändertas för förvaring, dvs av myndigheten. Motsvarande regler ges för ADB-upptagningar. I 5 § anges när handling är inkommen till myndighet och när handling skall anses vara upprättad. Huvudregeln är att en sådan handling är upprättad när den expedierats eller, om expedition inte sker, när det mål eller ärende vartill den hör blivit slutbehandlat hos myndigheten. Vissa mera speciella regler om när handling skall anses inkommen eller upprättad meddelas i 6 §, vars andra och tredje stycken före 1949 återfanns i SekrL. I 7 § dras gränsen mellan allmänna handlingar och handlingar som – fastän de inkommit till myndighet – ändå inte anses vara allmänna. Främst åsyftas härmed de s k granskningsexemplar och biblioteksexemplar som skall avlämnas av alla tryckta skrifter.

Reglerna om sättet för utlämnande av handlingar ges i 8 §. Huvudregeln är att allmän handling, som ej skall hållas hemlig, skall hållas

tillgänglig genast eller så snart det kan ske, om någon begär det i och för läsning eller avskrivning på stället. Vad gäller upptagningar – för ADB eller andra – skall de härvid tillhandahållas i läsbar eller avlyssningsbar form. Denna huvudregel förtydligas och modifieras i vissa hänseenden i fortsättningen av 8 §. Speciella bestämmelser ges för det fall att en handling endast delvis är hemlig. Myndighets skyldigheter enligt huvudregeln bortfaller om betydande hinder mot tillhandahållande på stället möter. Gäller det upptagning för ADB är myndighet berättigad hänvisa till viss annan myndighet, där upptagningen finns i läsbar form. Den som vill ta del av allmän handling har rätt att få avskrift av den, i den mån den ej skall hållas hemlig. Fastställd avgift uttas härför. Myndighet är inte skyldig att tillhandahålla upptagning för ADB på annat sätt än genom en utskrift av den.

Prövningen hos förvarande myndighet i offentlighetsfrågor regleras i 9 §. Framställning om utlämnande skall göras hos den myndighet där handlingen finns och skall prövas av denna myndighet. Delegering kan dock ske internt av den primära beslutanderätten till viss befattningshavare inom myndigheten. Vid missnöje med dennes avslagsbeslut äger sökanden få sin framställning omprövad av myndigheten som sådan. Befattningshavaren kan själv hänskjuta tveksamma frågor till myndighetens avgörande.

Besvärsinstitutet regleras i 10–13 §§. Den huvudsakliga innebörden är att ändring skall sökas hos överordnad myndighet och i fråga om beslut av kommunal myndighet i regel hos länsrätt. Beslut av departementschef kan inte överklagas. HD är slutinstans när det gäller beslut av allmän domstol. I övrigt prövas besvär i sista hand i allmänhet av RegR. Enligt 13 § har den som vill klaga rätt att få fullföljdshänvisning. I samma paragraf sägs att mål eller ärende av aktuellt slag alltid skall behandlas skyndsamt, att expedition är kostnadsfri samt att de för slutinstanserna gällande reglerna om dispensprövning ej gäller beträffande denna typ av mål eller ärenden.

Regler om hemligstämpling finns i 14 §. Den vanliga eller enkla hemligstämplingen syftar till att bereda trygghet mot obehörigt eller kanske snarare oavsiktligt utlämnande av hemlig handling. Stämpeln har i och för sig ej någon rättslig betydelse. Ett avslagsbeslut kan inte motiveras enbart genom en hänvisning till handlingen åsatt hemligstämpel. Denna utgör bara en varningssignal, vars innebörd är att handlingen av den som en gång anbringade stämpeln då bedömdes som hemlig. – Även s k kvalificerad hemligstämpling behandlas i 14 §. Sådan stämpel kan åsättas endast handlingar som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, och stämpeln får den effekten att endast viss myndighet får pröva frågor om utlämnande av handlingen. Hittills utfärdade kungörelser om sådan hemligstämpling innebär att prövningen ankommer på chefen för utrikes-, chefen för justitie- eller chefen för försvarsdepartementet.

Reglerna i SekrL har i allmänhet formen av direkta förbud mot utlämnande. I vissa fall har sekretessen emellertid inte reglerats uttömmande genom lagen. Några paragrafer – 11 § första stycket, 14 § fjärde

stycket och 23 § – innehåller förbud av den konstruktionen att vissa handlingar ej får utlämnas i andra fall än som anges i annan lag. Ytterligare andra paragrafer är så konstruerade att utlämnande bara får ske i de fall regeringen så bestämmer. Hit hör 1 och 3 §§, 11 § andra – fjärde styckena, 12 § första, andra och fjärde styckena samt 20 §. En likartad reglering finns i 15 §, 17 § första stycket och 31 §.

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

Floran av sekretesskungörelser har blivit mycket rikhaltig. Kungörelserna finns redovisade i detalj nedan under avsnitt 2.3.10. Redan här kan emellertid nämnas att sex kungörelser (jämte det s k kartsekretessbrevet) stöder sig på 4 § SekrL, medan civilförvaltningens sekretesskungörelse (CSK) med sina sex paragrafer stöder sig på återstående nyssnämnda paragrafer i SekrL. Av de sex paragraferna i CSK är i synnerhet 2 och 4 §§ utomordentligt vidlyftiga med (vid årsskiftet 1974/75) 67 resp 37 olika punkter.

Förbuden mot utlämnande är i allmänhet inte ovillkorliga. När ett förbud är meddelat i statens eller kommuns intresse, har i många fall befogenhet tillagts regeringen eller viss myndighet att medge utlämnande. I de fall då ett förbud är givet närmast till skydd för enskildas intressen föreskrivs i regel att handling skall utlämnas, om den som avses i handlingen samtycker därtill. Bestämmelser till skydd för enskild är också ofta villkorliga på så sätt att utlämnande får ske om trygghet kan anses vara för handen att utlämnandet inte kommer att missbrukas till skada för den enskilde eller, i vissa fall, hans nära anhöriga.

Skaderekvisit förekommer men är inte vanliga. Sådana finns i 10 och 12 a §§. Betydligt vanligare är att den enda sekretessgrunden är att handlingarna t ex angår enskilds förhållanden. Det är också vanligt att ingen sekretessgrund alls uppställts. Det föreskrivs bara att handling ej får utlämnas utan myndighetens tillstånd.

I de allra flesta fallen anges en viss maximitid för sekretessen. Handlingar som rör enskilds personliga förhållanden är normalt underkastade en maximalt 70-årig sekretesstid. Sekretessen upphör dock om vederbörande dessförinnan avlider. Försvars- och utrikessekretessen är i regel bestämd till femtio år. I fråga om ekonomiska förhållanden råder vanligtvis en tjugo-årig sekretess. Även andra tider förekommer, såsom två, fem och tio år. I vissa fall anges att sekretessen upphör då ärendet slutbehandlats eller då annan händelse inträffat. För vissa sekretesstyper saknas maximitid, så t ex sekretessen kring kriminal- och polisregistren.

För vissa försvaret tillhörande handlingar finns i försvarets sekretesskungörelse en nu 105-årig sekretess, så konstruerad att handlingar upprättade senast under år 1870 inte kan hemlighållas.

Det är tveksamt om man i dag kan säga att SekrL har en fast disposition. Säkert är att de i 2 kap 1 § TF angivna sekretessgrunderna inte har någon som helst styreffekt på SekrL. Ursprungligen var tanken den (prop 1937:107 sid 39) att 1–9 §§ skulle skydda statens och i vissa fall kommuners intressen, 10 § dels dessa intressen dels enskildas personliga förhållanden, 11–14 §§ huvudsakligen enskildas personliga förhållanden vid ingripande från det allmännas sida, 15–23 §§ enskildas ekonomiska angelägenheter i de fall där staten för kontroll eller jämförliga åtgärder avkräver dem uppgifter, 24–27 §§ enskildas intressen i situationer då det allmänna utövar en förmedlande verksamhet till deras tjänst eller på liknande sätt biträder enskilda, 28–34 §§ såväl det allmännas som enskildas intressen i den verksamhet som affärsdrivande verk utövar samt eljest vid ekonomiska förbindelser mellan det allmänna och enskilda. Självfallet har SekrL i stora stycken fått nytt innehåll sedan 1937; paragrafer har upphävts och nya har tillkommit. I allmänhet finns de senare inom de block där de hör hemma men de har ändå inte alltid fått en placering som bidragit till överskådligheten. – Domstolssekretessen regleras i 36 §, och i 37–43 §§ återfinns vissa allmänna stadganden om dispensbefogenheter, allmän handling som bevis i rättegång, partsoffentligheten, straff vid överträdelse av lagen m m. I förarbetena framhölls att de linjer efter vilka dispositionen gjorts inte alltid kunnat hållas klara på grund av åtskilliga stadgandens mångsidiga karaktär. Slutligen bör omnämnas att den under år 1974 tillagda 35 a § helt bryter detta mönster. Denna sekretessregel, som synes sakna reellt stöd i gällande TF, skall närmare beröras nedan under avsnitt 2.3.11.

Närmare detaljer om gällande rätt lämnas i specialmotiveringen, avsnitt 3 nedan.

2 Allmän motivering

2.1 Offentlighetsprincipen och dess motivering

Offentlighetsprincipens betydelse såsom en garanti för en fungerande demokrati och för de enskildas rättssäkerhet framhålls ofta i den allmänna debatten och är också utgångspunkten för OSK:s direktiv. Av debatten kan man få intrycket att en bred enighet råder om offentlighetens värde och att särskild argumentering för principens bestånd därför är överflödig. Det är emellertid inte säkert, att enigheten sträcker sig så mycket längre än till den abstrakt formulerade utgångspunkten. Detta framgår särskilt varje gång införandet av nya sekretessregler diskuteras. Det finns därför anledning att närmare överväga motiven för offentlighetsprincipen. Motiveringen för offentligheten har av OK och i anslutning härtill i OSK:s delbetänkande angivits på i huvudsak följande sätt. Genom att myndigheternas åtgärder är föremål för allmän insyn får allmänheten möjligheter att kontrollera myndigheternas handläggningsrutiner, ambition och effektivitet. Felaktigt eller olämpligt handlande kan bli föremål för kritik, som i gynnsamma fall leder till rättelse eller försvårar ett upprepande. Ovederhäftig och illa underbyggd kritik mot korrekt arbetande myndigheter får svårare att vinna tilltro hos en allmänhet, som genom offentligheten själv har möjlighet att kontrollera sanningshalten i gjorda påståenden. Insynen förbättrar också informationsläget överhuvudtaget, och den för en demokrati vitala debatten om samhällets organisation, uppgifter och tillstånd kan föras med ett tillförlitligare underlag än om myndigheternas material inte stod till förfogande. De sålunda anförda synpunkterna, som alltjämt har full giltighet, är genom sin generella utformning utsatta för risken att i konkreta avvägningsfall sättas åsido med hänsyn till motstående sekretessintressen, som ofta har i den särskilda frågan engagerade talesmän. OSK finner det – bl a mot bakgrunden av förslag som under kommitténs arbete remissvägen varit föremål för dess behandling – motiverat att uttala en bestämd varning för obestämt formulerade sekretessregler.

Det nu sagda innebär givetvis inte, att OSK förnekar behovet av undantag från offentligheten. Sådana undantag är ofrånkomliga, och särskilt när det gäller skyddet för enskildas personliga förhållanden har behovet blivit speciellt kännbart med hänsyn till den tekniska utvecklingen under senare år. I delbetänkandet Data och integritet (SOU 1972:47

sid 56) har OSK närmare diskuterat dessa problem, och bl a när det gäller statistiksekretessen föreslås i det följande ett utbyggt sekretesskydd. Såsom redan i delbetänkandet framhölls är emellertid sekretessregler ofta inte det lämpligaste sättet att skydda den personliga integriteten, utan andra åtgärder med effekt även utanför myndighetssektorn måste tillgripas. Och i den mån offentligheten måste inskränkas är det av stor vikt, att man klart begränsar undantagens räckvidd.

Kravet på klarhet och lättillgänglighet hos den lagstiftning det här är fråga om – ett krav som särskilt understrukits i OSK:s direktiv – motiveras både av den vikt som måste tilläggas offentlighetsprincipen och av det förhållandet att lagstiftningen kommer att tillämpas av praktiskt taget alla myndigheter – statliga såväl som kommunala, med skiftande traditioner, kompetens och handläggningsrutiner. Kritiken mot OK:s förslag innebar huvudsakligen att det ställde alltför stora krav på myndigheternas förmåga att tillämpa lagtext med kvalificerade kriterier. Mot nu gällande lagstiftning har å andra sidan anförts att den brister i systematik och överskådlighet.

2.2 OSK:s förslag till nya sekretessregler

2.2.1 *Sekretessreglernas form. Grundlag eller allmän lag?*

Före SekrL:s tillkomst 1937 fanns sekretessreglerna i 1812 års TF, närmare bestämt i dess 2 § 4 mom. Häri uppräknades skilda typer av handlingar, beträffande vilka tryckningsrätten och rätten till utbekommande var inskränkt. Denna lista hade blivit ganska omfattande, när den nya regleringen infördes 1937. Vad gäller den rättshistoriska utvecklingen på förevarande område hänvisar OSK till SOU 1966:60 sid 64.

Så länge sekretessreglerna var givna direkt i grundlagen utgjorde i princip varje enskild regel sin egen sekretessgrund. *Ett* problem bortföll härigenom, nämligen nödvändigheten av att inför varje tilltänkt utvidgning av sekretessen överväga huruvida grundlagsenlighet föreligger. De speciella bestämmelser, som gäller för grundlagsändringar, gör emellertid att införande av nya sekretessregler blir en tidsödande och omständlig procedur om denna teknik används. Även om detta kan ha sina fördelar sett från en snäv offentlighetssynpunkt, innebär det ur andra synvinklar en klar nackdel.

I sin diskussionsPM 1964 strävade OK efter att radikalt nedbringa antalet sekretessbestämmelser. Kommittén fann det lämpligast att ta in ett fåtal bestämmelser i 2 kap TF, vilka i tämligen allmänna ordalag beskrev förutsättningarna för sekretess. Reglerna var inte anknutna till vissa myndigheter, handlingstyper eller sakområden utan tog direkt sikte på skyddsintressena. Dispositionen var således funktionell. Enligt sina direktiv hade kommittén bl a att beakta att grundlagstexten ej borde belastas med alltför detaljerade regler. Under de hearings som anordnades under 1964 erkändes att OK lyckats i sin uppgift att begränsa antalet sekretessregler, men samtidigt riktades allvarliga invändningar mot utkastet från praktikabilitetssynpunkt. En av de främsta invändningarna var

risken för att underordnade tjänstemän inte skulle klara av att tillämpa de nya bestämmelserna. Detta skulle medföra ökad arbetsbörda för andra handläggare hos myndigheterna. En annan invändning var att de föreslagna reglerna syntes vara så tänjbara att sekretessen kunde utsträckas längre än som var avsett. Under intryck av denna kritik föreslogs i slutbetänkandet en tillämpningslag till reglerna i grundlagen. I huvudsak överensstämde dessa regler med det preliminära förslaget. I tillämpningslagen bevarades det drag av enumeration som präglar SekrL i det att de förvaltningsområden eller de ärendetyper, där sekretessen skulle upprätthållas, uppräknades. Den yttre ramen för sekretessen och de grunder, enligt vilka den skulle tillämpas, fanns alltså enligt förslaget i grundlagen, medan de områden på vilka varje sekretessregel skulle få tillämpas angavs i allmän lag. Genom denna skulle sekretessen kunna inskränkas men ej utvidgas, och det betecknades som särskilt värdefullt att riksdagens medverkan behövdes vid varje ändring.

Remissyttrandena på denna punkt har redan redovisats (avsnitt 1.3.2). Sammanfattningsvis kan här sägas att den teoretiska uppbyggnaden av förslaget i allmänhet ansågs tilltalande men att tvivel av varierande styrka genomgående yppades beträffande de föreslagna reglernas tillämpbarhet i praktiken. De som var positivt inställda bortsåg – i den mån tillstyrkandet alls motiverades – i de flesta fall inte från att förslaget kunde vålla svårigheter i den praktiska hanteringen men ansåg att de principiella fördelarna övervägde. De som var negativt inställda till förslaget betonade däremot de praktiska nackdelarna. I synnerhet sköt man in sig på det förhållandet att i många fall flera paragrafer än en skulle få tillämpas på en och samma handling. Den synpunkten framkom också, att man skulle få ganska detaljerade regler i två skilda författningar av sinsemellan olika valör utan att för den skull så preciserade regler förelåg i någondera, att avsedd restriktivitet i tillämpningen kunde förväntas.

OSK har enligt sina direktiv att ånyo överväga regelkomplexets fördelning på grundlag och vanlig lag. Därvid skall beaktas bl a de behov som kan uppkomma av att utan omgång kunna jämka lagstiftningen med hänsyn till den snabba utvecklingen i samhället. (Beträffande OSK:s direktiv hänvisas till avsnitt 1.1 ovan).

Sett från utpräglade offentlighetssynpunkter är, som redan antytts, ett system där sekretessreglerna finns i grundlag fördelaktigt. Varje ytterligare sekretessregel kräver då ändring av grundlag och är därför inte så lätt att genomföra. Samtidigt måste beaktas inte bara att sekretessreglerna skall vara handlingsregler för dem som är satta att tillämpa offentlighetslagstiftningen utan också att varje medborgare skall kunna bilda sig en uppfattning om vad som är offentligt och vad som bedömts vara så skyddsvärt att det måste hållas hemligt. Reglerna måste alltid vara så klara och entydiga som möjligt. Vidare bör det vara möjligt att hitta i regelkomplexet. Mera detaljerade regler har dessutom ett egenvärde genom att de framtvingar noggrannare ställningstaganden. Alltför detaljerade regler har dock en tendens att undanskymma huvudprincipen om offentlighet. Sekretessen är och bör vara undantag. Att tillmötesgå alla dessa krav, uttryckliga eller underförstådda, är svårt. Så mycket är

dock klart som att reglerna måste vara så detaljerade att de inte passar i grundlag.

Övervägande skäl talar enligt OSK:s uppfattning för att i princip behålla nuvarande ordning. Detta innebär att i grundlagen endast anges de grunder som får föranleda sekretess medan de härpå stödda, detaljerade sekretessreglerna ges i allmän lag. Visserligen kan många nya sekretessregler då införas under förutsättning att de i grundlagen angivna motiven för hemlighållande inte överträds, men det måste likväl ske med riksdagens medverkan. Häri torde ligga tillräcklig garanti för att offentlighetsprincipen kommer att kvarstå som huvudregel. Den kritiserade dualismen i OK:s förslag elimineras bäst genom en anknytning till rådande ordning. Samtidigt tillgodoses kravet på att nödvändiga ändringar i sekretesslagstiftningen skall kunna genomföras utan onödig omgång.

I grundlagen bör såsom nu endast ges de basregler som fordras för att ge offentlighetsprincipen fasthet och stadga. Det har anmärkts från olika håll att uppräkningen av sekretessgrunder i 2 kap 1 § TF egentligen icke har något värde utan bara är en till innehållet tom principdeklaration från lagstiftarens sida. Detta synsätt är enligt OSK:s mening felaktigt. Uppräkningen har i sig ett betydande värde, eftersom den klart anger sekretessens yttersta gränser. För att den skall fylla denna funktion har OSK, som i det följande utvecklas, sökt disponera den nya lagen om allmänna handlingar efter samma mönster.

En ny lag som skall ersätta sekretesslagen kan lämpligen benämnas "lag om allmänna handlingar" (LAH). Som i det följande utvecklas anser OSK att den ej endast bör innehålla sekretessregler utan även vissa mera allmänna regler.

2.2.2 *Sekretessreglernas innehåll*

De nuvarande bestämmelserna är enumerativa till sin karaktär och disponerade efter sakområden utan någon egentlig dispositionsmässig anknytning till uppräkningen av sekretessgrunder i 2 kap 1 § TF. Sekretessen är oftast knuten till viss myndighet, till viss typ av ärenden eller till visst verksamhetsområde. Detta system har den uppenbara fördelen, att en viss myndighet oftast har endast en enda paragraf att tillämpa. Någon kännedom om lagen i stort behöver därför ej finnas. En nackdel med systemet är att flera olika sekretessändamål på detta sätt kan komma att inrymmas i en och samma paragraf, och myndigheten behöver egentligen ej ta ställning till vilket av dessa ändamål som gör att en handling bör hemlighållas. Systemet är på så sätt ganska smidigt, men den som vill sätta sig in i vilka undantag från offentligheten gällande rätt innehåller råkar snabbt i svårigheter. Överskådligheten är ej särdeles god, och det kan knappast heller med fog påstås att undantagen från offentligheten är "noga angivna" i SekrL. Detta gäller särskilt de paragrafer som i sin tur hänvisar vidare till andra författningar, i synnerhet de mycket detaljerade och svåröverskådliga sekretesskungörelserna.

En annan allvarlig invändning mot SekrL:s uppbyggnad, som redan OK gjorde, är att den sägs innefatta undantagen från den såsom huvudregel gällande offentlighetsprincipen. Denna huvudregel kommer dock ej särdeles ofta till uttryck i SekrL, vars regler alltså i allmänhet innebär en presumtion för sekretess, fastän förhållandet borde vara det omvända. Åtskilliga bestämmelser föreskriver sekretess för hela grupper av handlingar, och den enda inskränkningen är att viss angiven myndighet kan ge tillstånd till utlämnande.

OK anvisade en utväg ur detta trångmål, nämligen att uppställa en presumtion för offentlighet och göra hemlighållandet beroende av om utlämnande kunde antas eller befaras leda till viss skada. Vid ett konsekvent genomförande av en sådan princip blir tidsgränser för sekretessen överflödiga, och OK var också restriktiv med dylika. Såsom närmare behandlas i avsnitt 2.3.4 nedan är detta från offentlighetssynpunkt i princip ett fördelaktigt system. Problemet är bara det att det på goda grunder kan befaras att tillämpningen i praktiken inte skulle bli den avsedda.

Emellertid ligger det ett betydande värde i OK:s lösning. En vägran att lämna ut allmän handling kan vid en prövning efter sådana riktlinjer inte slentrianmässigt motiveras med att handlingen "angår enskilds personliga förhållanden" eller, för att hämta ett uttryck från 34 § SekrL, med att "anledning därtill föreligger". Skaderekvisit förekommer i SekrL men uttryckliga sådana är ej vanliga. Ett exempel på att ett uttryckligt skaderekvisit uppställts finns i 10 §. Underförstådda skaderekvisit finns i en rad av paragrafer – se t ex 14 § – där visserligen sekretess är uppställd som huvudregel men där utlämnande skall ske om omständigheterna är sådana att anledning saknas befara att enskild kan utsättas för skada eller förklenande genom utlämnandet. Det är i själva verket en konstruktion som framställer vad som enligt TF inte bara borde vara utan även *är* huvudregel – offentlighet – såsom ett undantag medan sekretessen i stället framställs som det normala.

Enligt OSK:s mening bör offentlighetsprincipen såsom huvudregel komma till klart uttryck även i de materiella sekretessreglerna. Presumtionen skall vara *för* offentlighet, vilket enklast sker genom att hemlighållande görs beroende av en bedömning från fall till fall av den skada som kan antas uppkomma genom ett utlämnande. OSK hävdar att detta i princip inte skiljer sig nämnvärt från vad som redan gäller och därför ej bör bereda svårigheter i den praktiska tillämpningen. Enligt t ex nyssnämnda 14 § SekrL *skall* utlämnande ske, om omständigheter föreligger som gör det antagligt att angiven skada ej inträder därigenom. En prövning efter dessa linjer skall alltså egentligen ske i varje utlämningsärende. Någon principiell skillnad mellan denna bedömning och den som behövs exempelvis för att konstatera huruvida viss handling skall hållas hemlig i den mån den angår enskilds personliga förhållanden, därför att utlämnande otillbörligt blottställer den berörde eller eljest är menligt för honom, synes inte föreligga. Att presumtionen för offentlighet, beroende på hur starkt sekretessintresset är, kan göras mer eller mindre markant är självklart.

En ny disposition av sekretessreglerna har, av hänsyn till kravet på lättillgänglighet och överskådlighet, bedömts vara erforderlig. En anknytning till den uppräkning av sekretessgrunderna som görs i grundlagen ter sig härvid naturlig och medför den önskvärda konsekvensen att denna uppräkning får en starkare styreffekt än hittills. Detta får till följd att en myndighet kan ha att beakta flera olika paragrafer vid prövningen av en utlämningsfråga. OK:s förslag gav samma effekt, om än mera uttalat, och kritiserades härför. Emellertid kan det göras gällande att det merarbete ett sådant system medför uppvägs av en större klarhet och följdriktighet. Myndigheten tvingas att såväl för sig själv som för den som begär utlämnande av en handling klargöra på vilken av flera tänkbara sekretessgrunder en vägran beror. En annan fördel är att bestämmelser med gemensamt syfte – i första hand regler till skydd för enskilds intressen – kan ges gemensamma drag, som underlättar överblicken, om man undviker att blanda in helt skilda sekretessgrunder i samma avsnitt.

Utöver sin funktion som ram för sekretessreglernas innehåll bör uppräkningen av sekretessgrunderna i grundlag på sätt och vis även fungera som en innehållsförteckning till den särskilda lag, som för sin existens är beroende av bemyndigandet i samma grundlag. Inom varje grupp av bestämmelser bör i görligaste mån en uppdelning ske efter sakområden. Ett klart inslag av enumeration bör alltså finnas kvar. Den fortsatta anknytningen till olika myndigheter eller slag av ärenden torde förta den eventuella negativa effekt som denna i stora drag funktionella disposition kan medföra. För övrigt förtjänar det att framhållas att även enligt gällande rätt mer än en paragraf kan vara tilllämplig på en och samma handling.

Som närmare utvecklas i avsnitt 2.3.4 nedan kan i det av OSK förordade systemet tidsgränser inte undvaras. Regler om sekretesstid måste ingå som en beståndsdel i praktiskt taget alla föreslagna sekretessregler. De bör dock uttryckligen anges som "längsttider". Kan utlämnande ske utan skada före tidens utgång, bör utlämnande självfallet ske.

En klar strävan har varit att förstärka skyddet för enskilds personliga förhållanden. Beaktansvärda luckor finns i gällande rätt, icke minst därigenom att flera regler är så konstruerade att sekretessen inte "fortplantas", när handling överlämnas från en myndighet till en annan. – I övrigt anger redan titeln "lag om allmänna handlingar" att den behandlar ett vidare område än SekrL. De inledande stadgandena omfattar utöver en hänvisning till YFG och ett uttryckligt angivande av att lagen innefattar undantagen från offentlighetsprincipen en bestämmelse om diarieföring och registrering.

Regler med nära anknytning till bestämmelserna om offentlighet vid domstol och om bevisning – främst skriftliga bevis – bör enligt OSK:s mening inarbetas i 5 och 38 kap RB (se avsnitt 3.3). En särskild regel om tystnadsplikt i fråga om innehållet i hemlig handling bör också ingå i förslaget till LAH. Regeln bör motsvara den förordning som föreslagits i samma ämne. Bestämmelsens konsekvenser för omfattningen av anonymitetsskyddet för den som lämnar uppgifter för publicering blir beroende av MMU:s ställningstagande till den framtida utformningen av motsvarig-

heten till nuvarande 7 kap 3 § TF. OSK utgår emellertid från att den nu gällande kopplingen mellan tystnadsplikter som är givna i lag och de fall då meddelarskyddet upphävs kommer att försvinna (se vidare avsnitt 2.3.6 och 3.2.13 nedan). OSK:s förslag bör alltså inte ses som ett uttryck för någon som helst ändring i vad som för närvarande gäller i denna del.

Besvärsgången bör förenhetligas och närmare utformas i LAH, som dessutom bör uppta spörsmål om service och information samt sekretess myndigheter emellan. Eftersom lagförslaget, när det gäller sekretessregler, ej bör göra någon principiell skillnad mellan statliga och kommunala myndigheter, bör även bestämmelserna om service och information tillämpas på båda slagen av myndigheter. Den reglering av förhållandet myndigheterna emellan som lagförslaget enligt OSK:s mening bör innefatta bör utgå från vad som f n anses gälla på området, men sekretessbestämmelserna bör vara direkt tillämpliga. Nuvarande SekrL har ju endast indirekt betydelse i detta sammanhang såsom vägledning. En mera ingående reglering av vilka handlingar som får lämnas ut till andra myndigheter kan på åtskilliga områden vara önskvärd, men sådan lagstiftning måste övervägas för varje sakområde eller myndighet för sig såsom redan skett beträffande t ex kriminal- och polisregistren.

2.3 Särskilda frågor

2.3.1 *Särskilda regler för upptagningar för automatisk databehandling*

I OSK:s delbetänkande Data och integritet (SOU 1972:47) diskuterades den moderna datateknikens inverkan på enskildas integritet. OSK vill i detta sammanhang främst hänvisa till framställningen på sid 56. Också de förslag OK framlade om upptagningar (även sådana för ADB) och remissyttrandena däröver har redovisats i delbetänkandet (sid 50). De särskilda regler som här avses tar sikte främst på skyddet för enskilds integritet. Delbetänkandet föranledde bl a vissa ändringar i TF. Enligt dessa är upptagningar för ADB att anse som handlingar. Vissa särskilda bestämmelser infördes dock i TF för dessa upptagningar. De viktigaste är reglerna i 2 kap 2 § tredje stycket och i 2 kap 8 § tredje och fjärde styckena. Den förstnämnda innebär att även om upptagningen fysiskt förvaras hos enskilt subjekt, likgiltigt av vilken orsak, den ändå är att anse som allmän handling, om myndighet förfogar över den. Bestämmelserna i 8 § innebär dels att myndighet i princip kan vägra att utlämna upptagning för ADB (gäller även annan upptagning), om den finns i läsbar form hos annan myndighet, dels att myndighet inte är skyldig att utlämna upptagning för ADB i annan form än utskrift. (En närmare redogörelse för OSK:s förslag i delbetänkandet och den lösning som slutligt valdes finns i avsnitt 3.1.3 nedan).

I delbetänkandet angavs tre skäl (sid 61) mot att den utökning av regelsystemet som bedömdes nödvändigt för integritetsskyddet skedde inom ramen för sekretesslagstiftningen. För det första skulle en sammanställning av även relativt oskyldiga uppgifter – strängt taget även

alltigenom offentliga sådana – kunna leda till otillbörliga intrång, varför endast en av andra skäl alltför omfattande sekretessbeläggning skulle ge resultat. För det andra var sekretesslagstiftningen inte väl lämpad för att pröva ett mycket stort antal uppgifter på en och samma gång. Det tredje och sista skälet var att man genom sekretessregler inte kunde komma åt information i enskild besittning. Även om värdet av dessa invändningar minskat genom den lagtekniska lösning som slutligen valdes, synes det dock uppenbart att särskilda regler om upptagningar för ADB inte lämpligen bör uppställas i SekrL utöver vad som redan intagits där (13 § andra stycket).

Enligt OSK:s uppfattning är särskilda risker för den personliga integriteten förknippade med den moderna informationstekniken. OSK saknar anledning att frångå vad som på denna punkt uttalats i delbetänkandet, vilka uttalanden ju sedermera kommit att färga den lagstiftning i fråga om ADB som nu finns. Datalagen och datainspektionens verksamhet utgör synnerligen värdefulla instrument när det gäller skyddet för den personliga integriteten. De ändringar i TF som slutligt antogs på våren 1974 bör alltså i sak oförändrade tas upp i det förslag till grundlag som är avsett att ersätta 2 kap TF.

Med det nu sagda är uttalat dels att särskilda regler behövs, dels att de bör finnas i grundlag. Emellertid bör skyddet för enskilds integritet i förhållande till gällande rätt enligt OSK:s mening ytterligare utbyggas. Ett sätt att göra detta – och som överensstämmer med den redan valda metoden – är att i grundlagen ytterligare precisera när upptagning för ADB utgör allmän handling.

I delbetänkandet framförde OSK den uppfattningen att vad offentlighetsprincipen bör omfatta är vad en myndighet använder i sitt arbete. Tillgången till sådan information, som finns lagrad med hjälp av ADB, bör vara lika för allmänheten och för myndigheten själv. Med nuvarande system råder den oegentligheten att en myndighet kan besitta information, som den ej behöver för sitt arbete och som väl då i allmänhet egentligen "tillhör" annan myndighet och besittes enbart för lagring. Även denna information kan myndigheten mycket väl överföra till läsbar form och på så sätt tillhandahålla allmänheten. Myndigheten kan dock till följd av föreskrifter, som meddelats den, sakna befogenhet göra detta. Myndigheten har alltså inte för egen del tillgång till informationen, men i enlighet med den i grundlagen fastlagda offentlighetsprincipen kan myndigheten gentemot allmänheten tvingas bryta givna föreskrifter. Grundlagen tar nämligen över de eventuella inskränkningarna i myndighetens rätt att förfoga över informationen.

OSK drog i sina 1972 avlämnade förslag konsekvenserna av det nu förda resonemanget och föreslog en regel av innebörd att ifrågavarande upptagningar skulle anses som allmänna, när myndighet förfogar över dem. Likaså föreslogs en definition av termen "förfoga". Myndighet skulle anses förfoga över upptagning, när myndigheten ägde befogenhet och möjlighet att överföra upptagningen till läsbar form. I propositionen (1973:33) framhölls däremot att, eftersom upptagningarna var att anse som handlingar, inga särregler av föreslagen räckvidd fordrades. Huvud-

regeln borde i stället gälla med följd att grunden för myndighets innehav av upptagning blev betydelselös, liksom även frågan om myndigheten hade tekniska eller ekonomiska resurser att överföra upptagningen till läsbar form. Det ansågs i detta sammanhang inte nödvändigt att definiera uttrycket "förfoga". Det gällde bara att bestämma när en upptagning skulle anses vara allmän handling.

OSK anser att de skäl som framfördes i delbetänkandet fått ökad tyngd genom de erfarenheter som vunnits under den tid som förflutit efter antagandet av datalagen och första antagandet av ändringarna i TF. Med hänsyn till den enorma informationsmängd, som kan lagras med hjälp av ADB, framstår det enligt OSK:s mening som ännu klarare att respekten för individens integritet fordrar en särreglering av upptagningar för ADB, i synnerhet som meningen är att dessa upptagningar så långt det är möjligt inte bara skall vara jämställda med handlingar utan även anses vara handlingar.

Självfallet bör allmänhetens tillgång till offentligt material inte inskränkas genom en allmän övergång till datatekniken, men denna teknik innebär en så utvidgad möjlighet att ta del av en informationsmängd att integritetskränkningar kan uppkomma, även om alla utlämnade uppgifter, var och en för sig, är offentliga. Att sekretessregler inte är någon god lösning på detta problem har redan framhållits. Genom datalagen och datainspektionen har visst skydd kunnat uppnås mot dels obehörig spridning av uppgifter dels insamlande av uppgifter, som framstår som riskabla, inte minst på grund av att sekretesskydd saknas. Visserligen är det enbart fråga om personorienterade uppgifter i registerform, men det är just i denna form uppgifter kan bli farliga för den personliga integriteten.

Emellertid finns det, som redan angivits, fog för åtgärder som går än längre, och en anknytning till OSK:s tidigare förslag till definition av begreppet "förfoga" framstår som mycket naturlig. Uppgifterna i fråga kan vara utspridda på flera myndigheter, även om alla ej använder dem. De anses emellertid vara förvarade hos myndigheten enligt gällande rätt. Genom att ge dessa upptagningar ställning av allmänna handlingar endast hos den myndighet, eller de myndigheter, som förfogar över dem, skulle spridningen av upptagningarnas innehåll i någon mån begränsas. Eftersom uppgifterna – i den mån de ej skall hållas hemliga – är tillgängliga hos *någon* myndighet innebär detta ej någon egentlig inskränkning i offentligheten. Är uppgifterna av sådan karaktär att exempelvis regionala organ behöver dem för sin verksamhet, kommer dessa organ också att förfoga över dem, antingen så att kopia av magnetband finns hos myndigheten eller genom en terminalförbindelse. I båda fallen skall myndigheten äga befogenhet att överföra upptagningen till läsbar form.

I termen "förfoga" bör innefattas inte bara en faktisk möjlighet att överföra upptagningen till läsbar form utan även rättslig befogenhet. Det kan vara så att den faktiska möjligheten finns men ej egentligen förfoganderätt. Detta saknar i dag, som ovan framhållits, betydelse men får sådan, om de regler som binder myndigheten i dess hanterande av materialet tillerkänns betydelse även för gränsdragningen mellan allmän

handling och annan handling.

Sådana regler kan finnas i lag, förordning (instruktion) eller i särskilda för myndigheten meddelade föreskrifter. De två första leden avser närmast myndighetens agerande i stort men kan också ha ett innehåll som kompletterar det tredje ledet, vilket enbart tar sikte på myndighetens uttag ur dataregister av personorienterad karaktär.

Med teknikens utveckling har farorna för den personliga integriteten ökat. Med introduceringen av databassystem – närmare beskrivna nedan under 3.1.3 – har lättillgängligheten ökat avsevärt. I ett sådant system är antalet "söknycklar" praktiskt taget obegränsat. Hela systemet kan utan större svårigheter tillhandahålla en synnerligen fullständig bild av en enskild individ ur snart sagt alla synvinklar. Att detta kan leda till allvarliga integritetsintrång ligger i öppen dag. Samtliga dessa uppgifter kan mycket väl till sin karaktär vara offentliga, och med nuvarande ordning kan myndighet som har tillgång till sådana register tvingas lämna ut uppgifterna.

Datainspektionen har övervägt att lösa detta problem så att myndighet som är kopplad till en databas tillåts använda endast de söknycklar myndigheten behöver för sitt arbete och i övrigt förbjuds göra uttag av information. Är myndigheten på detta sätt hindrad att förfoga över visst material, bör den ej heller, enligt OSK:s uppfattning, försättas i en situation där den kan tvingas utlämna uppgifter som den ej själv får använda sig av. Detta förhållande bör återspeglas i grundlagstexten, vilket lämpligen sker genom en definition av uttrycket "förfoga". Myndighet bör anses förvara upptagning för ADB, när den förfogar över denna, och sådant förfogande skall anses föreligga när myndigheten med stöd av lag, förordning eller föreskrift äger överföra upptagningen till läsbar form. Det bör framhållas att myndighet på grund av avtal med annan myndighet eller med enskild kan vara förhindrad att överföra upptagning, som faktiskt finns hos myndigheten. Denna anses då icke förfoga över upptagningen och följaktligen ej heller förvara den. Upptagningen blir med denna konstruktion ej att anse som allmän handling hos den myndigheten.

I allmänhet meddelas föreskrifter av här avsett slag av datainspektionen, men de kan även meddelas direkt av regeringen och/eller riksdagen. Inspektionen kommer enligt förslaget i ganska stor utsträckning att indirekt avgöra vad som skall omfattas av offentlighetsprincipen hos viss myndighet, så länge det är fråga om databaserat, personorienterat material. Eventuella betänkligheter mot en lösning av förevarande slag försvagas enligt OSK:s mening av att datainspektionens styrelse är parlamentariskt sammansatt och att beslut om meddelande av föreskrifter i regel fattas av styrelsen. Det finns alltså insyn i inspektionens verksamhet, och dess beslut kan överklagas till regeringen. Enligt 6 § datalagen, såsom denna är utformad i dag, får inspektionen ej meddela föreskrifter, som kan inskränka myndighets skyldigheter enligt TF. Dessa föreskrifter kommer enligt förslaget att på så sätt stå i samklang med YFG:s bestämmelser, att de blir avgörande vid besvarandet av frågan huruvida viss myndighet förfogar över upptagning för ADB.

Förslaget är en av teknikens utveckling framtvingad åtgärd för att bygga ut skyddet för den personliga integriteten. Som redan har framhållits innebär förslaget ej någon egentlig inskränkning i offentligheten. Är uppgifterna offentliga, är de tillgängliga hos myndighet, som förfogar över dem. Finns överhuvudtaget inga bestämmelser givna i lag, förordning eller föreskrifter om myndighets handhavande av databaserat material måste myndigheten anses förfoga över detsamma, om det faktiskt finns hos myndigheten.

En annan del av förslaget till grundlagsbestämmelser som här bör beröras återfanns i delbetänkandet i något annorlunda form. Det gällde de s k mellanprodukternas ställning, dvs upptagningar för ADB som endast utgör ett led vid bearbetning med sådan behandling. En närmare redogörelse för OSK:s då lämnade förslag och remissyttranden däröver lämnas under avsnitt 3.1.4. Vid beredningen av förslaget inom justitiedepartementet förkastades förslaget på den grunden att många allmänna register nästan kontinuerligt bearbetas och uppdateras, varför det knappast skulle vara möjligt att ange när bearbetningen är avslutad och vad som är en mellanprodukt.

Detta uttalande i propositionen visar att OSK:s förslag inte uppfattades riktigt på det sätt som åsyftades. Det är riktigt att många register är föremål för kontinuerlig bearbetning i form av uppdatering, men efter varje sådan åtgärd framstår de som en färdig produkt. Vad som här närmast åsyftas är bl a statistiska bearbetningar, där en gradvis förädling av materialet sker. I de tidigare stadierna, där avidentifieringen ännu ej är fullständig, griper i och för sig statistiksekretessen in. Som den föreslås bli konstruerad är det på nämnda stadium skäligen likgiltigt huruvida produkterna betraktas som allmänna handlingar eller ej. Detta innebär dock ej att det just för ADB-upptagningar inte kan finnas behov av en övergripande, i grundlagen given regel. Flera mellanled framkommer under utarbetandet av en färdig produkt, vilka aldrig varit avsedda för publicering. Är de ej underkastade statistiksekretess, blir genast frågan huruvida de är allmänna handlingar eller ej mera intressant. En anknytning till de regler som gäller för minnesanteckningar ter sig naturlig. Bevaras dessa mellanprodukter, blir de givetvis också allmänna handlingar, när bearbetningen avslutats.

2.3.2 *Utformningen av grundlagen i övrigt*

Lagen bör i stora drag ansluta till innehållet i 2 kap TF med vissa omredigeringar. En ny sekretessgrund bör emellertid tillföras katalogen över de grunder på vilka hemlighållande får ske, främst med hänsyn till att den nuvarande sekretessen för ärenden hos riksbanken ej är utformad på ett tillfredsställande sätt. Skälen härtill redovisas nedan under 3.1.1. Såsom där även framhålls har det nuvarande grundlagsbudet att undantagen från offentligheten *noga* skall anges i särskild lag knappast följts i praktiken. Det gäller långt ifrån enbart nyssnämnda riksbankssekretess. Vad som framför allt åsyftas är de synnerligen omfattande sekretesskungörelserna (varom mera nedan under 2.3.10). Det har därför framstått

som en nödvändig åtgärd att ge de delar av dessa kungörelser som har bedömts icke kunna undvaras förankring i grundlagen. I 2 kap 4 § gällande regeringsform föreskrivs att rätten att ta del av allmän handling skall regleras i TF. Med stöd härav bör det enligt OSK:s mening vara möjligt att göra en av regeringen beslutad förordning grundlagsenlig. Detta bör ske på så sätt att befogenhet tilläggs regeringen att genom förordning begränsa sekretessen till att avse viss myndighet eller vissa handlingstyper.

Ett nytt myndighetsbegrepp bör uppställas, och OSK anser att detta bör ske enligt samma riktlinjer som OK föreslog, nämligen att beslutskriteriet skall bli avgörande. Har ett statligt eller kommunalt organ att fatta beslut självständigt, bör det också anses som en myndighet i grundlagens mening. Däremot upprepas ej förslaget att föra in vissa enskilda organ under regeln, vilken är närmare kommenterad i avsnitt 3.1.2.

Nuvarande reglering av prövningen om en handling skall utlämnas eller ej bör i sak behållas oförändrad. Begäran om utbekommande av allmän handling bör som nu göras hos myndighet där handlingen enligt tidigare i kapitlet givna regler är att anse som förvarad. Framställningen skall prövas av den myndigheten. I 35 § SekrL finns ett stadgande som strider mot TF:s reglering, eftersom det lägger i viss myndighets hand att pröva dessa frågor, oavsett var efterfrågad handling finns. Med hänsyn till att denna ordning är mycket ändamålsenlig, bör den bevaras. Grundlagsstöd bör dock finnas och föreslås därför såsom ett undantag till den nyssnämnda huvudregeln.

De bestämmelser 2 kap TF innehåller om besvärsgången bör överflyttas till LAH. Grundlagen behöver därför bara hänvisa till denna lag. Detta spörsmål behandlas närmare under 2.3.7 nedan.

2.3.3 *Diarieföring och registrering*

TF:s regler om allmänna handlingars offentlighet anger som relevant tidpunkt när en handling blir allmän, att den inkommer till myndighet eller upprättas där. För avgörandet om en handling enligt lagen är allmän saknar det därför betydelse, om handlingen blivit diarieförd eller på annat sätt registrerad. Diarieföringen har emellertid mycket stor praktisk betydelse för allmänhetens möjligheter att få vetskap om en handlings existens. I TF har också detta beaktats genom att man i 2 kap 5 § andra stycket tagit in en särskild regel om när diarier, journaler, register och andra sådana förteckningar skall anses upprättade, nämligen då de färdigställts för anteckning eller införing. Anteckningar i sådana förteckningar blir således omedelbart tillgängliga, om de inte undantagsvis täcks av sekretess. I vilken utsträckning förteckningar skall finnas regleras däremot inte i TF, och författningsbestämmelser finns överhuvudtaget i mycket begränsad utsträckning. I departementsinstruktionen (1965:386, omtryckt 1971:1042) 18 § sägs att i varje departement skall finnas diarium för registrering av ärenden, att diariet föres av tjänsteman som departementschefen utser och att expeditionschefen har tillsyn över diarieföringen. Inom statsrådsberedningen har utarbetats en PM med vissa

allmänna riktlinjer för diarieföringen inom statsdepartementen. Denna PM, återgiven i JO 1971:341, innehåller även för andra myndigheter värdefulla synpunkter.

I detta sammanhang kan också nämnas 3 § verksstadgan (1965:600) och 12 § länsstyrelseinstruktionen (1971:460), som föreskriver viss rapporteringsskyldighet till JK rörande äldre ej slutligt handlagda ärenden. Kontrollen av mål och ärenden kräver givetvis någon form av registrering. – För tingsrätternas del finns bestämmelser i protokollskungörelsen (1971:1066).

JO har i ett antal ärenden under senare år behandlat frågor om diarieföring och därvid framhållit vikten av en ordnad registrering både med hänsyn till myndigheternas eget arbete och med hänsyn till iakttagandet av offentlighetsprincipen. I 1965 års ämbetsberättelse sid 300 återges följande uttalande (i ett ärende rörande riksarkivet):

I svensk rätt saknas generella regler om diarieföring av inkommande handlingar eller vidtagna åtgärder hos förvaltningsmyndighet. I stor utsträckning ha emellertid bestämmelser härom upptagits i instruktioner eller arbetsordningar. Saknas föreskrifter om diarieföring vid viss myndighet, innebär detta icke utan vidare att myndigheten kan helt underlåta registrering. Särskilt när det gäller större verk ligger det i sakens natur att myndighet för att över huvud kunna fullgöra sina uppgifter och för att kunna vid anfordran tillhandahålla rättssökande allmän handling och för att kunna lämna allmänheten råd och upplysningar måste registrera inkommande handlingar på något sätt. Det är emellertid icke alltid nödvändigt att anteckna alla inkommande handlingar i ett allmänt diarium. I många fall är till fyllest att anteckning göres i register, liggare eller på annat sätt. Vad man vill vinna med diarieföring kan i vissa fall tillgodoses genom uppläggning av särskilda akter, om blott detta sker på ett sådant sätt att allmän handling, som icke skall hållas hemlig, kan vid anfordran utan omgång återfinnas och utlämnas.

I det aktuella ärendet hade riksarkivarien underlåtit att låta diarieföra vad han betecknade som "en intern framställning i ett ömtåligt personalärende". JO framhöll i anledning därav, att ett av syftena med diarieföring är att möjliggöra för allmänheten att få tillgång till allmänna handlingar, som icke skall hållas hemliga. Att underlåta diarieföring av handlingar som betraktas som ömtåliga skulle kunna praktiskt försvåra eller rent av omöjliggöra allmän insyn.

JO har även i övrigt vid åtskilliga tillfällen framhållit vikten av att en person regelmässigt kan få tillförlitliga uppgifter om vilka handlingar som finns i ett visst ärende (se t ex JO 1969:323).

OK föreslog en ny grundlagsparagraf, 2 kap 24 § TF, vars första stycke hade följande lydelse:

Allmänna handlingar, som ej uppenbart äro av ringa betydelse, skola hos myndighet hållas registrerade eller så ordnade, att det utan omgång kan fastställas, om handling inkommit eller upprättats.

I motiveringen (SOU 1966:60 sid 109–112) framhöll OK, att bestämmelser och praxis i fråga om diarieföring växlar mellan skilda myndigheter, och det ansågs knappast möjligt att av hänsyn till offentlighetsprincipen ordna diarieföringen på samma sätt inom alla. Däremot fanns

skäl som talade för en regel att varje myndighet skulle vara skyldig att på något sätt registrera de hos myndigheten förvarade handlingarna och att förteckningarna över dessa skulle vara tillgängliga för allmänheten. Registreringen skulle ge allmänheten en praktisk möjlighet att få sekretessfrågan prövad, risken för att myndighet undanhåller allmänheten handlingar vilkas innehåll anses ömtåligt trots att laglig grund för hemlighållande inte är för handen skulle minska och myndigheterna skulle föranledas att på ett tidigt stadium ta ställning till om handlingar är att anse som allmänna. Den tänkbara invändningen att registreringsplikten skulle bli arbetskrävande ansåg OK ej avgörande, eftersom registreringen kunde göras enkel och rimligen också – genom den bättre överblick som skapades – skulle främja myndigheternas egen verksamhet. Med hänsyn till det stora antalet handlingar av begränsat intresse hos många myndigheter – enkla meddelanden, uppgifter och påminnelser på blanketter, pressklipp, cirkulär och reklamtryck – fann kommittén det emellertid nödvändigt att i viss mån inskränka registreringskravet, vilket skedde genom undantaget för handlingar som uppenbart är av ringa betydelse. – Att bestämmelsen borde placeras i TF motiverades av OK med den betydelse den hade för allmänhetens tillgång till handlingarna hos myndigheterna.

Förslaget till 2 kap 24 § TF tillstyrktes av *JO* som ansåg vad OK i anslutning därtill föreslagit och uttalat vara av utomordentligt värde för offentlighetsprincipen. *Försvarets civilförvaltning* biträdde i stort kommitténs synpunkter. Även *kammarkollegiet, kammarrätten* och *advokatsamfundets styrelse* lämnade förslaget utan erinran. *RÅ* ifrågasatte däremot, om bestämmelserna var av sådan vikt att de borde upptagas i grundlag. *Hovrätten för Västra Sverige* ansåg inte heller att frågan om diarieföring borde lösas genom en bestämmelse i TF, utan man borde ta ställning till dessa frågor hos varje enskild myndighet. *Rikspolisstyrelsen,* som också ställde sig avvisande till frågans reglering i grundlag, ansåg orden "utan omgång" innefatta ett alltför strängt krav och nämnde som exempel att det varje dag till RPS inkom cirka 800 fakturor, som inte gärna kunde ordnas så att det utan omgång kunde fastställas om en viss faktura inkommit. Även *socialstyrelsen* ansåg bestämmelsens placering i grundlag kunna diskuteras men tillstyrkte likväl, även om syftet enligt socialstyrelsen kunde uppnås utan uttryckliga lagbestämmelser, åtminstone såvitt avsåg den statliga förvaltningen. *Statskontoret* tillstyrkte OK:s förslag men förklarade sig utgå från att avsikten inte varit att pålägga myndigheterna en längre gående registreringsskyldighet än som var motiverat av förvaltningstekniska skäl. *SCB* anförde, att ett strikt uppfyllande av den föreslagna utskriften skulle för SCB:s del medföra ett mycket betydande merarbete utan att något väsentligt skulle vinnas. SCB hemställde om en av statistikuppgifternas mängd och karaktär betingad uppmjukning av föreskriften i 2 kap 24 § TF. *Lantmäteristyrelsen* underströk att valet av metoder för registrering och ordnande av handlingar väsentligen måste ske med utgångspunkt från vad som är lämpligt med hänsyn till myndigheternas eget arbete. Variationerna mellan olika myndigheter och för olika slag av handlingar var stora.

Grundläggande för myndigheternas anordningar i fråga borde vara den princip som fastslagits för statsmyndigheter i 6 § allmänna verksstadgan: verksamheten skall bedrivas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som är möjligt utan att säkerheten eftersätts. Om den följdes, torde också i sak tillgodoses krav som rimligen kunde ställas från offentlighetssynpunkt på att allmänna handlingar skulle vara lätt tillgängliga för allmänheten. OK:s förslag medförde, såvitt styrelsen kunde finna, krav på längre gående registreringsåtgärder än som motiverades från rationella förvaltningssynpunkter. Om frågan skulle regleras i grundlag föreföll det ligga närmare till hands att inrikta principen mera direkt på offentlighetsintresset; för registrering och förvaring borde tillämpas sådan ordning att allmänhetens fria tillgång till offentliga handlingar ej äventyrades.

MO, som ansåg att det föreslagna stadgandet inte utgjorde en helt tillfredsställande lösning av registreringsfrågan, förmenade att Kungl. Maj:t borde ha befogenhet att befria från registreringsskyldigheten. *Kommunförbunden* ansåg den föreslagna registreringsskyldigheten för vidsträckt och föreslog en mindre snäv undantagsbestämmelse; ordet "uppenbart" kunde enligt förbunden lämpligen utgå ur lagtexten. En motsatt uppfattning hävdades av representanterna för massmedia (Publicistklubben m fl), som hävdade att det av OK medgivna undantaget borde tillämpas restriktivt och t o m ifrågasatte en skärpning av registreringsskyldigheten till att avse varje handling, som är av betydelse för något av myndighet handlagt ärende.

OSK delar OK:s mening att en bestämmelse om diarieföring och registrering behövs med hänsyn till dess vikt för offentlighetens praktiska genomförande. De invändningar som riktats mot en sådan bestämmelses placering i grundlag synes emellertid vägande. Särskilt bör understrykas att en dispensbefogenhet för regeringen inte gärna är förenlig med grundlagsreglering, och en sådan dispensbefogenhet är enligt OSK:s mening en praktisk nödvändighet.

Huvudregeln synes i anslutning till OK kunna uttryckas så, att handlingar skall hållas registrerade eller så ordnade, att det utan omgång kan fastställas om handling inkommit eller upprättats. Ett uttryckligt undantag bör göras för handlingar, som det är uppenbart obehövligt att bevara. Såsom OK framhöll kan till en myndighet inkomma pressklipp, cirkulär och reklamtryck som bara indirekt eller i ringa mån rör myndighetens verksamhet. Sådana handlingar kan ofta saklöst kastas, och ett krav på registrering av dem skulle inte ha någon funktion att fylla.

Även en sålunda inskränkt registreringsskyldighet kan emellertid bli alltför betungande för vissa myndigheter. OSK finner sålunda obestridligt – för att bara ta ett exempel – att en skyldighet för SCB att hålla enskilda statistiska primäruppgifter så ordnade att det utan omgång kan fastställas om viss uppgift inkommit skulle medföra kostnader och arbete som inte skulle stå i rimlig proportion till intresset av sådana frågor. Undantag bör i sådana fall kunna medges av regeringen, exempelvis genom bestämmelser i för myndighet gällande instruktion.

En förutsättning för att registrering skall få effekt för offentligheten är att diarier och motsvarande anteckningar är tillgängliga för allmänheten.

Detta framhölls också av OK, som på denna grund vände sig mot föreskrifter om hemliga diarier (SOU 1966:60 sid 110). Även OSK anser det väsentligt, att diarier i största möjliga utsträckning är tillgängliga för den enskilde, som därigenom bereds möjlighet att få kännedom om allmänna handlingars existens och därmed ernå prövning – eventuellt besvärsvägen – av utlämningsfrågan. Uppgifter om en handlings innehåll i ett diarium kan stundom, när det gäller hemliga handlingar, medge sådana slutsatser att det sekretesskyddade intresset därigenom skadas. Om registrering i sådana fall inskränks till att avse datum för ankomst eller upprättande samt avsändare eller adressat torde emellertid anteckningarna praktiskt taget alltid kunna hållas offentliga.

2.3.4 *Tidsbegränsning av sekretessen*

I sin diskussionsPM (SOU 1966:61) ställde OK frågan om sekretessen borde vara tidsbegränsad. Å ena sidan hade bestämda tidsgränser vissa fördelar inte minst ur arkivvårdens synvinkel. Å andra sidan måste sådana tidsgränser för att täcka alla tänkbara fall av skada genom offentliggörande göras betydligt vidare än vad som i de flesta fall var motiverat. Detta i sin tur ledde ofta nog till att maximitiderna i praktiken blev standardtider och att ansökningar om utfående av allmän handling avslogs utan närmare överväganden så länge maximitiden ej löpt ut.

Eftersom ett system med fasta tidsgränser ej var gynnsamt från offentlighetssynpunkt försökte OK ersätta sådana gränser med skaderekvisit, som var så konstruerade att prövning i varje konkret fall måste ske av skaderisken – detta med de konsekvenser det oundvikligen medförde i form av merarbete för berörda myndigheter. Följdriktigt återfanns i kommitténs preliminära lagutkast endast en egentlig tidsgräns (avseende utrikessekretessen).

Den nu beskrivna linjen modifierades i huvudbetänkandet (SOU 1966:60). Flera tidsgränser uppställdes i det slutliga förslaget, så t ex i fråga om den s k förtroendesekretessen (2 kap 8 § TF), där sekretessen skulle sammanfalla med den enskildes livstid, dock längst femtio år. Remissutfallet blev beträffande denna fråga något blandat, men den negativa kritiken måste sägas ha övervägt och gick främst ut på att offentligheten snarare skulle komma att inskränkas än tvärt om. Det skulle bli alltför lätt att hemlighålla en handling "för säkerhets skull".

Såsom angivits i 1.4 ovan finns i gällande rätt tidsgränser av varierande längd uppställda i de allra flesta bestämmelserna. Att så är fallet hänger naturligt samman med enumerationsprincipen. I den mån sekretessen bestäms genom uppräkning av de handlingar som får undantas från offentligheten, är det naturligt att använda absoluta tidsgränser. Någon annan avgränsning av sekretessen står knappast till buds. Om man däremot, såsom OK, låter sekretessen bestämmas av en bedömning av skaderisken i det konkreta fallet, framstår det som den mest konsekventa lösningen att också låta tidsfaktorn bli beroende av utfallet av denna bedömning. Den sistnämnda metoden är i princip bättre ägnad att bevara offentligheten. Vid en korrekt genomförd bedömning i angivet avseende

torde sekretessen framstå som onödig efter relativt kort tid i de allra flesta fall, men dylika avgöranden ställer mycket stora – ibland kanske alltför stora – krav på den som har att tillämpa bestämmelserna.

Som angivits ovan i avsnitt 2.2 bör förslaget till LAH bygga på en disposition, varigenom de skyddsområden som upptas i grundlagen får styra den allmänna uppställningen. Inom varje ämnesområde bör dock enumerationsprincipen i stor utsträckning behållas. Även om OSK föreslår att sekretessen skall bli beroende på om vissa skaderekvisit är uppfyllda, behövs en avgränsning av sekretessen även genom tidsgränser. En av grundtankarna bakom ett sådant system är att offentligheten gagnas härigenom dels därigenom att – oavsett myndighetens bedömning av skaderisken – sekretess ej kan finnas utöver viss angiven, längsta tid, dels på så sätt att sekretessen ej kan slentrianmässigt upprätthållas utan åtminstone någon prövning av om ett utlämnande verkligen kan förvägras enligt viss bestämmelse. Det är härigenom klart utsagt att i förslaget uppställda sekretesstider ej är avsedda att utgöra "standardtider".

Varje tidsgräns över tio år torde ha den effekten att offentligheten därefter har mycket ringa värde från kontrollsynpunkt. Hur långt sekretessen därutöver sträcker sig är med hänsyn enbart härtill skäligen likgiltigt. OK föreslog som nämnts att generella tidsgränser i stor omfattning skulle avskaffas och att avgränsningen av sekretessen i tiden i stället skulle ske med hjälp av allmänt hållna skaderekvisit. En sådan renodlad lösning måste avvisas. OK:s anmärkning att långa tidsgränser – inom det personliga området generellt sjuttio år – tenderar att bli normaltid och icke maximitid är i och för sig riktig, men med hänsyn till syftet med sekretessen ter det sig vanskligt att förorda en markant förkortning. Offentlighetens intressen gagnas, som nämnts, egentligen icke härav, och övriga aspekter, som kunde tala härför, nämligen forskningsintresset och arkivvården, väger knappast tyngre än det psykologiskt betingade önskemålet att slå vakt om den berörde enskildes trygghetskänsla. Meningen är ju att den enskilde i princip skall vara skyddad under sin livstid.

Frånsett några stadganden, där (delvis i anslutning till gällande rätt) sekretesstiden bör vara obegränsad (se 28, 32, 33 och 36 §§ LAH) synes här en fördelaktig lösning vara att beträffande de områden, där en längre sekretesstid kan anses behövlig, föreskriva en normaltid av trettio år med möjlighet till förlängning, om skaderekvisiten alltjämt är uppfyllda, upp till maximalt nu gällande tid, sjuttio år. Dessa regler får betydelse generellt i fråga om bestämmelserna till skydd för enskilds personliga förhållanden. De stadganden som berör såväl ekonomiska som personliga förhållanden har, för att uppnå större flexibilitet, skilda sekretesstider beroende på vilka hänsyn som överväger.

Det ligger i sakens natur – och torde kunna anses acceptabelt – att inom ramen för den normala sekretesstiden ingen ingående prövning av skaderisken sker. Utlämnande skall naturligtvis dock ske före denna tids utgång, om det är klart att skaderekvisiten ej är uppfyllda. För att kunna förlänga sekretessen utöver trettio år bör emellertid fordras en ingående prövning. En sådan prövning aktualiseras så snart ett ärende om utläm-

nande därefter uppkommer och måste äga rum varje gång ett utlämnande påkallas under den utsträckta tiden.

Systemet med dubbla sekretesstider är ej okänt i gällande rätt. I 4 § SekrL föreskrivs en standardtid om femtio år med avseende på de handlingar, för vilka regeringen beslutar om sekretess. Regeringen kan förordna om sekretess under längre tid, om särskilda förhållanden påkallar det. När det gäller försvarssekretessen och därutöver framför allt utrikessekretessen måste man konstatera att det är fråga om grenar av allmän verksamhet som till skillnad från enskildas förhållanden verkligen angår alla medborgare och där intresset av en seriös nyhetsförmedling är betydande. OSK anser därför lämpligt att låta ett liknande system gälla även på dessa områden. Normaltiden bör även här bestämmas till trettio år med möjlighet till förlängning. Av hänsyn till dessa områdens stora vikt för hela samhället synes det mindre lämpligt att lägga avgörandet av frågor om förlängning av sekretessen i enskild myndighets hand. Detta bör vara regeringsfrågor. Beträffande vissa handlingar som rör försvaret av riket är det uppenbart att de måste kunna hemlighållas under lång tid. I detta fall är det därför inte möjligt att uppställa en fast, övre tidsgräns. Däremot torde handlingar inom utrikesförvaltningens område inte behöva ett skydd som går utöver maximalt fyrtio år.

I fråga om ekonomiska förhållanden – allmänna eller enskilda – är den vanligaste tidsgränsen i SekrL tjugo år. Denna synes väl avvägd och bör behållas. För vissa fall bör LAH uppta även kortare tidsgränser, i stor utsträckning i anslutning till gällande rätt.

Ytterligare en fråga bör i detta sammanhang beröras. En mycket vanlig utgångspunkt för beräkningen av sekretesstiderna i SekrL är "handlings datum". Vissa oklarheter kan uppkomma härigenom, när det gäller till myndighet inkomna handlingar. Dessa kan sakna datum eller t o m vara uppenbart feldaterade. Teoretiskt kan en handling, när den inkommer till myndighet, med strikt tillämpning av angivet uttryck i SekrL redan vara offentlig. Ett bättre sätt att ange utgångspunkten för sekretesstiden bör vara att utbyta "handlingens datum" mot "handlingens tillkomst". Beträffande hos myndighet upprättad handling föreligger ej några problem; när handling är upprättad framgår av grundlagens bestämmelser. Genom angiven omformulering skulle sekretesstiden för till myndighet inkommen handling börja löpa från den tidpunkt då handlingen faktiskt tillkom. I regel kan detta avgöras genom handlingens datering.

2.3.5 *Enskilds samtycke och andra undantag från sekretessen*

Gällande rätts ståndpunkt är i princip att alla bestämmelser som föreskriver sekretess av hänsyn till enskilds intressen kan sättas ur spel genom att den berörde enskilde samtycker till utlämnande. Undantagen härifrån är naturligen de fall då utlämnande till den enskilde själv kan förvägras. OSK finner i dessa avseenden ej anledning att avvika från vad som nu gäller.

Andra undantag från sekretessen innefattas i vissa strödda bestämmelser i SekrL, vilka ger myndighet möjlighet att efter en bedömning av

skaderisken i visst konkret fall utlämna handling om det bedöms ej leda till något för den enskilde skadligt missbruk. Eventuellt kan särskilda förbehåll uppställas.

Enligt OSK:s mening skulle det vara ett värdefullt komplement till den tystnadspliktsregel, som skall diskuteras i nästföljande avsnitt, om varje myndighet hade möjlighet att utlämna eljest hemlig handling under förutsättning att skaderiskerna kan elimineras genom förbehåll av olika slag. Självfallet bör ett dylikt utlämnande ingående prövas i varje konkret fall, och regeln bör ej utformas på ett sådant sätt att *skyldighet* skulle kunna anses föreligga för myndigheten att verkställa sådant utlämnande. Eftersom det ej skulle bli fråga om utlämnande av offentlig handling, lägger grundlagsbestämmelserna ej hinder i vägen för en så ingående prövning av sökandens uppgivna ändamål – och person – som kan befinnas nödvändig. Bevisbördan för att uppgivet ändamål är verkligt och seriöst måste naturligen ligga på sökanden, och det bör överlämnas till myndigheten att avgöra vad som i detta avseende skall fordras, liksom vilka förbehåll som vid ett utlämnande kan bli aktuella.

Vissa dispensbefogenheter inryms i 37, 38 och 40 §§ SekrL. Beträffande deras innehåll, OK:s förslag och remissyttrandena däröver hänvisas till framställningen nedan under 3.2.17.2. OSK vill i detta sammanhang allmänt uttala att en generell befogenhet för regeringen att förordna om utlämnande av eljest hemlig handling utgör den "yttersta säkerhetsventilen". Till skillnad från den av OK föreslagna allmänt hållna bestämmelsen bör, enligt OSK:s mening, dock en motsvarande regel vara mera restriktiv till sin utformning. Den bör innefatta sådana ändamålsbestämmelser att dess syfte klart framgår.

2.3.6 *Handlingssekretess och tystnadsplikt*

Någon enhetlig och genomtänkt reglering av offentliga tjänstemäns tystnadsplikt finns inte i gällande rätt. Bestämmelser om tystnadsplikt har endast i begränsad omfattning tagits in i lag. Exempel härpå utgör 13 § datalagen, 91 § barnavårdslagen, 35 § sjukvårdslagen, 64 § socialhjälpslagen och 64 § nykterhetsvårdslagen. Flertalet bestämmelser om tystnadsplikt ges dock i författningar av lägre valör, nämligen kungörelser, reglementen, instruktioner och arbetsordningar m m.

I SekrL ingår ej några föreskrifter om tystnadsplikt med avseende på innehållet i hemliga handlingar. De i olika författningar intagna reglerna om tystnadsplikt täcker naturligtvis innehållet i hemliga handlingar men går längre än så. De omfattar överhuvudtaget allt som vederbörande tjänsteman i tjänsten erfarit rörande enskilds personliga förhållanden eller i förekommande fall även beträffande annat som ej heller ansetts böra obehörigen yppas för utomstående. I rättspraxis har dock tystnadsplikt ansetts föreligga för offentliga befattningshavare i fråga om innehållet i hemliga handlingar, även utan stöd i skriven författning.

De enda straffbestämmelser som finns i SekrL gäller utlämnande av hemlig handling i strid mot föreskrifterna i samma lag eller mot förbud som meddelats enligt denna. När gärningen är att anse som brott i

ämbete eller tjänst eller när den eljest är straffbelagd i annan lag bestäms påföljden enligt brottsbalkens eller annan lags bestämmelser därom. I andra fall är påföljden med direkt tillämpning av 41 § SekrL dagsböter. Fängelse kan ådömas i vissa kvalificerade fall. Överträdelse av förbehåll som gjorts vid handlings utlämnande beivras i samma ordning.

Enligt 20 kap 3 § BrB kan ämbetsman som yppar vad han är pliktig att hemlighålla eller olovligen utnyttjar sådan hemlighet dömas för brott mot tystnadsplikt – eller om det sker av oaktsamhet för tjänstefel enligt 20 kap 4 § samma balk – om gärningen ej är särskilt belagd med straff. I enlighet med den allmänt accepterade principen tar den special-straffrättsliga regeln över den allmänna. – Dessa bestämmelser torde komma att ändras till följd av ämbetsansvarskommitténs förslag. Enligt detta skulle den oreglerade tystnadsplikten försvinna. Ansvar för brott mot sådan plikt skall endast kunna inträda då en i lag eller annan författning given tystnadsplikt överträtts, antingen så att ämbetsmannen eller annan olovligen yppar något som han skolat hålla hemligt eller om han olovligen utnyttjar sådan hemlighet. Det straffrättsliga tjänstefels-ansvaret torde kunna förväntas bli avskaffat. Å andra sidan kan, om dessa förslag genomförs, straffansvar inträda enligt 20 kap 3 § BrB i ny lydelse för den som av oaktsamhet men med insikt om att det han yppar eller utnyttjar är av hemlig natur begår sådan gärning som nyss sagts.

Enligt nya regeringsformen måste tystnadsplikt för att vara gällande vara föreskriven i lag eller förordning. Yttrandefriheten kan enligt 8 kap 3 § RF begränsas genom lag. Riksdagen får dock enligt 8 kap 7 § andra stycket RF bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter om förbud att röja sådant som någon erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt. Nya RF påverkar i och för sig ej de tystnads-plikter som nu finns i lag. De som finns i författningar av lägre valör kan bestå tills vidare med stöd av punkt 6 i övergångsbestämmelserna. Däremot kan riksdagen inte framdeles till regeringen delegera beslutande-rätten om tystnadsplikt för privata subjekt, t ex läkare eller tandläkare. De tystnadsplikter som nu finns i för dessa kategorier gällande instruktioner kan bestå men kan ej ändras av regeringen ensam. Lagstiftnings-arbete pågår också, varigenom allmänna läkarinstruktionen m fl kommer att upphöjas till lag, såvitt gäller tystnadsplikt.

Den tystnadsplikt som med stöd av allmänna rättsgrundsatser ansetts föreligga på grund av SekrL:s stadganden – den s k oreglerade tystnads-plikten – kan som framgått av det föregående inte upprätthållas enligt nya RF. Det finns alltså från årsskiftet 1974/75 överhuvudtaget intet regelkomplex – skrivet eller oskrivet – som ålägger tjänsteman generell tystnadsplikt beträffande innehållet i hemlig handling. Förslag föreligger dock (prop 1975:8) till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt vilken med stöd av 8 kap 7 § andra stycket RF innefattar bemyndigande för regeringen att utfärda en förordning om tystnadsplikt angående inne-hållet i hemliga handlingar. Förordningen, som alltså är avsedd att ersätta vad som tidigare ansetts gälla enligt oskrivna regler, riktar sig inte till envar – RF möjliggör inte en så långt gående delegering – utan enbart till dem som i statlig eller kommunal anställning, på grund av statligt eller

kommunalt uppdrag eller under utövande av tjänsteplikt tar del av handling, som enligt SekrL inte får utlämnas till envar. Sådan person förbjuds att obehörigen yppa handlingens innehåll. Påföljden för överträdelse kan bli böter eller fängelse upp till ett år. Endast uppsåtliga brott omfattas. I själva lagen upptas en bestämmelse angående tystnadsplikt om innehållet i dels ännu ej meddelade domar dels vissa beslut av domstolar och andra myndigheter rörande enskildas förhållanden. Denna regel riktar sig ej till domare och nämndemän, vilka redan genom avläggande av domareden anses ha ådragit sig en lagstadgad tystnadsplikt i berörda avseenden. Offentligheten av sådana domar och beslut inträder redan nu först då de avkunnas eller expedieras och det finns ingen anledning till att de skulle få röjas straffritt dessförinnan.

En mot handlingssekretessen svarande tystnadsplikt har alltså tidigare ansetts gälla, även om den inte varit skriven. Motsvarande samband upprätthålls även i fortsättningen genom den förordning varom ovan talats.

En tystnadsplikt är i dagens läge ingalunda absolut. Avgörande är huruvida den är given i lag eller ej. Om innehållet i hemlig handling yppas för publicering i tryckt skrift, kan straffansvar för brott mot tystnadsplikt inträda endast under de i 7 kap 3 § TF angivna betingelserna. Detta är en del av det s k anonymitets- eller meddelarskyddet. I förlängningen av straffriheten ligger nämligen även att vederbörande tjänstemans identitet ej får efterforskas av annan tjänsteman. Såvitt här främst är av intresse kan ett straffbart brott mot tystnadsplikt, i vad angår förhållandet till massmedia, föreligga endast om en *i lag* given tystnadsplikt överträtts. Oberoende av om sådan tystnadsplikt föreligger eller ej kan dock sådana röjanden som kan medföra fara för rikets säkerhet beivras. I dessa fall får vederbörande uppgiftslämnare efterspanas.

Gällande rätt innebär sammanfattningsvis följande. Den som obehörigen lämnar ut hemlig handling, antingen i publiceringssyfte eller i annan avsikt, kan åtalas och straffas härför. Yppar vederbörande handlingens innehåll föreligger straffbart brott mot tystnadsplikt, om avsikten ej var att publicering skulle ske. Var avsikten denna är yppandet straffbart endast om en i lag stadgad tystnadsplikt åsidosatts eller röjandet varit oförenligt med rikets säkerhet.

Ytterligare en omständighet är här att beröra. I 7 kap 5 § TF finns en bestämmelse som lyder: "Allmän handling, som skall hållas hemlig, må ej genom tryckt skrift offentliggöras". I nästa paragraf föreskrivs: "Vad i lag är stadgat angående straff för brott, som avses i – – – 5 §, gäller ock då brottet är att anse som tryckfrihetsbrott." Detta innebär enligt Malmgrens m fl kommentar till grundlagarna att just i detta speciella fall de regler som finns i 41 § första stycket SekrL om straff för utlämnande eller otillåten publicering av handling är tillämpliga. I sagda 41 § finns emellertid ingen bestämmelse om otillåten publicering. Uttalandet går tillbaka på förarbetena till TF (SOU 1947:60), där det sägs (sid 253): "I fråga om sådant otillåtet offentliggörande som enligt 5 § första stycket (TF) rör allmän handling få de bestämmelser sekretesslagen innehåller om straff för utlämnande av handlingen *anses* (här spärrat) tillämpliga även i

fråga om det otillåtna offentliggörandet."

Principen i TF är att den bara anger vilka gärningar som skall vara kriminaliserade men beträffande straffbuden hänvisar till allmän lag. Eftersom det förslag till ny grundlag MMU avser att framlägga kommer att bibehålla denna systematik fordras ett straffbud som motsvarar det stadgande i samma grundlag som skall ersätta 7 kap 5 § TF. Ett sådant straffbud kan naturligen upptas i LAH. Härigenom undanröjs den osäkerhet som f n råder. Det är nämligen mycket tveksamt om 41 § SekrL kan tillämpas på angivet sätt. Som denna är avfattad kan den uppenbarligen endast rikta sig till de offentliga tjänstmännen, vilka i praktiken är de enda som kan utlämna allmän handling, vare sig det sker i enlighet med SekrL:s bestämmelser eller i strid mot dessa.

OK:s strävan var – i enlighet med direktiven – att begränsa handlingssekretessen till vad som ansågs vara strängt nödvändigt. I sin diskussionsPM 1964 framhöll kommittén att man ansåg sig ha lyckats härmed och att det därför inte borde möta några större betänkligheter att söka åstadkomma en samordning mellan handlingssekretess och tystnadsplikt, vilken skulle få effekt på meddelarskyddet. Samtidigt ansåg kommittén att några sakliga skäl inte kunde anföras för att anlägga olika betraktelsesätt beroende på om en hemlighet dokumenterats i allmän handling eller ej. Detta föranledde OK att presentera ett förslag till nytt andra stycke till 7 kap 3 § TF av följande lydelse.

Den som eljest lämnat meddelande för offentliggörande i tryckt skrift må åtalas och straffas enligt lag allenast

1. om han därigenom förövat brott mot rikets säkerhet;
2. om han utlämnat allmän handling som skolat hållas hemlig eller röjt dess innehåll eller ock yppat förhållande av sådan beskaffenhet att, om uppgift därom influtit i allmän handling, denna skolat hållas hemlig;
3. om han röjt förhållande som han på grund av stadgande i lag icke ägt yppa som vittne.

Punkten 3 hade betydelse för sådan i lag stadgad tystnadsplikt som gällde oberoende av handlingssekretessen. Mot denna lydelse av 7 kap 3 § svarande formulering föreslogs även i 36 kap 5 § RB, där såsom ett nytt andra stycke föreslogs bestämmelser av innebörd att den som p g a sin ställning fått kännedom om innehållet i allmän handling, som enligt reglerna om huvudsakligen försvars- och utrikessekretessen skulle hållas hemlig, eller om förhållande som skolat hållas hemligt på sådan grund, om det influtit i allmän handling, icke finge höras som vittne utan tillstånd av den myndighet som hade att pröva fråga om utlämnande. Nuvarande andra stycket av 36 kap 5 § RB föreslogs utbyggt till att omfatta även den som p g a sin ställning erfarit förhållande som skolat vara underkastat förtroendesekretess, om det influtit i allmän handling. Motsvarande ändringar föreslogs i 20 kap 3 § BrB.

Under de överläggningar som hölls på grundval av 1964 års PM diskuterades dessa frågor ingående, och från företrädare för massmedia framhölls att uppställda förslag, om de genomfördes, skulle kunna leda till "en ödesdiger begränsning" av informationsfriheten. Däremot fram-

kom – med bortseende från meddelarskyddet – knappast några invändningar mot sammankopplingen mellan handlingssekretessen och tystnadsplikten. När OK slutligen tog ställning framhöll man (SOU 1966:60, sid 106) att den i PM 1964 föreslagna regeln om att även icke-dokumenterad information skulle kunna omfattas av generell tystnadsplikt nog gav uttryck åt något väsentligt men skulle ge föga vägledning i praktiken. "Både för befattningshavarna själva och för dem som i efterhand skulle bedöma frågor om överskridande av tystnadsplikt skulle det ofta ställa sig svårt att få svar på en så hypotetisk fråga som hur en handling skulle ha klassificerats enligt TF, om den hade haft ett visst innehåll." Kommittén övergav alltså sin ursprungliga tanke, vilket fick till följd dels att en genomgång av olika i lag eller författning givna regler om tystnadsplikt blev överflödig – dessa kunde kvarstå – dels att 20 kap 3 § BrB gavs följande innehåll. Straffansvar för brott mot tystnadsplikt skulle inträda om ämbetsman lämnade ut allmän handling som skulle hållas hemlig eller olovligen yppade eller utnyttjade dess innehåll eller om han bröt mot tystnadsplikt som enligt lag, författning eller särskild föreskrift åvilade honom. På detta sätt upprätthölls sambandet mellan handlingssekretessen och tystnadsplikten.

Massmedias representanter hade som nämnts framfört kritik mot de konsekvenser för meddelarskyddet, som kunde inträda som en följd av de ursprungliga förslagen. På denna punkt gjorde OK en helomvändning och uttalade (SOU 1966:60, sid 76) "att de intressen som ligger bakom TF i allmänhet torde främjas bäst, om publicitetsorganen själva får ta ansvaret." Kommittén fortsatte: "Hur noga man än söker begränsa området för handlingssekretessen finns det risker för att informationsfriheten skulle inskränkas på ett olyckligt sätt, om det bleve möjligt att ingripa mot allt meddelande för publicering som faller inom handlingssekretessens område." Såsom OK påpekade garanterar nuvarande ordning att friheten att lämna meddelanden för publicering i tryck inte begränsas utan riksdagens medverkan. Dock beror det, enligt OK, ofta på tillfälligheter, om en tystnadsplikt stadgas i lag eller ej. Kommittén kom till den uppfattningen att reglerna för vittne borde kunna bli vägledande även i fråga om befattningshavarnas tystnadsplikt i förhållande till massmedia. Den avvägning av motstridiga intressen som måste göras vore i dessa båda situationer likartad, menade kommittén och tillade: "Då intresset av tystnadspliktens iakttagande är så starkt att det bör segra över sanningskravet i rättegång vid allmän domstol, bör man ge det företräde även framför informationsfriheten. Å andra sidan talar betydelsen av en fri och fullständig information för att tystnadskravet icke sträcks längre än nu angivits."

I enlighet härmed föreslogs att 7 kap 3 § andra stycket TF skulle omfatta, förutom brott mot rikets säkerhet: "3. röjt något som han på grund av stadgande i lag icke ägt yppa som vittne." Sammanställt med vissa ändringar i 36 kap 5 § RB, som innebar att – utöver sådant som är hemligt av hänsyn till rikets säkerhet – tystnadsplikten, även gentemot domstol, skulle omfatta i huvudsak endast sådant som anförtrotts läkare, advokat eller annan person, till vars yrke det hör att ta emot förtroenden,

ledde förslaget till en betydande ökning av informationsfriheten på stora områden av samhällslivet. Inom de grenar av statlig och kommunal verksamhet som kan betecknas såsom rättstillämpning eller maktutövning skulle ingen annan tystnadsplikt gälla gentemot pressen än den som avser rikets säkerhet.

Av skäl som strax skall anges finns ej anledning att här göra en detaljerad genomgång av de remissyttranden som denna konstruktion av OK gav upphov till. Någon invändning mot att handlingssekretessen samordnades med tystnadsplikt framkom i och för sig inte. Tvärtom framfördes i flera yttranden tankegången att det icke var stor mening i att hålla allmänna handlingar hemliga, om det vore tillåtet för befattningshavarna att muntligen lämna upplysningar ur handlingarna. Vad yttrandena vände sig mot – eller godtog – var däremot meddelarskyddets koppling till reglerna om vittnesplikt.

Det ankommer inte på OSK att överväga hur meddelarskyddet skall utformas i en ny TF. Detta är en fråga som MMU enligt sina direktiv har att uppta. Enligt vad som framkommit vid gemensamt sammanträde med MMU den 15 januari 1975 har utredningen för avsikt att föreslå att det i motsvarigheten, såvitt gäller tystnadsplikten, till 7 kap 3 § TF, dvs 8 kap 4 § YFG, intas en bestämmelse av innebörd att meddelande för publicering, vilket utgör åsidosättande av tystnadsplikt, är straffbart om tystnadsplikten i fråga är omnämnd i en särskild tillämpningslag. Detta system innebär att meddelarskyddet i praktiken i denna del inte blir grundlagsfäst. Å andra sidan ansluter det till gällande rätt på så sätt att det är riksdagens sak att avgöra vilka tystnadsplikter som skall ha företräde framför meddelarskyddet.

Vad OSK har att ta ställning till är om det finns anledning att föreskriva tystnadsplikt beträffande innehållet i hemlig handling. Om en sådan regel finnes motiverad har den en naturlig plats i LAH. Med nuvarande utformning av meddelarskyddet skulle en regel av detta slag emellertid få till följd att meddelarskyddet upphävdes. OSK är inte beredd att lägga fram ett sådant förslag utan en noggrann analys av befintliga regler om tystnadsplikt. Eftersom MMU inte avser att anknyta meddelarskyddet till frågan huruvida tystnadsplikten är föreskriven i lag eller förordning (instruktion etc) inträder emellertid inte den angivna följden. Även om en tystnadsplikt föreskrivs i LAH är ingenting utsagt om meddelarskyddet.

En samordning mellan handlingssekretess och tystnadsplikt ter sig enligt OSK:s mening som en naturlig och önskvärd sak. Visserligen omfattas handlingssekretessen av de i olika författningar utströdda tystnadsplikter som nu finns, men dessa gäller bara för de tjänstemän som är verksamma på de områden, där tystnadsplikten är föreskriven, inte för utomstående, främst tjänstemän vid andra myndigheter. Dessutom gäller en tystnadsplikt, som är kopplad till innehållet i hemlig handling, enbart för den som tagit del av handlingen. Andra som – oberoende av handlingens existens – besitter motsvarande information är inte bundna av sådan tystnadsplikt. De kan dock ofta nog vara bundna just av en i särskild författning given tystnadsplikt, vilken för övrigt,

beroende på hur tillämpningslagen till 8 kap 4 § YFG kan komma att utformas, även kan gälla gentemot massmedia. Som redan nämnts kan handlingssekretessen kompletteras också av en sådan regel.

En tystnadsplikt av det slag som här skisserats blir en kodifiering av tidigare gällande praxis, motsvarande den förordning varom ovan talats. Att regler av detta slag nu återfinns i förordning och inte i lag beror helt enkelt på att man, så länge TF är i kraft, inte vill införa bestämmelser som påverkar meddelarskyddet. Eftersom en reform av reglerna om meddelarskydd förbereds och det enligt föreliggande förslag inte påverkar detta skydd om tystnadsplikten är föreskriven i lag eller förordning, talar enligt OSK:s mening alla skäl för att en regel som samordnar handlingssekretess och tystnadsplikt tas in i LAH. Mot det nyss framlagda förslaget har invänts att man, när man inför regler som föreskriver inte bara ansvarsfrihet utan även anonymitet för den som med brytande av en honom eljest åvilande tystnadsplikt tillhandagår massmedia med upplysningar, egentligen gör uppgiftslämnaren till en brottsling. Meningen är emellertid att endast obehörigt yppande (och offentliggörande, jfr ovan) skall kriminaliseras och det har redan framhållits – men bör än en gång betonas – att en regel av detta slag föreslås given i LAH under den uttryckliga förutsättningen att regeln inte automatiskt får effekt på meddelarskyddet. Om MMU:s tanke vinner gehör blir det följaktligen på de områden, där tillämpningslagen till 8 kap 4 § YFG inte lägger hinder i vägen, straffritt att utlämna innehållet i hemlig handling.

Uttrycket "hemlig handling" har ofta missförstått. Man har haft den uppfattningen att "hemligstämpel" på en handling betyder att denna i sin helhet är hemlig. Av grundlagsbestämmelserna, både de nu gällande och de föreslagna, följer emellertid att handling mycket väl kan vara delvis hemlig. I själva verket är nog de flesta "hemliga" handlingar till sitt innehåll av blandad karaktär, dvs somliga uppgifter är offentliga, andra är hemliga.

Den nu föreslagna tystnadsplikten förutsätts alltså inte ha någon självständig effekt på meddelarskyddet utan utgör endast ett – även hittills i gällande rätt erkänt – komplement till handlingssekretessen. Man kan naturligtvis spekulera över om tjänstemän i allmänhet tar större intryck av en regel som är given i lag, än en som – med i stort sett samma innehåll – finns i en förordning, och om de i så fall blir mera försiktiga i sitt umgänge med massmedia. Om så är fallet kan effekten inte vara annat än ytterst marginell och beroende på bristande kunskaper på området. Något hinder mot att i en lag om allmänna handlingar uppställa en regel om tystnadsplikt beträffande innehållet i sådana handlingar kan därför inte möta, allt under den förutsättning som förut angivits.

Att den av OSK föreslagna tystnadsplikten förutsätts inte påverka meddelarskyddet bör innebära en viss garanti för informationsfriheten. Det är emellertid möjligt att i LAH bygga in också andra korrektiv mot en alltför långt gående försiktighet mot tjänstemännen. Det kan vara lämpligt att i detta sammanhang redovisa ett förslag från OK i dess lagutkast år 1964. Innebörden av förslaget, som upptogs i 2 kap 15 § TF, var att eljest hemlig handling skulle få utlämnas, om dess innehåll likväl

blivit känt eller, om ett rykte uppkommit eller eljest, hemlighållande skulle innebära större olägenhet än utlämnande; dock skulle vad enskild i förtroende meddelat icke i något fall få utlämnas p g a denna regel. Vid sammanträde för hearings den 20 november 1964 uttalades från socialstyrelsens sida viss sympati för en regel som i viss mån skulle göra det möjligt för t ex socialvårdens personal att offentligt dementera oriktiga uppgifter. Emellertid framhölls även att det "på många håll" yppats farhågor om att en sådan aktion skulle kunna göra ont värre. Med gällande regler kan ett sådant offentliggörande ske endast efter samtycke från den enskilde. Förvägras detta kan man visserligen upplysa massmedia härom, men längre kommer man ej.

Detta förslag återfanns ej i slutbetänkandet. Motiveringen härför (SOU 1966:60 sid 97) var i korthet att myndigheten ställs inför en övermäktig uppgift, om den tvingas avgöra om hemlighållande leder till större olägenhet än offentliggörande. Samtidigt framhöll OK att, om någon som varit föremål för sociala ingripanden valde att träda fram öppet i en tidning, det inte skulle skada vederbörande att det från myndigheten kom uppgifter för publicering, som stred mot hans egna. En dylik tes kan dock ej upprätthållas obetingat. Den som startar en pressdebatt i hithörande ämnen gör ofta detta i affekt och kan ofta själv ej överblicka konsekvenserna av vad han gör. Det skulle då ej vara tillfredsställande, om man ser det ur vederbörandes familjs synvinkel, att myndighet efter eget gottfinnande skulle kunna tillhandahålla ytterligare material. De remissinstanser som särskilt yttrade sig över OK:s slutliga förslag i denna del (JK, RPS och advokatsamfundet) uttryckte sitt gillande av att kommittén strukit sitt preliminära förslag.

JO meddelade den 4 oktober 1974 beslut i det mycket uppmärksammade s k Nybro-fallet (en socialchefs påstådda agerande i samband med omhändertagande för samhällsvård av ett nyfött barn). Såvitt här är av intresse påpekade JO i beslutet att pressrepresentanter under ärendets gång framhållit det olägliga i att sådana saker inte kan diskuteras offentligt med ett fullständigt material som grundval, material som vederbörande socialnämnd inte lagligen kunnat delge pressen. Från socialvårdshåll, sade JO vidare i beslutet, framhålls ofta det otillfredsställande i att man icke, som t ex polisen, kan ge massmedia den information som behövs för att skingra misstankar om felaktigt handlande.

I och för sig kan – liknande tankegångar fanns hos OK – en generell dispensregel i LAH göras tillämplig i fall av det slag som nyss har nämnts. En sådan regel bör visserligen i första hand syfta på utlämnande av hemlig handling till enskild men i detta begrepp ingår massmedia och ingenting hindrar att sådant utlämnande påkallas av myndighet. I extrema, mycket omdebatterade – rent av "inflammerade" fall – ter det sig vanskligt att lägga avgöranden av detta slag i myndighetens hand. Myndigheten intar ju på sätt och vis partsställning, och bör därför avstå från att själv agera på så sätt att den lämnar ut hemlig handling, eventuellt med förbehåll.

Man skulle däremot kunna hävda att i andra fall bestämmelsen om tystnadsplikt sammanställd med bestämmelsen om utlämnande med

förbehåll innebär att handling kan utlämnas med förbehåll, där man i dag i brist på generell föreskrift inte skulle våga förfara så. Handlingen skulle då kunna utlämnas till pressen med förbehåll, som så långt möjligt säkerställde att tredje man inte skulle bli lidande av publiciteten. I förhållande till massmedia kan dock situationen vara den att det är en fråga om "allt eller intet". Det kan för en journalist te sig helt värdelöst att visserligen få en handling utlämnad till sig men med sådana förbehåll att dess nyhetsvärde kraftigt förringas.

Att begära regeringens beslut om hemlig handlings utlämnande eller lämna ut handling med förbehåll ligger enligt sakens natur i myndighetens hand och inte i någon dess tjänstemans. Det är såtillvida perifert i förhållande till den enskilde tjänstemannens behov av en "säkerhetsventil" även i ett system, där en meddelarskyddet påverkande generell tystnadsplikt inte föreligger. En enskild tjänsteman kan visserligen påverka myndigheten att vidta någon av dessa åtgärder, men de är dock ägnade att gentemot massmedia modifiera verkan av en tystnadsplikt av aktuellt slag i de fall, där enskild tjänsteman av olika skäl inte vill själv meddela sig med massmedia eller där en tystnadsplikt i annan författning hindrar sådant meddelande. För tjänstemannen själv hänger det närmast, om han är verksam inom område, där en meddelarskyddet påverkande tystnadsplikt finns, på hur ordet "obehörigen" tolkas i rättspraxis. För att återanknyta till ovannämnda Nybro-fall kan det ifrågasättas om en tjänsteman som på eget bevåg utlämnade hemliga uppgifter till pressen i liknande situationer verkligen skulle fällas till ansvar härför. Han skulle kunna hävda att han presumerade samtycke till utlämnande i och med att den enskilde själv givit publicitet åt fallet, och denna hans ståndpunkt skulle kunna tänkas bli accepterad av domstolarna. I så fall föreligger ej något brott mot tystnadsplikt.

2.3.7 *Besvär*

De nuvarande bestämmelserna om besvär över myndighets beslut, varigenom begäran om utbekommande av allmän handling avslagits, återfinns huvudsakligen i 2 kap 10–12 §§ TF och är synnerligen svåröverskådliga. En genomgång i detalj av dessa regler synes inte nödvändig. Vad 2 kap 10 § TF innehåller återfinns i avsnitt 3.2.14 nedan. Dess 11 § anger som huvudregel att ändring skall sökas hos den myndighet som har att ta upp klagan över beslut eller åtgärd i det mål eller ärende till vilket handlingen hör. Samma paragraf innehåller vidare supplementerande regler för olika fall. Besvärsrätten inskränks avsevärt därigenom att klaganden endast skall kunna få rättelse i ett påstått olagligt beslut. I och för sig innefattas häri inte de fall, då myndighet med begagnande av myndigheten tillerkänd diskretionär prövningsrätt – se t ex 14 § SekrL – vägrar utlämna hemlig handling. Men det är ändå uppenbart att myndighet skall lämna ut handling, om för visst fall de sekretessintressen, som förestavat hemlighållandet, ej träds för nära. Även i dessa fall bör därför ett beslut kunna överklagas. Det är däremot säkerligen riktigt att hävda att där utlämnande gjorts beroende av myndighets tillstånd, vilket då är

den enda egentliga sekretessgrunden, frånsett givetvis handlingens karaktär, besvär enligt gällande rätt ej kan anföras på den grund att vägran att utlämna handling skulle vara olaglig. Enligt OSK:s mening finns det emellertid ingen anledning till varför en vägran att utlämna handling i dessa fall ej skulle få överklagas. Uttrycket "att beslutet icke är lagligen grundat" fyller ingen egentlig funktion i det av OSK förordade systemet (så ock i OK:s förslag till 2 kap 26 § TF), utan huvudregeln bör i stället vara att varje vägran att utlämna allmän handling skall kunna överklagas och utlämningsärendet prövas i hela sin vidd i överprövande instans.

I sitt slutbetänkande föreslog OK ej några större ändringar i fråga om besvär. Däremot innehöll 1964 års PM ett par ändringsförslag, av vilka det principiellt mest intressanta var besvärsrätt även för den som ansåg sig lida skada genom bifall till en framställning om utlämnande. Detta förslag vidhölls sedan ej. Motiveringen var främst att en sådan besvärsrätt, kompletterad med möjlighet för myndighet att förordna om interimistiskt kvarhållande av handling, kunde utnyttjas i förhalande syfte och att sådan besvärsrätt utan nämnda möjlighet tedde sig ganska meningslös. Det andra ändringsförslaget gick ut på att JK och JO skulle tilläggas besvärsrätt. Eftersom båda dessa myndigheter enligt sina instruktioner har att särskilt vaka över tryckfrihetsrättsliga frågor, kunde en besvärsrätt för dem oberoende av enskilds aktivitet vara av värde. Även detta förslag frånfölls. Motiveringen var här bl a att förslaget kunde leda till att ämbetenas innehavare – oaktat uttalanden från statsmakternas sida – kunde känna sig föranlåtna att ingripa även då det inte kunde anses motiverat av hänsyn till rättsbildningen, dvs i klartext komma att i praktiken uppträda som partsombud.

De skäl OK framförde för att ej föreslå införande av dessa besvärsmöjligheter synes välgrundade. Principen bör även framdeles vara att endast avslagsbeslut skall kunna överklagas.

Däremot bör ett försök nu göras att införa en enhetlig besvärsgång. Mål och ärenden om utbekommande av allmän handling skall enligt gällande rätt alltid behandlas skyndsamt. Denna regel finns det ingen anledning att ändra på. En snabbare handläggning ernås lättast genom att så gott som samtliga mål och ärenden av detta slag får gå till en och samma andra instans, oavsett var beslutet i första instans fattades. Härigenom skulle också en önskvärd likformighet i rättstillämpningen kunna åstadkommas. En naturlig sådan enhetlig besvärsinstans inom förvaltningen utgör kammarrätterna, såväl inom det statliga som det kommunala området. Normalt torde detta innebära, åtminstone på den kommunala sidan, att en instans – länsrätten – överhoppas, men när det gäller så speciella ärenden bör detta i och för sig ej vålla principiella betänkligheter. I och med att kammarrätt görs till besvärsinstans följer automatiskt dels att förvaltningsprocesslagen blir tillämplig dels att regeringsrätten blir slutinstans. Förvaltningslagens tillkomst har gjort det naturligt att föreslå en åtgärd som denna. Beslut av allmän domstol i offentlighetsfråga bör emellertid alltjämt följa den vanliga besvärsordningen, dvs besvär går via hovrätt till HD.

De bestämmelser som nu finns om att prövningstillstånd ej behövs – i

förvaltningsprocesslagen uttryckligen så; i RB ej omnämnt men följer av TF:s regler – synes med föreslaget system ej fylla något behov och föreslås därför avskaffade. Som skäl kan anföras att kvalificerad domstolsprövning alltid har föregått (i kammarrätt eller hovrätt), och att ärendena i och för sig ej är av sådan vikt att de framför alla andra fordrar sådan särbehandling att de högsta instanserna ovillkorligen bör vara skyldiga att uppta dem till prövning.

Vissa andra domstolar – arbetsdomstolen och försäkringsdomstolen t ex – är inom sina respektive områden slutinstanser. De är dock inrättade för att pröva starkt specialiserade frågor. Beslut i offentlighetsfrågor av dessa instanser bör därför vara underkastade den föreslagna, generella besvärsgången.

2.3.8 *Förhållandet mellan myndigheter*

Enligt 2 kap 1 § TF är det undantagen från allmänhetens ("varje svensk medborgare") rätt att taga del av allmänna handlingar som skall noga angivas i särskild lag, och de "inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar" som SekrL enligt sin officiella rubrik handlar om anses i konsekvens härmed principiellt icke tillämpliga i förhållandet myndigheterna emellan. I prop 1947:260 uttalade departementschefen (se NJA II 1947 sid 319), att av myndigheternas allmänna skyldighet att bistå varandra följde att de åtminstone i viss utsträckning borde tillhandagå varandra med handlingar. Om handlingarna var hemliga torde dock därvid från fall till fall få prövas i vad mån tillhandahållande av handlingarna åt annan myndighet var förenligt med det sekretesskyddade intresset.

Myndigheternas skyldighet att samarbeta hade tidigare ett pregnant uttryck i 1809 års regeringsform (§ 47), som uttalade att alla högre och lägre ämbetsmän skulle räcka varandra handen till fullgörande av allt vad rikets tjänst utav dem fordrade. Någon motsvarande bestämmelse återfinns ej i nya RF, men principen uppfattas ändå som självklart gällande. När det gäller utbyte av information understryks samarbetsskyldigheten flerstädes i lagar, instruktioner och stadgor. Om utlämnande till annan myndighet av en hemlig handling är förenligt med det sekretesskyddade intresset måste vanligen – i brist på författningsbestämmelser – avgöras av den myndighet som förvarar handlingen. De vägledande principerna vid prövningen har i flera ärenden diskuterats av JO (se särskilt 1963:421, 1968:262 och 1973:228) och torde kunna formuleras på följande sätt.

1. Information, som inte är sekretessbelagd, skall utlämnas till annan myndighet. Detta gäller även i förhållandet mellan statliga och kommunala myndigheter.

2. Om utlämnande begärs av handling, som inte är tillgänglig för envar, skall den myndighet som ansvarar för handlingen alltid kontrollera, att informationen behövs för den andra myndighetens verksamhet. Vid onödigt utlämnande kan ansvar för brott mot tystnadsplikt ifrågakomma (NJA 1953:654).

3. Även om den andra myndigheten behöver uppgiften kan omstän-

digheterna leda till bedömningen att sekretessintresset väger tyngre. Statistiska centralbyråns i flera besvärsärenden godtagna praxis innebär sålunda, att statistiska primäruppgifter inte lämnas ut till andra myndigheter. Enligt socialstyrelsens och JO:s uttalanden i ärendet JO 1973:228 bör avvägningen göras i individuella fall och inte rörande hela grupper av handlingar. Ett rutinmässigt utbyte av information förutsätter enligt denna ståndpunkt författningsreglering.

Vad nu sagts avser de situationer, som inte uttryckligen författningsreglerats. I lagarna om kriminalregister och polisregister har detaljerat angivits vilka myndigheter som får utnyttja registren i fråga, och en relativt utförlig reglering finns också på beskattningens område (främst 46 § taxeringslagen, 1956:623). Vidare har i 38 § SekrL givits regler om företeende av hemlig handling som bevis i rättegång. Beslutanderätten har här huvudsakligen lagts i vederbörande domstols hand.

OK redogjorde i korthet för här berörda problem (SOU 1966:60 sid 101) men framlade förslag till ändrade lagbestämmelser endast såvitt avsåg domstols tillgång till handlingar. Dessa bestämmelser föreslogs bli inarbetade i RB. Frågan om tillhandahållande av handlingar åt förvaltningsmyndigheterna förbigicks med hänvisning till pågående arbete på bestämmelser rörande förvaltningsförfarandet. Detta arbete ledde emellertid inte till någon närmare reglering av frågorna. Förvaltningslagen (1971:290) tar inte alls upp dem, och 20 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) hänvisar i fråga om skriftliga bevis till RB.

Problemet om sekretess mellan myndigheterna skall enligt uttryckligt uttalande i direktiven behandlas av OSK. På sådana områden där informationsutbytet är livligt synes enligt OSK:s mening särskild författningsreglering böra tillgripas så som redan skett när det gäller polis- och kriminalregister. Domstols tillgång till handlingar synes – såsom också OK förordade – lämpligen böra behandlas i RB. Vad som lämpligen bör införas i LAH är dels en kodifiering av de allmänna principer för information myndigheter emellan, som efter hand arbetats fram i praxis, dels en reglering av hur tvister mellan myndigheter skall kunna lösas.

Vad OSK föreslår på denna punkt är alltså att reglerna i LAH skall tillämpas på de områden där myndigheternas informationsutbyte inte närmare författningsregleras. Som exempel på områden, där författningsreglering synes behövlig, kan nämnas följande. Planer på informationsutbyte mellan social centralnämnd och kronofogdemyndighet har diskuterats bland annat i Stockholm. Värnpliktsverket har i samband med inskrivningsförfarandet lämnat vissa uppgifter rörande körkortsinnehavare till länsstyrelser. Barnavårdsnämnder bör i betydande utsträckning samarbeta med skolmyndigheter, och såsom framgår av det förut omtalade ärendet JO 1973:228 har även samarbete med militär inskrivningsmyndighet aktualiserats. Statistiska centralbyråns material är av stort intresse för kommunernas planeringsverksamhet. I dessa och andra fall leder de allmänna regler som OSK föreslår – främst kravet på individuell prövning av fallen – till en restriktiv tillämpning. Genom författningsreglering kan ett utökat informationsutbyte uppnås samtidigt som lämpliga garantier för enskildas integritet utformas på de olika områdena.

Mera omfattande, rutinmässig information torde i mycket stor utsträckning komma att hanteras med ADB-teknik, varvid redan datalagens krav gör en mera detaljerad reglering nödvändig.

2.3.9 *Service och information*

Bestämmelser om skyldighet för statliga myndigheter att tillhandagå allmänheten med upplysningar finns dels i allmänna verksstadgan (1965:600) dels i det s k servicecirkuläret (1972:406). I 4 §, andra stycket, verksstadgan hänvisas till cirkuläret. Enligt 8 § skall chef för myndighet tillse att särskilda anordningar i mån av behov vidtas för att underlätta för parter, företrädare för nyhetsorganen och andra intresserade att få upplysning om myndighetens verksamhet. I cirkuläret föreskrivs bl a att myndighet på begäran skall lämna upplysningar från akter samt diarier, register och andra handlingar som är tillgängliga för allmänheten, i den mån det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. Myndighet skall även i övrigt – i lämplig utsträckning – tillhandagå allmänheten med upplysningar i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.

Dessa bestämmelser gäller uttryckligen endast statliga myndigheter. Den gängse uppfattningen på kommunalt håll torde dock vara att samma skyldigheter gentemot allmänheten åvilar även kommunala myndigheter. Denna uppfattning har för övrigt kommit till uttryck i flera JO-uttalanden, så t ex i 1965 års ämbetsberättelse, sid 561. Vägran att uppge namnen på sökande till kommunal befattning motiverades vid telefonförfrågan från tidning med att de sökande hemställt om diskretion. Denna motivering var, som JO också framhöll, ej hållbar, men däremot kunde en annan grund för vägran – som antytts i yttranden till JO – nämligen att skyldighet ej förelåg för kommunala tjänstemän att *per telefon* lämna upplysningar, formellt försvaras. Emellertid påpekade JO att det ej saknat betydelse att en felaktig grund angivits vid telefonsamtalen. Vederbörande journalist hade nämligen därigenom bibringats uppfattningen att uppgifterna ej skulle tillhandahållas ens vid personligt besök på drätselkammarexpeditionen. JO framhöll avslutningsvis vikten av att även kommunala organ går allmänheten tillhanda på samma sätt som statliga.

Någon generell lagregel med nyss angiven innebörd finns dock ej. Besvärssakkunniga föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1964:27) "Lag om förvaltningsförfarandet" en bestämmelse av innebörd att myndighet inom sitt verksamhetsområde borde tillhandagå enskild med upplysningar, i den mån hinder ej mötte. Det betonades i motiveringen särskilt att "de enskilda endast med svårighet utan myndigheternas bistånd själva kan bilda sig en uppfattning om rättigheter och skyldigheter." Vidare anfördes att öppenhet hos myndigheterna skapar goodwill hos allmänheten, vilket underlättar förvaltningsverksamheten. Det påpekades emellertid också att viss försiktighet är nödvändig. Myndigheternas objektivitet får ej dras i tvivelsmål genom något som kan uppfattas som bistånd åt ena parten i ett tvåpartsärende (a a sid 178–179).

Även om grundläggande idéer från det nämnda betänkandet togs till vara, bygger nuvarande förvaltningslag (1971:290) på ett inom justitie-

departementet utarbetat förslag (SOU 1968:27). Häri betecknades bl a den av besvärssakkunniga föreslagna allmänna serviceregeln som närmast en ordningsregel, vilken snarare hörde hemma i instruktioner och liknande administrativa författningar. Regeln hade mötts med gillande från bl a *kommerskollegium, OK* och *advokatsamfundet*. Bland flera kritiska remissinstanser är *regeringsrätten* av störst intresse, eftersom dess uttalanden av departementschefen lades till grund för att ej föreslå någon allmän serviceregel. RegR ansåg regeln vara alltför allmän. Den gav uttryck för ett sedan länge vedertaget synsätt på förhållandet mellan myndigheter och allmänheten, vilket synsätt emellertid ej gällde enbart de förvaltningsärenden (partsärenden), som skulle omfattas av den tilltänkta lagen om förvaltningsförfarandet, utan myndigheternas verksamhet i stort. RegR ifrågasatte därför, om en allmän bestämmelse hade sin plats i den föreslagna lagen, och anförde vidare att de bestämmelser, som utöver då gällande servicecirkulär (från 1946) kunde vara erforderliga, lämpligen borde ta sikte på särskilda moment i förfarandet och i övrigt upptas i speciallagstiftningen.

Även OK föreslog (2 kap 24 § andra stycket TF) en servicebestämmelse av innebörd att myndighet på begäran skulle tillhandagå allmänheten med upplysningar ur hos myndigheterna förvarade, offentliga handlingar, såvida icke betydande hinder mötte. Visserligen skulle en på detta sätt i TF intagen regel endast få avseende på allmänna handlingar, men, framhöll kommittén: "Man kan emellertid räkna med att skyldigheten att stå till tjänst med upplysningar ur allmänna handlingar kommer att öka myndigheternas benägenhet att sörja även för andra slag av information" (SOU 1966:60, sid 214). Ett sätt att göra detta – frånsett genom noggrann diarieföring eller annan registrering (se härom avsnitt 2.3.3 och 3.2.1) – var enligt kommittén att myndigheterna utan särskild anmaning håller nyinkomna och nyupprättade handlingar tillgängliga under tillkännagiven tid och på bestämd plats, i den mån de inte behöver behandlas omedelbart. Kommittén förordade att en bestämmelse sådan som den i allmänna verksstadgan övervägdes även för bl a det kommunala området. Alternativet till att inta en dylik serviceregel i grundlag skulle vara att motsvarande stadgande inflöt i arbetsordningar, reglementen och andra administrativa författningar för statsmyndigheternas del samt i de olika kommunallagarna för därunder lydande myndigheters vidkommande. Det skulle, anförde OK, vara svårt att vinna säkerhet för att bestämmelserna täckte hela fältet vid en sådan reglering.

Inga egentliga invändningar framkom under remissbehandlingen av OK:s förslag i denna del. De synpunkter som kommittén anförde synes i sak vara välgrundade. Det har onekligen ett stort egenvärde att det i en lag om allmänna handlingar ingår en bestämmelse som ålägger myndigheterna – såväl statliga som kommunala – en viss informationsskyldighet såvitt avser innehållet i allmänna handlingar, vilka ej skall hållas hemliga. Vad dessa sista angår bör det än en gång framhållas att det s k meddelarskyddet givetvis inte innefattar någon *skyldighet* för enskild tjänsteman att tillhandahålla massmedia upplysningar ur hemliga hand-

lingar. Liksom motsvarande bestämmelser i OK:s förslag avser den regel OSK föreslår endast information ur allmänna, offentliga handlingar. OSK har ej funnit skäl att inta bestämmelsen i YFG; den passar bättre in i LAH. Till skillnad mot vad som nu gäller kommer regeln att gälla även för kommunala myndigheter, vilka givetvis även i detta avseende formellt bör vara jämställda med statliga myndigheter. Att en *reell* jämställdhet i praxis ansetts föreligga har redan berörts.

2.3.10 *Tillämpningsföreskrifter*

Såsom framgått av avsnitt 1.3.2 ovan utgjorde en tungt vägande invändning mot OK:s förslag att det innebar att detaljerade sekretessregler återfanns s a s på två plan, dels i grundlag (TF) dels i allmän lag (tillämpningsförteckningen). Motsvarande anmärkning kan riktas mot nuvarande ordning. Detaljerade bestämmelser finns nu i SekrL men väl så detaljerade regler återfinns i sekretesskungörelserna. Ramparagraferna i SekrL är 4, 7, 21, 26, 27, 32 och 34 a §§. Dessa paragrafer innefattar ett bemyndigande för regeringen att närmare förordna om sekretessens omfattning med avseende på de handlingar som skall omfattas därav, allt inom den ram som motsvarande paragraf i SekrL anger. Strängt taget är dessa kungörelser grundlagsstridiga. Sekretessen kan ej anses noga bestämd i särskild lag (dvs i SekrL) när man i så stor omfattning tvingas hänvisa till författningar av lägre valör.

I OK:s förslag hade samtliga sekretesskungörelser absorberats av grundlagsstadgandena och därtill hörande tillämpningsförteckningar. Även OSK anser önskvärt att dessa kungörelser avskaffas så långt möjligt är.

Vad först gäller försvarets område är läget f n detta. Försvarets sex sekretesskungörelser stöder sig till väsentlig del på 4 § SekrL. De är

1. kungörelsen (1950:462) med förordnanden på försvarsväsendets område (*försvarets sekretesskungörelse*, FSK), som omfattar sex paragrafer, av vilka 1 § är uppdelad i 18 punkter och 2 § i 19 punkter;

2. kungörelsen (1939:835) med förordnande om inskränkning i rätten att utbekomma allmänna handlingar rörande folkhushållningen vid krig, krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden (*folkhushållningens sekretesskungörelse*, FhSK), som omfattar två i kraft varande paragrafer;

3. kungörelsen (1940:204) med förordnande angående vissa *tullverkets handlingar* (TSK, ej paragrafindelad);

4. kungörelsen (1949:616) med förordnande på civilförsvarets område (*civilförsvarets sekretesskungörelse*, CFSK), som omfattar två paragrafer, den första uppdelad i tio punkter;

5. kungörelsen (1960:119) med förordnande på det psykologiska försvarets område (*psykologiska försvarets sekretesskungörelse*, PFSK), ej paragrafindelad men omfattande fem punkter; samt

6. kungörelsen (1962:200) med förordnande beträffande *signalskyddstjänsten inom totalförsvaret* (STSK), ej paragrafindelad men omfattande tre punkter.

Som en sjunde författning på området bör även redovisas Kungl. Maj:ts föreskrifter den 25 september 1959 rörande utgivning av kartor m m (*kartsekretessbrevet*).

Enligt 4 § SekrL är den maximala sekretesstiden normalt femtio år, men om särskilda förhållanden påkallar det kan förordnande ges för längre tid, dock ej för det ekonomiska försvarets del. I 2 § FSK och 1 § 1. FhSK har i konsekvens härmed femtioårsgränsen intagits, men i övrigt har kungörelserna, såvitt de stöder sig på 4 § SekrL, bara en fast tidsgräns (egentligen finns en tioårsgräns intagen som ett slags huvudregel i TSK). I 1 § FSK föreskrivs nämligen sekretess för däri angivna handlingar, som har upprättats efter 1870, alltså f n en sekretesstid av drygt 100 år. I övrigt bestämmer regeringen sekretesstiden.

En del av bestämmelserna stöder sig på andra paragrafer i SekrL. 3 § FSK hänvisar till 3 § SekrL. 5 § FSK och 2 § CFSK grundar sig på 7 § SekrL och har alltså samma sekretesstid som därav kan föranledas. Vidare stöder sig 1 § 2. FhSK på 21 § SekrL (myndighet får utlämna handling utan den berördes samtycke om det allmännas intresse kräver det). Slutligen grundar sig 6 § FSK på 27 § SekrL (nyssnämnt bemyndigande föreligger ej). I de två sistnämnda stadgandena är sekretesstiden tjugo år.

I 4 § FSK föreskrivs att handling (som avses i 1 och 2 §§ FSK), vilken befunnits böra åsättas kvalificerad hemligstämpel, icke får utlämnas utan tillstånd av chefen för försvarsdepartementet. Samma bestämmelse återfinns i STSK.

Någon detaljredovisning av dessa bestämmelser synes ej behövlig i detta sammanhang. Samtliga bestämmelser synes enligt OSK:s mening kunna inarbetas i skilda paragrafer i LAH. De bestämmelser som rör kvalificerad hemligstämpling måste emellertid bibehållas i förordningens form (se avsnitt 3.4). Se vidare sammanställningen under 4.3.

På det civila området finns endast kungörelsen (1939:7, senast omtryckt 1974:74) med förordnanden på civilförvaltningens område (*civilförvaltningens sekretesskungörelse*, CSK). Den innehåller sex paragrafer, vilka i tur och ordning stöder sig på 7, 21, 26, 27, 32 och 34 a §§ SekrL. Vid årsskiftet 1974/75 omfattade 1 § tre och 2 § sextiosju (67) punkter, av vilka den första är ytterligare uppdelad i tio punkter. Punkterna 55–67 har tillkommit sedan december 1973. 3 § är ej punktindelad. Vid samma tidpunkt omfattade 4 § trettiosju (37) punkter, 5 § två och 6 § sju.

OSK anser möjligt att avföra 1 och 3–6 §§ därför att de kan konsumeras av skilda paragrafter i LAH. Se vidare sammanställningen under 4.3.

Vad gäller 2 § CSK möter större svårigheter. Trots stora försök att finna en annan lösning har OSK slutligen stannat för att paragrafen ej kan undvaras. Den utgör – som närmare redovisas i avsnitt 3.2.8.6 – en veritabel homerisk skeppskatalog. OSK föreslår därför att 2 § CSK omarbetas till en fristående tillämpningsförordning till LAH. En dylik förordning blir enligt OSK:s förslag grundlagsenlig genom en avslutande mening i 5 kap 1 § YFG (se avsnitt 3.1.1). I och för sig utgör förordningen en visserligen bräcklig men dock inskränkning av sekretes-

sen på det statliga området, och det är på så sätt grundlagsstadgandet utformats. Såsom påvisas i avsnitt 3.2.8.6 kan en sådan begränsning inte ernås genom ett generellt stadgande i LAH.

Även i ett par andra speciella fall föreslås att sekretessen avgränsas genom förordning eller regeringsbeslut, se 3.2.6.1, 3.2.8.11 och 3.2.10.3.

2.3.11 *Vissa särskilda ämnesområden*

Under denna samlande rubrik upptas fem olika spörsmål av varierande art. De har dock det gemensamt att sekretess finns i gällande rätt men framstår som tvivelaktig, eller att införande av sekretess har diskuterats eller föreslagits i olika sammanhang. Enligt OSK:s uppfattning föreligger inte i något av fallen så angelägna sekretessbehov att nya sekretessregler bör införas.

2.3.11.1 Socialregister

I 14 § sista stycket SekrL föreskrivs att uppgifter och anteckningar, vilka tillhör de i kommunerna förda socialregistren, inte får utlämnas i vidare mån än som följer av lagen (1936:56) om socialregister. Denna lag föreskriver i huvudsak *att* socialregister skall föras inom varje kommun över hjälpverksamheten inom kommunen (1 §), *att* i registret skall antecknas de personer som erhåller understöd eller annan hjälp genom kommunens organ (2 §), *att* anteckningen skall ange hjälpens orsak och art, den tid hjälpen avser, dess omfattning samt i korthet övriga uppgifter som kan vara av betydelse för fortsatt eller förnyad hjälp åt personen i fråga, *att* registret skall vara så ordnat att man snabbt kan finna uppgifter om viss person (3 §), *att* vissa organ, däribland allmän försäkringskassa, skall lämna ut uppgifter om utgående stöd till registerföraren, om så påfordras (5 §), *att* vissa uppräknade organ har rätt att få de uppgifter ur registret som är erforderliga för verksamheten (7 §) *samt att* registret med därtill hörande handlingar jämte uppgifter ur registret skall så förvaras att de icke kan åtkommas av obehöriga (8 §). Enligt bestämmelse i kungörelsen (1971:316) om utlämnande för forskningsändamål av uppgifter om brott m m har socialstyrelsen att pröva framställningar om sådant utlämnande av uppgift ur socialregistret. I registerlagen finns stöd härför i 7 § andra stycket. De myndigheter som har rätt att få uppgifter ur registret är samtliga statliga myndigheter. Även SCB skall ha utdrag för statistik (7 a §), uppgifter som hos SCB får samma från sekretessynpunkt tvivelaktiga status som uppgifter ur exempelvis allmänna kriminalregistret (jfr avsnitt 3.2.9.9).

Det är således en sträng sekretess som gäller för detta register, i praktiken lika sträng som för kriminalregistret. Ytterligare en likhet finns: båda är i princip uppbyggda av var och en för sig offentliga komponenter. Det är den samlade informationen om individen som sekretessbelagts. I OK:s förslag återfanns sekretessen för socialregistret i 2 kap 9 § andra stycket TF samt i punkt 1 i tillämpningsförteckningen till detta stycke. Såsom OK framhöll i motiveringen (SOU 1966:60, sid

157) omfattas en avskrift av registeranteckning av sekretessen, medan detsamma inte alltid gäller utdrag. Detta får nämligen ofta ses som en ny handling. OK berörde också (sid 158) det förhållandet att socialregistrets utformning varierar från kommun till kommun. Det kan vara förteckningar till aktmaterial, det kan vara relativt utförliga anteckningar om personliga förhållanden och det kan t o m röra sig om hela akter i skilda socialärenden. I sistnämnt fall skulle alltså alla handlingar som ingår i ett konkret ärende formellt omfattas av registersekretessen. Rättspraxis har i sådana fall intagit en vacklande hållning.

Såsom framhållits saknas närmare föreskrifter om vad socialregister skall innehålla, vilket lett till att man egentligen inte vet vad 14 § sista stycket SekrL – eller en motsvarande regel – skulle omfatta. Det är alltså en till sitt materiella innehåll och sin omfattning mycket svävande sekretess. Det finns exempel på att samtliga handlingar i ett socialärende med stöd av SekrL:s bestämmelse undahållits t o m den som ärendet rört, under påstående att dessa handlingar utgör "registeranteckningen".

Enligt OSK:s mening är sekretess ej oundgängligen nödvändig utöver vad som gäller i sociala ärenden överhuvudtaget, och i varje fall bör ett enhetligt socialregisterbegrepp vara en ovillkorlig förutsättning för sekretess rörande registren. En regel om sekretess får eljest en alltför obestämd innebörd. OSK föreslår därför ej någon regel, som motsvarar 14 § sista stycket SekrL.

2.3.11.2 35 a § SekrL

Rubricerade paragraf har något berörts i avsnitt 1.4 ovan. Den tillkom under år 1974 (1974:309). Den anger att handlingar, som inkommit till eller upprättats hos Karolinska institutet eller dess nobelkommitté och som innefattar förslag till erhållande av pris från Nobelstiftelsen eller utredning eller utlåtande i fråga om utdelning av sådant pris, icke får utlämnas utan tillstånd av medicinska fakulteten vid institutet.

Liksom övriga svenska nobelprisutdelare har Karolinska institutet att utse en nobelkommitté för att avge utlåtande i fråga om prisutdelningen. Enligt Nobelstiftelsens grundstadgar skall kommittén varje år till de personer som är behöriga att väcka förslag till prisutdelning utsända en inbjudan att före den 1 februari följande år inkomma med motiverat förslag till pristagare. Kommittén fungerar sedan som förberedande organ till medicinska fakulteten som fattar slutligt beslut. Skiljaktiga meningar får inte tas till protokollet eller i övrigt yppas. Detta enligt 10 § grundstadgarna som i övrigt, i nuvarande lydelse, stipulerar att inkommet förslag till prisutdelning samt utredning och utlåtande i denna fråga ej heller får yppas. Emellertid är Karolinska institutet – till skillnad från övriga prisutdelare – en statlig myndighet, och hos institutet eller dess nobelkommitté förvarade handlingar är allmänna. För att principen om hemlighållande, sådan den utformas i grundstadgarna, skall kunna tillämpas har därför den nu behandlade sekretessregeln uppställts.

Bakgrunden till bestämmelsen i stadgarna är önskemålet att nobelpriskandidater som varit på förslag men förbigåtts skall undgå att få detta

bringat till offentligheten. Samtidigt avser bestämmelsen att hindra att personer som har inbjudits att lämna förslag skall avhålla sig härifrån eller åtminstone från att så utförligt som är önskvärt motivera sina förslag. Offentlighet skulle kunna ge sådana menliga resultat. Ett mindre långt gående sekretesskydd i Sverige än utomlands – där liknande pris omgärdas med sträng sekretess – skulle också kunna inverka menligt på de internationella vetenskapliga kontakterna.

När den nuvarande sekretessregeln tillkom uttalade departementschefen i prop (1974:103) att kravet på insyn i institutets verksamhet som prisutdelare inte väger så tungt att offentlighetsprincipen måste upprätthållas och till följd därav olika regler gälla för institutet och övriga svenska prisutdelare.

De grunder som således åberopats till stöd för bestämmelsen i fråga är svårförenliga med de i 2 kap 1 § TF uppräknade. I stor utsträckning tangerar de angivna grunderna utrikessekretessen. Det skulle kunna sägas röra svensk myndighets förbindelser med främmande makts undersåtar så att innehållande påkallades "av internationella hänsyn" (för att anknyta till 3 § SekrL). Detta skulle då ta sikte på utländska förslagsställare, priskandidater och pristagare. Däremot hjälper resonemanget föga när det gäller svenska förslagsställare och priskandidater eller pristagare. Detta är ett konstlat resonemang, och att det inte legat till grund för övervägandena i lagstiftningsfrågan torde kunna utläsas därav att en särskild paragraf tillskapats.

En viss antydan om att "privatlivets helgd" kan ha spelat in vid övervägandena ligger också i det ovan refererade. En priskandidat som ej kommit i fråga för pris skulle slippa att få detta offentliggjort. Betecknande nog har bestämmelsen dock fått en sådan placering i SekrL att det med den disposition denna trots allt har står klart att ej heller denna sekretessgrund bedömts såsom tillämplig. Det har helt enkelt ansetts att vad det här är frågan om inte angår offentligheten och att Nobels medicinpris skall behandlas på samma sätt som de övriga nobelprisen. Dessa tankar är i och för sig fullt acceptabla, men paragrafen saknar stöd i gällande grundlag. OSK anser inte tillräckliga skäl föreligga att tillskapa en helt ny sekretessgrund enbart för Karolinska institutets medicinska fakultet och dess nobelkommitté. Om offentlighet ej finnes acceptabel synes en undantagsbestämmelse direkt i grundlagen vara att föredraga. Genom ett permutationsförfarande kan som ett alternativ myndighetskaraktären hos förslagsmyndigheten tas bort. OSK avstår från att framlägga något eget förslag.

2.3.11.3 Sekretess i tjänstetillsättningsärenden

Handlingar i tjänstetillsättningsärenden är enligt gällande rätt i mycket stor utsträckning offentliga. Icke ens av sökande åberopade läkarintyg kan hållas hemliga; det är icke fråga om sjukvårds- eller hälsovårdsärenden. Däremot kan i tjänstetillsättningsärenden handlingar, upprättade vid psykologisk undersökning, hemlighållas enligt stadgande i 14 § SekrL. Vidare märkes reglerna i 14 § SekrL om sekretess för handlingar i

ärenden hos statens arbetsklinik eller kommunalt arbetsvårdsinstitut rörande arbetsprövning och arbetsträning samt i 25 a § SekrL för handlingar i omplacerings- och omlokaliseringsärenden. I dessa sammanhang är ömtåliga personliga förhållanden aktuella i betydligt större utsträckning än när det gäller offentlig tjänst i övrigt.

Frågan diskuterades ingående av OK (SOU 1966:60, sid 167). Orsaken härtill var en skrivelse av den 18 juli 1966 till kommittén från JO, vari påtalades det otillfredsställande i att så mycket material som inhämtats muntligen i dessa ärenden icke dokumenterades, även om det måhända varit utslagsgivande vid tillsättandet av viss tjänst. En dylik dokumentation skulle dock enligt JO kräva viss sekretess kring handlingar, innehållande mycket ömtåliga omständigheter av personlig och privat natur. Men partsoffentligheten skulle ej få inskränkas härigenom. – Saken har i viss mån kommit i ett annat läge genom att förvaltningsförfarandet lagreglerats – se t ex 43 § förvaltningsprocesslagen. Dokumentationsskyldighet beträffande sådant som har betydelse för ärendes avgörande måste numera anses föreligga. Sekretess gäller emellertid ej i vidare mån än som redan sagts i tjänstetillsättningsärenden.

OK konstaterade att en sekretessregel av detta slag med hänsyn till partsoffentligheten skulle få ett ganska begränsat värde. Den som lämnar underhandsupplysningar skulle ofta gärna se att dessa kunde undanhållas den de avser, anförde kommittén, men tillade att detta tedde sig föga lämpligt. Vidare framhöll OK vad som i förarbetena till SekrL (prop 1937:107, sid 105) uttalats om att behovet av allmänhetens kontroll och önskvärdheten av att misstankar för väld och mannamån inte uppkommer gör sig gällande med synnerlig styrka beträffande befordringsfrågor. "Om än blottande av personliga förhållanden någon gång skulle kunna vara hårt för vederbörande, borde hänsynen härtill i allt fall vika för offentlighetsintresset", hette det bl a i propositionen. Till dessa uttalanden anslöt sig OK.

Vid remissbehandlingen uttalade sig följande instanser för OK:s linje, nämligen *RÅ, försvarets sjukvårdsstyrelse* ("i hög grad tilltalande för rättskänslan"), *socialstyrelsen* ("böjer sig för kommitténs ställningstagande"), *kammarrätten* (om än med viss tvekan), *kontrollstyrelsen, länsstyrelsen i Uppsala län, LO* och *TCO*. – Några föredrog en modifierad sekretess. *JK* anförde att vad det främst syntes vara fråga om att hemlighålla skulle vara negativa uttalanden som ledde till att vederbörande inte fick den sökta tjänsten. Sådana uttalanden skulle medsökande inte ha något berättigat intresse att ta del av. Vidare skulle – frånsett partsoffentligheten – möjligheten att få värdefulla underhandsupplysningar om viss sökande bli ännu mindre om de vore tillgängliga för envar. *Länsåklagaren i Östergötlands län* förordade att sådana upplysningar, som inhämtas om sökanden och som skulle kunna missbrukas till skada eller förklenande för denne eller utsätta honom för andras missaktning, skulle få hemlighållas i enlighet med den uppfattning JO uttalat härom i sin ovannämnda skrivelse till OK. *Marinförvaltningen* befarade att dokumentationsskyldighet i förening med offentlighet skulle leda till svårigheter i tillsättningsärenden. *Kammarkollegium* uttalade att "mänskliga hänsyn"

med sådan styrka talade för sekretesskydd att offentligheten borde få vika. *Lantmäteristyrelsen* ansåg att det med hänsyn till den ökade vikt som måste tillmätas personbedömningar syntes naturligt att sekretessskydd anordnades för ömtåliga personuppgifter i dessa ärenden. *Advokatsamfundet* ansåg att det OK anfört i frågan säkerligen vägde tungt men gav också uttryck för uppfattningen att ytterligare överväganden var önskvärda.

Å andra sidan höjdes även röster för en längre gående sekretess. *SIDA* ansåg att upplysningar som lämnats om en sökande borde få undanhållas denne, eftersom de annars inte skulle lämnas. Vidare framhöll SIDA, att man ofta måste göra "personundersökningar" om sökandes lämplighet för tjänstgöring under förhållanden som vida skiljer sig från de i Sverige rådande. Särskilt stort avseende måste därför fästas vid personliga egenskaper. *Telestyrelsen* undrade varför statliga arbetsgivare skulle vara sämre ställda än enskilda arbetsgivare (underförstått: de sistnämnda är ej skyldiga att redovisa varför en sökande föredras framför andra). *Skolöverstyrelsen* anförde att det inte vore praktiskt möjligt att driva offentlighetsprincipen så långt att allt, som författningsenligt bör vara av betydelse vid en tjänsts tillsättande, skall vara offentligt "och således tillgängligt också för sökandena". *AMS* hyste också oro för att upplysningar om sökande skulle utebli, om de inte bara skulle dokumenteras utan även vara offentliga.

Ett förvaltningsärende får enligt gällande rätt i princip inte avgöras utan att part på något sätt fått del av vad som är av betydelse i ärendet. Denna regel gäller även tjänstetillsättningsärenden. Vad som diskuterades i samband med OK:s förslag var närmast hur långt myndighets dokumentationsskyldighet skulle sträcka sig. På denna punkt är läget i dag ett annat än vad som då gällde. En annan sak är att den förvaltningsrättsliga lagstiftningen lämnar visst spelrum. Gränsen mellan upplysningar av vikt som tillförts ärendet utifrån och det utnyttjande av myndighetens egen erfarenhetsfond som kan äga rum vid överläggning till slutligt beslut har inte försvunnit. Men i princip gäller vad som nyss har sagts. Det synes föga praktiskt att hemlighålla vad flera personer – de som söker samma tjänst – ändå har rätt att få veta. Detta är en sida av saken. Den andra är det betydande allmänna intresse av insyn, som finns när det gäller tjänstetillsättningsärenden. Detta har berörts redan i förarbetena till SekrL. Övervägande skäl talar även enligt OSK:s mening för ett betydande mått av offentlighet i dessa ärenden. Framför allt ter det sig synnerligen tvivelaktigt att – såsom ett par remissinstanser förordade – införa regler som tillåter myndigheterna att tillsätta tjänster på grunder som ej delges ens de sökande själva. Farhågor har uttalats för att svårigheterna att få fram material som kan läggas till grund för att bedöma en sökande skulle öka, om sekretess saknades. Om parten kunde undanhållas samma material skulle frågan emellertid närmast bli om det inte skulle bli svårt att få fram sökande.

Psykologiska utlåtanden kan redan enligt gällande rätt undanhållas allmänheten. Någon ändring i denna del bör inte ske. Också läkarintyg bör i viss omfattning kunna hemlighållas.

2.3.11.4 Sekretess i vapenfriärenden

Enligt lagen (1966:413) om vapenfri tjänst äger värnpliktig erhålla tillstånd att fullgöra sådan tjänst i stället för vanlig värnpliktstjänstgöring, om bruk av vapen mot annan icke är förenligt med hans allvarliga personliga övertygelse och skulle medföra djup samvetsnöd för honom. Ansökan om tillstånd att fullgöra vapenfri tjänst prövas av vapenfrinämnden som består av ordförande och sex andra ledamöter, alla utsedda av regeringen. För att kunna bedöma en sådan ansökan måste nämnden föranstalta om utredning rörande de omständigheter, som är relevanta i ärendet. Utredningen måste beröra sökandens personliga förhållanden på ett synnerligen ingående sätt. Den skall söka klarlägga sökandens känslor och reaktioner i olika lägen och sätta dessa i relation till hans miljö, uppväxtförhållanden, personliga upplevelser, bekantskapskrets och intressen m m. Regelmässigt förordnas en särskilt utsedd utredningsman, vars utlåtande ligger till grund för nämndens avgöranden. Samtal med sökanden och uppgifter från personer som väl känner honom är de viktigaste upplysningskällorna. För sådana sökande som begär vapenfri tjänst av rent politiska eller etiska övertygelseskäl torde i regel något intresse av sekretess ej föreligga. Enligt vapenfrinämnden är emellertid ofta speciella personliga omständigheter inblandade. Det visar sig inte sällan att sökanden varit eller är psykiskt insufficient eller har svåra psykologiska problem. Utredningarna kan beröra själavårdens område eller ha beröringspunkter med av psykologer eller inom socialvården gjorda undersökningar. Nämnda utlåtande innehåller ej bara utredningsmannens slutsatser utan även ingående motiveringar härtill. Följaktligen dokumenteras detaljerade uppgifter av högst privat natur, vilka uppgifter i andra sammanhang oftast är sekretesskyddade. (Ovanstående redogörelse för den allmänna gången är i stort sett hämtad från *vapenfrinämndens* remissyttrande över OK:s förslag.)

Såsom nämnden själv framhållit är ledamot, ersättare för sådan och tjänsteman vid nämnden i instruktionen för denna ålagd tystnadsplikt, men någon däremot svarande handlingssekretess finns f n icke. Sekretess skulle säkerligen leda till bättre utredningsresultat, enligt nämnden. – OK uttalade (SOU 1966:60, sid 170) att det på detta område "föreligger ett så stort behov av insyn att de övriga handlingarna i ärendena icke bör kunna hållas hemliga". Vad OK syftade på med uttrycket "de övriga handlingarna" var att läkarkort och handlingar angående psykologisk prövning i viss mån skulle kunna hemlighållas med stöd av 2 kap 10 § TF, första stycket. Vapenfrinämnden uttalade i anslutning härtill: "Vilka omständigheter, som skulle föranleda så stort behov av insyn i just dessa ärenden är helt förborgat för nämnden."

OSK anser att här föreligger en svår avvägningsfråga. Onekligen talar många skäl för att möjligheter till sekretessbeläggning införs. Många av de sökande är i 18-årsåldern och har nyligen genomgått inskrivningsförrättningen. De kan ofta vara labila till psyket och uppleva prövningen inför vapenfrinämnden som ytterligt pressande. En viss risk föreligger att sådana, som gärna skulle söka vapenfri tjänst och som också skulle kunna

vara berättigade därtill, ändå avhåller sig därifrån, därför att deras uppgifter blir offentliga hos nämnden. Men det torde också finnas sådana sökande som överhuvudtaget ej reflekterar över dessa frågor, antingen därför att de finner det helt självklart, att deras uppgifter i alla avseenden behandlas konfidentiellt, eller på den grund att de ej är i stånd att tänka på annat än den situation de befinner sig i. Dessutom är det onekligen så att motsvarande uppgifter i de flesta andra sammanhang är skyddade.

Ingen torde ifrågasätta att de grunder på vilka uttagning till militärtjänst sker bör kunna vara föremål för debatt. Samma sak kan naturligtvis sägas om många eller rentav alla andra områden av samhällslivet. Att sekretess där många gånger kan förhindra en dylik debatt med fullständig dokumentation som grundval innebär inte att de personliga intressen som där står på spel är mera skyddsvärda i och för sig än de som berörs i vapenfriärenden. Rikets försvar framstår dock som något för alla medborgare viktigt, viktigare än de flesta andra områden. Den praxis som råder i vapenfriärenden berör många unga män, vilka ej bör förmenas möjligheten att bilda sig en uppfattning därom. Liksom när det gäller ärenden om tjänstetillsättning får inga misstankar om väld och mannamån förekomma. Även om offentligheten kan vara menlig, t o m i vissa fall mycket menlig, för den enskilde, väger dock kraven på offentlighet tyngre.

Vid en sammanvägning av skälen för och emot en sekretessregel på detta område finner OSK tveksamt vilka skäl som bör väga över. Med hänsyn till det starka intresset av insyn i vapenfrinämndens verksamhet anser OSK emellertid att någon sekretess inte bör införas. Även om starka skäl kan anföras för en sekretess har dock några allvarliga olägenheter inte förmärkts av den nu rådande ordningen. OSK tillmäter det stor betydelse att det är endast en mindre del av de sökande som har något intresse av sekretess och att en stor del av materialet i just dessa fall kan hållas hemligt med stöd av andra sekretessregler. Vad OSK här syftar på är främst handlingar som upprättats vid psykologisk undersökning samt vissa läkarintyg. I båda dessa hänseenden föreslår OSK i det följande regler som ger större möjligheter att hemlighålla handlingar i vapenfriärenden.

2.3.11.5 Sekretess i ärenden hos kronofogdemyndighet

Riksdagen godtog år 1971 (prop 1971:1, bil 14, sid 113, CU 10, rskr 71) att utvecklingsarbete bedrivs inom exekutionsväsendet med utgångspunkt från att ADB skall utnyttjas så snart praktiska förutsättningar finns. Uppdraget att svara för utvecklingsarbetet gavs riksskatteverket (RSV). Arbetet skulle avse ett riksdatasystem inom exekutionsväsendet (REX-systemet). Sedan den 1 juli 1973 är RSV centralmyndighet för administrationen av exekutionsväsendet. Utgångspunkten för det följande resonemanget är det förhållandet att, i avsaknad av sekretessregler, allt material hos kronofogdemyndigheterna är offentligt. Detta har hittills inte vållat några problem, dels därför att centralt register saknats, dels därför att ADB ej tidigare varit aktuell. Det register som kommer att

byggas upp blir i hög grad ett personorienterat sådant, innehållande information som till art och kvantitet kan vara känslig från integritetssynpunkt. Avsikten är att praktiskt taget varje kronofogdekontor skall utrustas med terminaler.

Registret kommer att innehålla uppgifter som är av stort värde för den yrkesmässiga kreditupplysningsverksamheten. Över denna verksamhet utövar datainspektionen tillsyn och inspektionens tillstånd fordras för verksamheten. Någon direkt reglering av hur andra intressenter, exempelvis kreditgivare som inte anlitar kreditupplysningsföretag, får handskas med den information som kan fås ur REX-registret finns ej för annat fall än då uppgifterna finns i personregister som förs med hjälp av ADB; datalagen blir då tillämplig. I övrigt skulle hinder mot missbruk av uppgifter ur REX-registret främst utgöras av sekretessregler.

I remissyttrande den 6 december 1973 av datainspektionen över en PM utarbetad inom RSV berörde inspektionen särskilt det förhållandet att uppgifter om ådömda böter skulle komma att ingå i REX-registret. Enligt 11 § SekrL i dess lydelse enligt SFS 1971:198 skulle saköreslängderna inte skyddas när dessa på angivet sätt förvarades hos RSV. I längderna skulle redovisas inte bara uppgifter om ådömda böter utan även annat. Datainspektionen erinrade om de uppgifter som enligt 12 och 13 §§ kungörelsen (1964:583) rörande tillämpningen av lagen om verkställighet av bötesstraff skall lämnas till indrivningsmyndigheten. (Härmed avses uppgifter från domstol om utgången av mål om förvandling av böter samt uppgifter i vissa fall om intagning å nykterhetsanstalt, ungdomsvårdsskola, sjukhus eller kriminalvårdsanstalt). Vidare påpekade inspektionen att enligt 16 § kungörelsen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem (RI-systemet) i saköreslängden skall ingå inte bara uppgifter om bötesstraff utan även om påföljd av annan art som samtidigt ådömts. (Böter kan ådömas i kombination med flera andra påföljder eller också kan domstol för visst brott ha utdömt ett bötesstraff och för annan brottslighet som samtidigt föreligger till bedömning bestämt annan påföljd; för övrigt anges även brottsrubriceringen i saköreslängden.) Slutligen skall enligt 16 § RI-kungörelsen även anges om den dömde är häktad.

Enligt inspektionens uppfattning måste frågan om sekretesskydd för saköreslängden lösas innan REX-registret inrättas. Dessutom borde, i den mån uppgifter om ådömda påföljder framkommer i ADB-register på andra ställen än i saköreslängden, motsvarande sekretesskydd åstadkommas. Inspektionen förutsatte att det tilltänkta registret inte skulle omfatta andra uppgifter än dem som behövs för det exekutiva arbetet. Fortsatt samarbete mellan inspektionen och RSV förutsattes också.

OSK:s dåvarande ordförande och sekreterare hade i juni 1974 ett sammanträde med företrädare för RSV. Vad som härvid diskuterades finns sammanfattat i en PM, upprättad inom RSV den 10 juni 1974. Härav framgår bl a följande. Det har hittills inte framkommit något större intresse för de uppgifter som finns hos kronofogdemyndigheterna. Däremot har dessa stort intresse av att få uppgifter från andra myndigheter. Vissa av dessa har de rätt att få (se ovan), men längre

gående uppgifter, t ex om tidpunkt för frigivning från kriminalvårdsanstalt eller intagens ekonomiska förhållanden på anstalten, lämnas mera restriktivt. Vissa farhågor finns för att avsaknad av sekretess kan föranleda andra myndigheter att vägra utlämna uppgifter, som kronofogdemyndigheterna behöver för sin verksamhet. I rättspraxis har dock slagits fast att kronofogdarna har rätt att få erforderliga uppgifter ur självdeklarationer (med stöd av 50 § 1 mom sjätte stycket taxeringslagen: "självdeklaration skall tillhandahållas de myndigheter, vilka i och för sin verksamhet böra erhålla del därav").

Av de arbetshandlingar, som upprättas hos eller inges till kronofogdemyndighet i ett ärende, är indrivningskortet av störst intresse. Detta brukas av verkställande personal och skall innehålla anteckningar av värde under handläggningens gång. Det kan röra sig om de mest skiftande anteckningar, i många fall av sådan art att de, offentliga som de är, gör sekretessregler som gäller för andra myndigheter tämligen illusoriska. Det kan gälla intagning på anstalt eller gäldenärens psykiska tillstånd. "Härutöver innehåller indrivningskortet ofta uppgifter som är av betydelse enbart för handläggande personal, och som, även om karaktäristiken är träffande, aldrig har varit avsedda för en vidare krets" (citat ur nämnda PM). Sådana uppgifter som är värdefulla för handläggningen skulle framdeles inte kunna antecknas om sekretess inte kan erbjudas (underförstått: de kan inte tas in i ett centralt ADB-register). – Av besluten framgår ofta anställning, inkomst, tillgångar och den ekonomiska situationen i övrigt. – I RSV:s PM framhålls att kronofogdemyndigheternas skyldighet att utlämna uppgifter bör begränsas till att avse namn, yrke, adress, personnummer, aktuella skulder, vidtagna exekutiva åtgärder och eventuell förmånsrätt.

OSK har haft tillfälle att studera kopior av indrivningskort, vilka till fullo bekräftar att däråa gjorda anteckningar verkligen kan vara mycket avslöjande för den enskilde.

I skrivelse till chefen för justitiedepartementet den 2 juli 1974 hemställde RSV om lagstiftningsåtgärder. Skrivelsen översändes till OSK på remiss och har sedermera formellt överlämnats till OSK för beaktande under det fortsatta arbetet. I remissyttrandet konstaterade OSK, att ifrågavarande material enligt gällande rätt är offentligt, och anförde i övrigt bl a följande. Det är förståeligt att tjänstemännen ej är benägna att låta ens part ta del av nämnda "värdeomdömen". Även dessa är dock offentliga (jfr JO 1973:334). Uppenbarligen kan en eventuell sekretessregel ej ges så vid omfattning att den täcker allt material hos kronofogdemyndigheterna. Det lämpliga i att nyssnämnda anteckningar alls görs ifrågasätts, med hänsyn till att dessa – oftast nedsättande – omdömen säkerligen måste påverka de enskilda tjänstemännen i deras attityder. Anteckningarna bör i vart fall ej få göras under sekretessens täckmantel och än mindre få registreras centralt med hjälp av ADB. Det är ej något för kronofogdemyndigheterna säreget att uppgifter är offentliga där, fastän de är hemliga på annat håll. Visst fog kan finnas för sekretesskydd, om informationen skall databehandlas. En eventuell regel härom bör dock ges en mycket restriktiv utformning. Åtskilliga förhållan-

den är av sådan karaktär att de måste vara offentliga. Särskilt uppgifter om brottsrubricering i samband med indrivning av böter är dock en skyddsvärd uppgift.

OSK menade alltså att de insyns- och kontrollintressen som uppbär offentlighetsprincipen i hög grad är tillämpliga i fråga om den exekutiva verksamheten. Frågan har senare aktualiserats på nytt i form av en remiss över lagberedningens betänkande Utsökningsrätt XIII (SOU 1974:55). Beredningen föreslog en ny paragraf, benämnd 35 b §, i SekrL av följande innebörd. Handling i ärende som angick verkställighet eller handräckning enligt utsökningsbalken skulle ej få utlämnas, om den gällde enskilds förhållanden, vilkas röjande skulle medföra intrång i privatlivets helgd eller risk för personlig säkerhet. Om sådan handling lämnade upplysning om näringsidkares affärs- eller driftförhållanden, vilkas offentliggörande kunde vara till men för honom, skulle den ej heller få utlämnas. Enligt förslaget skulle sekretesstiden i första fallet vara sjuttio år och i det andra tjugo år. Bakgrunden till denna regel står att finna i det tidigare förslaget till utsökningsbalk (SOU 1973:22). Enligt vissa bestämmelser däri skall kronofogdemyndighet kunna hålla muntliga förhandlingar, så t ex enligt 5 kap 13 §, som skall ersätta lagen (1921:244) om utmätningsed, samt 16 kap 3 § vari ges möjlighet att hålla muntlig förhandling i ärende rörande verkställighet som avser annan förpliktelse än betalningsskyldighet. Hänvisningen i 17 kap 2 § till sistnämnda paragraf medför att detsamma gäller i ärende som avser handräckning. Enligt 19 kap 12 § skall myndigheten kunna förordna att vad som framkommit vid sådan förhandling inte får yppas obehörigen. Denna tystnadsplikt – och för övrigt i viss mån redan den tystnadsplikt som finns i 33 § kronofogdemyndighetsinstruktionen (1965:687) – skulle bli meningslös utan en däremot svarande handlingssekretess, enligt lagberedningen. Enligt beredningen borde den föreslagna sekretessregeln bli tillämplig även på andra handlingar än sådana som inkommit eller upprättats i samband med förhör, om dessa skulle "innehålla uppgifter som inte bör komma till utomståendes kännedom" (SOU 1974:55, sid 125). Beredningen påpekade också att offentlighetsprincipen inte gäller vid förrättning som kronofogdemyndigheten håller (dvs förhandlingen är inte offentlig, såvida det inte förordnas att den skall hållas offentligt).

OSK yttrade sig över lagberedningens förslag den 4 december 1974. I yttrandet framhölls att lagen om utmätningsed inte föranlett någon sekretessregel men att 36 § SekrL torde vara tillämplig, fastän veterligen aldrig någon konkursdomare begagnat sig därav. Vidare framhölls att vad gäldenär enligt förslaget till utsökningsbalk 5 kap 13 § skall vara skyldig att yttra sig om under straffansvar är sina tillgångar, vilket knappast bör åtnjuta sekretesskydd. Ur yttrandet kan vidare citeras:

Om en sekretessbestämmelse skall införas måste rekvisiten göras avsevärt restriktivare än enligt lagberedningens förslag, som synes öppna möjligheter till mycket vidsträckt sekretessbeläggning. Att en näringsidkare utsatts för utmätningsförsök är t ex en upplysning om hans affärsförhållanden, vars offentliggörande otvivelaktigt kan vara till men för honom, eftersom den regelmässigt torde göra det praktiskt taget

omöjligt att erhålla krediter, men icke desto mindre synes det uppenbart att en sådan upplysning måste vara offentlig.

Yttrandet utmynnade i att OSK avstyrkte lagstiftning på grundval av förslaget under hänvisning dessutom till att de otvivelaktigt uppkommande integritetsproblemen i icke ringa utsträckning torde kunna lösas inom ramen för datalagen och kreditupplysningslagen.

Till det citerade stycket är att anföra att lagberedningens förslag synes kunna täcka även kronofogdemyndighets beslut. Även om ingenting sagts därom i betänkandet kan detta knappast ha varit meningen.

Den här aktuella frågan berördes ej av OK. Enligt OSK:s mening bör sekretess principiellt vara utesluten för handlingar hos kronofogdemyndighet. Liksom datainspektionen enligt dess ovan berörda remissyttrande anser OSK emellertid att, när det gäller uppgifter ur RI-systemet, dvs uppgifter som kronofogdemyndigheterna behöver för bötesindrivningen, det finns skäl att överväga om inte vissa möjligheter till sekretessbeläggning bör beredas. Detta kräver ingen särskild regel i LAH. OSK föreslår i annat sammanhang (LAH 36 §) att uppgifter och anteckningar som tillförts register eller annan förteckning över misstankar om brott, domstols eller annan myndighets bedömning av sådan misstanke, påföljden för brott eller disciplinär åtgärd icke skall få utlämnas i annat fall eller annan ordning än som föreskrivs i lag eller förordning. Formuleringen täcker i och för sig även motsvarande uppgifter i det tilltänkta REX-systemet. Vad som fordras är en justering av RI-kungörelsen så att utlämnande av uppgifter ur saköreslängd, även när dessa ingår i annat system än RI-systemet, förhindras. Dock bör undantag härvid göras för den dömdes namn och bötesbeloppets storlek.

Enligt 18 § RI-kungörelsen skall de av rikspolisstyrelsen upprättade saköreslängderna och indrivningshandlingarna inom viss tid i två exemplar översändas till länsstyrelserna (hos vilka uppgifterna alltså också finns) och därifrån i ett exemplar till kronofogdemyndighet för verkställighet. Lämpligen borde denna paragraf förses med ett nytt tredje stycke av innebörd att RSV, länsstyrelse eller kronofogdemyndighet inte får utlämna uppgifter från saköreslängderna som rör tillämpade lagrum (dvs brottsrubriceringar) eller andra påföljder som samtidigt må ha ådömts den bötfällde. Uppgift bör ej heller få utlämnas om att någon är häktad. I övrigt torde uppkommande integritetsproblem kunna lösas inom ramen för datalagen och kreditupplysningslagen.

2.3.12 *Offentlighetsprincipens räckvidd*

Offentlighetsprincipen har i hittills gällande TF varit och kommer även enligt OSK:s förslag att vara inskränkt till att gälla *myndigheternas* handlingar. Denna inskränkning är i och för sig inte höjd över diskussion. I debatten i massmedia och i en skrivelse från skattebetalarnas förening, överlämnad från justitiedepartementet till OSK den 27 januari 1970, har kritik riktats mot kommunerna för att viktiga områden undandragits från insyn genom att uppgifter överlåtits på kommunala bolag och stiftelser. Även inom kommunerna har dessa frågor vållat livlig debatt. Ett exempel

på en utveckling i samma riktning som nyss nämnts är kommunförbundets och landstingsförbundets verksamhet, som i betydande utsträckning innebär att tidigare kommunala angelägenheter handhas av organisationer, som trots att de har kommuner – alltså offentliga korporationer – till huvudmän anses falla utanför myndighetsbegreppet. Också på den statliga sidan har bolagsbildningen likartade konsekvenser från offentlighetssynpunkt.

OK bedömde de frågor som nyss nämnts som i huvudsak liggande utom utredningsuppdragets ram. Frågorna har inte uttryckligen berörts i OSK:s direktiv och inte heller OSK har funnit sig böra framlägga några radikalt nya förslag i fråga om offentlighetsprincipens räckvidd. Det bör dock framhållas att man här står inför väsentliga frågor om de demokratiskt legitimerade informationsvägarna. Utvecklingen går emellertid inte i bara en riktning. Samtidigt med "privatiseringen" av en del tidigare myndighetsdominerade områden sker i andra fall en utveckling i motsatt riktning. De tidigare privata sjukkassorna omvandlades genom den allmänna försäkringen till offentligrättsliga anstalter, som genom regeringsrättsavgörande 1968 fastslogs vara myndigheter i TF:s mening. Även i andra fall har statlig tillsyn, statligt inflytande på tillsättningen av ledningsorgan och besvärsrätt till statliga myndigheter införts på ett sätt som givit anledning att ifrågasätta om inte en inkorporering i den statliga organisationen kan påstås ha ägt rum. Ett aktuellt exempel är den nya fondbörslagstiftningen.

OK förebådade i viss mån regeringsrättens ställningstagande i fråga om försäkringskassorna och föreslog också en regel, som i viss mån skulle inordna advokatsamfundet under offentligheten. Det senare förslaget tas inte upp av OSK, eftersom det möttes av starka protester, och mera vittsyftande omläggningar har OSK ej funnit rimligt att nu föreslå. Offentlighetsprincipens tillämpning på det traditionella myndighetsområdet kan emellertid tänkas leda till en utvidgning i framtiden. Detta kräver emellertid en särskild utredning.

3 Specialmotivering

3.1 Yttrandefrihetsgrundlagen

3.1.1 *Sekretessgrunder (5 kap 1 §)*

I 1 kap 2 § tredje stycke YFG fastslås att varje svensk medborgare i princip skall ha fri tillgång till allmänna handlingar med rätt att offentliggöra dem. Paragrafen inleds med en hänvisning till detta lagrum. Den programförklaring som nu finns i 2 kap 1 § TF, "till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning", skall naturligtvis alltjämt vara vägledande, och uttrycket återfinns också i 2 § andra stycket LAH. Strängt taget är orden "svensk medborgare" i dag överflödiga. Visserligen innebär uttrycket i fråga att inskränkningar i utlännings tillgång till allmänna handlingar kan göras genom lag eller rentav genom myndighets bestämmande, men dylika inskränkningar finns för närvarande endast i det s k kartsekretessbrevet. Motsvarande bestämmelser innefattas i 5 § av förslaget till LAH. Det kan dock för vissa fall vara av betydelse att ha en i grundlag inskriven möjlighet att vid eventuellt framtida behov kunna utfärda mer omfattande bestämmelser, som inskränker utlännings tillgång till allmänna handlingar.

Den uppräkning av sekretessgrunder, som innefattas i 2 kap 1 § TF har i dagens läge en mycket ringa styreffekt. Sekretesslagens bestämmelser skall i princip ej gå utanför den ram som uppräkningen innebär och gör det i allmänhet ej heller, med nedan nämnt undantag. Men dispositionen av SekrL följer ej uppräkningen. Den fasta disposition som ursprungligen fanns har med tiden luckrats upp. Sekretessgrunderna har i förevarande paragraf omgrupperats, och LAH är disponerad härefter.

De två första punkterna har i sak oförändrade överförts från 2 kap 1 § TF. I andra punkten har dock en ny sekretessgrund insatts, nämligen "rikets centrala finans- och räntepolitik".

I nuvarande 31 § SekrL finns regler om sekretess till skydd för riksbankens verksamhet. Dessa regler är knappast helt förenliga med i grundlagen givna begränsningar; såsom närmare skall utvecklas under 3.2.4 är riksbankens behov av sekretess ingalunda enbart grundat på hänsyn till det allmännas ekonomiska intressen. För att banken skall kunna fullgöra sina åligganden på ränte- och valutapolitikens område är det nödvändigt att vissa utredningar, beslut och åtgärder hålls hemliga.

För att täcka detta behov synes en särskild bestämmelse i grundlagen erforderlig.

Den nya sekretessgrunden angavs i OSK-sekretariatets lagutkast gälla "rikets ekonomiska politik". Detta kritiserades vid hearings främst av massmedias representanter med hänvisning till att en alltför vidsträckt sekretess skulle kunna införas med åberopande av en så obestämd grund. I anledning av kritiken, som synes befogad, har OSK eftersträvat att inskränka den nya punkten till vad som framstår som nödvändigt från allmän synpunkt. De ofrånkomliga sekretessbehoven har i huvudsak angivits gälla diskontobesluten, köp och försäljning av obligationer, planering av kontrollåtgärder, tillstånd till obligationsemissioner, fastställande av likviditets- och kassakvoter samt upptagande av lån, särskilt på den internationella marknaden. Utom för riksbanken synes sekretess i detta sammanhang ha aktualitet för regeringen, finansutskottet och riksgäldskontoret. Genom uttrycket "rikets centrala finans- och räntepolitik" torde ovan uppräknade åtgärder täckas in samtidigt som det framgår, att någon utvidgning av den sekretess som praktiserats enligt riksbankslagen inte är avsedd.

Intresset av att förekomma och beivra brott är även i TF en självständig sekretessgrund och återfinns i något moderniserad form som punkt 3 i uppräkningen i förevarande paragraf.

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

Enskildas ekonomiska intresse går ej alltid att särskilja från enskildas personliga förhållanden, eller om man så vill, "personliga förhållanden i övrigt". Ofta framstår de som två sidor av samma sak, vilka delvis sammanfaller. I SekrL behandlas trots detta enskildas personliga och ekonomiska intressen separat. I förslaget till LAH har däremot alla regler som syftar till skydd för enskilda sammanförts under en rubrik. Inom sistnämnda grupp upptas dock renodlat "ekonomiska" och renodlat "personliga" regler åtskilda jämte en mellangrupp, som har inslag av båda dessa grunder.

Punkten 5 har utformats med tanke på att den skall infånga alla personliga aspekter.

Inom kommittén har diskuterats, om det skulle vara lämpligt att utbyta orden "privatlivets helgd" mot det i datalagen (1973:289) använda uttrycket "personlig integritet". I debatten under senare år har sistnämnda uttryck kommit till flitig användning. Det torde dock alltjämt vara obestämt till sin innebörd, och dess användning på dataområdet leder till att det inte främst för tanken till enstaka ömtåliga uppgifter utan snarare till utnyttjandet av omfattande mängder i och för sig banal information. OSK har därför ej funnit tillräckliga skäl föreligga för en ändring av terminologin på denna punkt.

Någon motsvarighet till orden "anständighet och sedlighet" i nuvarande lydelse finns ej i förslaget. OSK ifrågasatte redan i delbetänkandet

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

Med den allmänna uppläggningen av de nu framlagda förslagen måste en motsvarighet till nuvarande 2 kap 1 § andra stycket TF finnas. Förslaget upptar alltså en bestämmelse som innebär att undantagen från offentligheten noga skall anges i särskild lag, dvs LAH. En självklarhet i detta sammanhang är att de i denna lag givna materiella sekretessbestämmelserna icke får gå utanför den ram, som anges i grundlagen. Detta behöver ej särskilt utsägas i lagtexten. I själva verket förhåller det sig i dag så att alla undantagen förvisso ej är *noga* angivna i SekrL. Som redan framhållits, har ej heller de i 2 kap 1 § TF givna sekretessgrunderna strikt följts. Följande paragrafer i SekrL är enbart ramparagrafer, nämligen 7, 21, 26, 27, 32 och 34 a §§. Deras materiella innehåll återfinns överhuvudtaget inte i lag utan i CSK. Samma ställning intar 4 § SekrL. Dess närmare innehåll återfinns utstrött i försvarets sex (eller sju, om ovannämnda kartsekretessbrev inräknas) sekretesskungörelser. I dessa återfinns för övrigt ett par bestämmelser, som grundar sig på 7 och 21 §§ SekrL. Ovannämnda 31 § SekrL hänvisar enbart till lagen för Sveriges riksbank. Även mot denna bestämmelse kan befogade anmärkningar riktas såvitt gäller dess formella grundlagsenlighet. Dess materiella innehåll har redan berörts. I andra delar av detta förslag redogörs för hur dessa sekretesskungörelser behandlats.

Av skäl som senare kommer att utvecklas (avsnitt 3.2.8.6) har OSK kommit till den uppfattningen att en förordning som motsvarar 2 § CSK ej kan undvaras. I förevarande paragraf har därför en dylik förordning givits stöd i grundlag. Detsamma gäller den förordning som är avsedd att ersätta 19 a § SekrL. Regeringen bemyndigas här att inskränka sekretessen till att avse viss eller vissa statliga myndigheter eller handlingar i vissa ärenden. Stöd för denna åtgärd finns i sin tur i 2 kap 4 § RF.

OK föreslog ej någon motsvarighet till uppräkningen av sekretessgrunder i 2 kap 1 § TF. Detta var en följd av att kommitténs förslag gick ut på att sekretessreglerna skulle återföras till grundlagen. Remissutfallet på denna punkt har berörts ovan under 1.3.2.

3.1.2 *Begreppet myndighet (5 kap 2 §)*

I nuvarande 2 kap 3 § TF uppräknas vilka organ som skall anses vara myndigheter enligt detta grundlagskapitel. Någon direkt vägledning i

tolkningssituationer ger ej denna uppräkning. De frågor som behöver besvaras i sammanhanget är följande. Vad är en myndighet och vad är det icke? När har man att göra med *en* myndighet, och när är det i stället fråga om två eller flera? Sistnämnda fråga måste kunna besvaras korrekt för att reglerna om när en handling skall anses vara inkommen eller när den skall anses vara upprättad skall få avsedd effekt.

OK och remissyttranden

OK föreslog att 2 kap 3 § TF (första stycket) skulle ges denna lydelse: "Med myndighet förstås i detta kapitel varje statligt eller kommunalt organ som har att fatta beslut självständigt". En grundtanke med denna skrivning var att en befattningshavare eller ett organ, som beslutar i denna sin egenskap och på eget ansvar, också skulle ges ställning av myndighet. Detta, menade OK, vore för övrigt redan enligt gällande rätt ett kriterium, vilket dock ej kommit till klart uttryck i nuvarande 2 kap 3 §. Detta stadgande överfördes vid 1949 års lagstiftning i huvudsak oförändrat från äldre TF och är ej närmare kommenterat i 1944 års tryckfrihetssakkunnigas betänkande (SOU 1947:60).

Vissa av de slutsatser som OK drog beträffande sitt eget förslag visade sig gå stick i stäv med den uppfattning som flera remissinstanser hyste. För det första skulle den som på grund av författning eller delegation fattar beslut på myndighets vägnar inte betraktas som särskild myndighet. För det andra finns åtskilliga exempel på att ett organs eller viss tjänstemans verksamhet bl a går ut på att avge yttranden eller förslag till någon beslutande församling. I detta fall kan det avgörande vara, framhåller OK, om organet eller tjänstemannen åstadkommer sitt arbetsresultat självständigt, i eget namn och på eget ansvar. Med sist angivna tolkning skulle alltså en kommunal chefstjänsteman som i enlighet med instruktion avger yttranden till beslutande nämnd vara att anse som en myndighet. Yttrandet skulle alltså bli en allmän handling i och med att det expedieras till vederbörande nämnd.

Följande kan nämnas av remissyttrandena, varvid först de positiva uttalandena upptas och därefter de negativa. *JK* framhöll att ifrågavarande bestämning av myndighetsbegreppet visserligen ibland kunde leda till tolkningssvårigheter men att den trots detta skulle innebära en fördelaktig lösning av vissa praktiska problem; dock menade JK att lagtexten borde förtydligas så att det klart framgick att sådana yttranden som nyss nämnts var avsedda att omfattas därav. *Socialstyrelsen* (äldre) godtog definitionen men framhöll att det knappast kan anses riktigt att i de förut angivna fallen betrakta chefstjänstemannen som en självständig myndighet, enär, framför allt, myndigheternas interna överväganden bör kunna skyddas till dess myndigheten tagit ståndpunkt. *Lantmäteristyrelsen* betonade särskilt det fördelaktiga i att definitionen uttryckligen skulle inrymma det förhållandet att en befattningshavare i ett hänseende kan vara en myndighet för sig, i andra ingå i en annan myndighet. Sådana situationer, fortsatte styrelsen, är tämligen vanliga inom lantmäteriet. *JO*, som i allt väsentligt anslöt sig till förslaget, anförde:

Det naturliga betraktelsesättet är enligt min mening att anse en tjänsteman som givits självständig beslutanderätt som egen myndighet uteslutande i de sammanhang som omfattas av beslutsbemyndigandet. In dubio bör han bedömas som en del av den större enheten. Ett utlåtande som han skriver i ett ärende som skall avgöras av den myndighet till vilken han sålunda hör bör alltså normalt betraktas som ett internt tjänsteutlåtande vilket blir offentligt enligt reglerna för hos myndigheten upprättade handlingar. Normalt blir det då inte tillgängligt för offentligheten förrän det ärende slutbehandlats till vilket det hänför sig.

Riksförsäkringsverket synes ej ha ställt sig helt negativt till den föreslagna definitionen men verket polemiserade mot OK:s sätt att inordna de allmänna försäkringskassorna under offentlighetsprincipen enbart genom ett påstående i motiven. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* slog också ner på detta och beskrev det som "detta mindre lyckade försök att lagstifta genom motivuttalanden". Ej heller fakulteten intog någon definitiv ståndpunkt till förslaget. Kritiken berodde på att OK i motiven uttalat att bl a försäkringskassorna och skogsvårdsstyrelserna enligt gällande rätt var att anse som myndigheter, varför de utan vidare skulle inrymmas i definitionen. Beträffande kassorna är detta i dag riktigt, se RÅ 1968, ref 42. Skogsvårdsstyrelse har behandlats som myndighet i 2 § 19 CSK. *Kammarrätten* ansåg att definitionen var alltför generell och därigenom svårbegriplig, såvitt avsåg dess räckvidd. Detta intryck förstärktes av resonemanget (ovan redovisat) om självständigt arbetsresultat, i eget namn och på eget ansvar, vilket skulle kunna innebära att praktiskt taget alla som förordnats att på egen hand förrätta ett offentligt uppdrag, t ex taxeringsrevision, kom att omfattas av bestämmelsen. *AMS* fann, att ingen vägledning gavs, när det gäller att bedöma huruvida länsarbetsnämndernas avdelningskontor är att anse som självständiga myndigheter eller bara som osjälvständiga organ under nämnderna, som fattar beslut på nämndens vägnar, icke sina egna. AMS menade således att då det i 1 § arbetsmarknadskungörelsen står att offentlig arbetsförmedling bedrivs (eg står det "ledes") av länsarbetsnämnderna, vilka jämte avdelningskontoren med flera underlydande organ (sjömanshus, arbetsförmedlingsombud) sammanfattas under termen arbetsförmedlingsorgan, det ter sig naturligt att se avdelningskontoren såsom varande delar av länsarbetsnämnden. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* konstaterade att ett kommunalt organ, som bemyndigats fatta beslut i vissa frågor, genom denna (äkta) delegation agerar helt självständigt och enbart har att anmäla redan fattade beslut för kommunens styrelse eller annan beslutande nämnd. Länsstyrelsen påpekade vidare att sådana beslut kan överklagas i vanlig ordning och i princip icke kan återtas av vederbörande styrelse eller nämnd. *ÖÄ* framhöll att det var olämpligt att införa en regel som i förening med motivuttalanden kunde få den effekten att chefstjänstemans yttrande till beslutande styrelse eller nämnd blir allmän handling. Detta borde, ansåg ÖÄ, ankomma på den kommunala myndigheten själv att besluta. Sistnämnda uttalande överensstämmer med den praxis som tidigare rått i Stockholm, nämligen att förvaltningschefernas tjänsteutlåtanden till nämnderna i princip behandlats som allmänna och offentliga handlingar.

Representanterna för Stockholm i dåvarande *Svenska stadsförbundet* (som inkom med remissyttrande gemensamt med *Svenska kommunförbundet; landstingsförbundet* avgav separat yttrande, som dock var likalydande) var också skiljaktiga i förhållande till det yttrande som förbundens majoritet beslutade avge. Reservanterna ansåg att beslutsfattandet ej borde vara avgörande utan i stället det förhållandet att ärendet färdigberetts inom respektive myndighet, oberoende av om det avgjorts eller ej. I delegationsfrågan anslöt sig majoriteten till den uppfattning som länsstyrelsen i Malmöhus län uttryckt (se ovan). Ej heller kunde majoriteten dela OK:s uppfattning om chefstjänstemännens ställning som självständiga myndigheter. Motiveringen var densamma som socialstyrelsen anförde (se ovan). Sedan RegR (se RÅ 1969, ref 9) uttalat att sådan tjänsteman med ställning som förberedande instans till den beslutande förtroendemannanämnden ej är att anse som myndighet synes en ändring ha skett även i Stockholms praxis. *MO* uttalade att det visserligen kunde vara motiverat att anse tjänstemannen i fråga som en fristående myndighet men att det verkliga skälet härtill knappast kunde vara att han självständigt bestämmer yttrandets innehåll, ty i så fall skulle varje tjänsteman inom ett ämbetsverk utgöra en särskild myndighet när han avger utlåtande att ligga till grund för verkets beslut. MO upptog vidare ett annat exempel, som OK nämnt, nämligen att chefen för en sjukhusklinik skulle vara att se som en myndighet beträffande sjukvården på kliniken, och påpekade att varje läkare inom en klinik självständigt beslutar i fråga om den behandling han meddelar.

OSK

Som ovan framhållits fyller nuvarande uppräkning i 2 kap 3 § TF ingen funktion, när det gäller att klarlägga de grundläggande två frågorna: Vad slags institutioner är att anse som myndigheter? Föreligger i visst konkret fall *en* myndighet eller fler än en? En fråga som OK diskuterade var statsdepartementens ställning. I JO 1967:162 uttalas att en handling, som under beredningen av ett regeringsärende utarbetats inom ett departement och för samråd överlämnats till annat departement, ej är att anse som expedierad från det förra och ej inkommen till det senare. Handlingen är följaktligen ej allmän, och konsekvensen härav måste bli att departementen i sådana fall är att uppfatta som *en* myndighet, med nuvarande terminologi regeringskansliet.

Departement måste emellertid otvivelaktigt anses som en självständig myndighet i sådana ärenden där beslutanderätten utövas av departementschef (ej regeringsärenden) eller, efter delegation, expeditionschefen eller annan tjänsteman. Typexempel är ärenden om anställning av personal upp till viss lönegrad. Departementschefens beslut kan för övrigt i sådana ärenden överklagas hos regeringen. Vidare bör särskilt uppmärksammas UD:s dubbelroll som del av regeringskansliet och centralt ämbetsverk.

Andra spörsmål, som OK upptog, har delvis besvarats i senare praxis eller eljest. Som redan framgått gäller detta t ex allmänna försäkrings-

kassors och skogsvårdsstyrelsers ställning. Otvivelaktigt är dessa i dag myndigheter, och det är därför måhända mera berättigat att nu utsäga det i motiven. Också frågan om kommunal chefstjänstemans ställning gentemot beslutande styrelse eller nämnd har besvarats i praxis. Härom är dessutom att säga följande. Visserligen kan det vara riktigt att säga att sådan tjänsteman på eget ansvar handlägger ett ärende, nämligen om att avge ett utlåtande, vari han fattar ett beslut: utlåtandet skall ha det eller det innehållet. Men detta hans beslut kan ej angripas med något rättsmedel. Det är ej något självständigt beslut i den bemärkelsen att en viss fråga därigenom definitivt avgörs. Frågan avgörs först genom beslut av kommunens styrelse eller beslutande nämnd inom kommunen. Det ter sig därför naturligt att uppfatta utlåtandet såsom en handling i ett ännu icke avslutat ärende, vilket handlagts av tjänstemannen endast i beredande syfte. Denna uppfattning förstärks ytterligare av att tjänstemannen ej är bunden av utlåtandet. Han har full frihet att vid det sammanträde, då ärendet slutligen skall behandlas, förklara att han frånfaller vad han skrivit och därefter muntligen avge yttrande av annat innehåll. Det är å andra sidan också riktigt att styrelsen eller nämnden inte är bunden av yttrandet, må vara att det ej kan förbigås med tystnad. Yttrandet har alltså ingen som helst konstitutiv betydelse.

Onekligen finns det institutioner, som utan tvekan är myndigheter, fastän deras beslut, även om dessa fattas på eget ansvar och i eget namn, ej har nyssnämnd betydelse. Intet rättsförhållande fastställs genom besluten, och ingen enskild person eller någon annan myndighet binds därav. Verksamheten kan gå ut på att göra undersökningar – oftast på beställning – och avge just yttranden. Ett typexempel härpå är Sveriges geologiska undersökning (SGU). Lika riktigt som det i och för sig är att säga, att den kommunale chefstjänstemannen genom sitt yttrande presterat ett arbetsresultat på eget ansvar, lika riktigt är det att säga att SGU gör det. Men det finns en avgörande skillnad. Kommunaltjänstemannen har visserligen "beslutat" att hans yttrande skall ha ett visst innehåll, men detta innehåll är ej definitivt, och något ärende har inte avgjorts därigenom, ty detta ankommer ej på tjänstemannen. Yttrandet utgör blott en faktor bland flera, som den beslutande församlingen har att beakta, innan det ärende, vari yttrandet infordrats, slutligen avgörs. Tjänstemannen har en åtgärd till att vidta: han skall föredra sitt yttrande. När SGU avger ett utlåtande, skiljer man definitivt ärendet från sig. Här föreligger ett slutligt beslut. Det är dock sant att detta beslut lika litet som tjänstemannens "beslut" kan överklagas, vilket leder till att "ett självständigt beslut" inte kan definieras på så sätt att därmed förstås ett beslut som kan överklagas.

Som redan har påvisats kan man ej heller säga, att ett självständigt beslut måste ha konstitutiv betydelse. Uttrycket i fråga måste innebära ett beslut, varigenom vederbörande för sitt vidkommande definitivt avgör en fråga. En kommunal nämnd som avger yttrande till kommunfullmäktige intar sådan ställning. Yttrandet är definitivt. Det spelar härvid ingen roll om exempelvis byggnadsnämnd uppdragit åt stadsarkitekt att å nämndens vägnar avge sådant yttrande.

Det nu nämnda fallet måste noga skiljas från fall av oäkta delegation. Hit skulle t ex en domares ämbetsutövning kunna hänföras. En domare vid en tingsrätt svarar givetvis självständigt för sina avgöranden och undertecknar dessutom själv sina domar och beslut, allt på eget ansvar, men det gör ej domaren till en myndighet för sig. Han eller hon handlar på tingsrättens vägnar och ej på sina egna. Dessa fall är egentligen föga intressanta i detta sammanhang. Det råder oftast ingen som helst tvekan om att de beslut, som fattas av en enskild tjänsteman inom vad som traditionellt måste uppfattas som *en* myndighet, ej är hans personliga utan myndighetens. Den reglering som i dag finns i 2 kap 9 § andra stycket TF förändrar ej något i denna del. Den tjänsteman som beslutar att lämna ut en handling fattar härvid ett myndighetens beslut. Detsamma gäller tjänstemannen, om han vägrar lämna ut en handling. Hänskjuts frågan "till myndighetens avgörande" är detta, rätt betraktat, ej någon överprövning utan en myndighetsintern omprövning. Ett exempel härpå utgör domstols tredskodom.

Ett annat fall som också skulle kunna betecknas som oäkta delegation utgör en klinikchefs beslut i sjukvårdsärende. Beslutet fattas på klinikens vägnar. Såsom MO anförde i sitt remissyttrande skulle en oundviklig konsekvens av att klinikchefen betraktades som en myndighet för sig vara att man då egentligen måste anse varje vid kliniken anställd läkare som en egen myndighet, såvitt gäller sjukvården. Det synes konstlat att söka dela upp funktionerna på ren sjukvård och ren administration och säga att i ena fallet är klinikchefen myndighet och i andra fallet är klinikens styrelse myndighet. Det är kliniken som sådan som är "myndigheten", och förhållandet ligger egentligen snubblande nära det som råder på en domstol. Naturligtvis kan en klinikchef fatta beslut på eget ansvar, men det är klinikens beslut, ej hans egna. Självfallet kan styrelsen ha uppdragit åt klinikchefen att fatta beslut, men det är fortfarande fråga om *klinikens* beslut. Enda skillnaden blir då att styrelsen ej tar någon ställning till beslutet. Detta kan i förekommande fall föras direkt upp till socialstyrelsen. Men klinikchefen blir ej härigenom att betrakta såsom en självständig myndighet. Begärs utlämnande av handling, som hör till ett sådant ärende, kan frågan ändå hänskjutas till klinikens styrelse.

Mera intressanta är fallen av äkta delegation. Det är naturligt att på dessa anlägga sådana synpunkter, som JO gjorde i sitt ovan refererade remissvar. Så långt som delegatens beslutsbemyndigande sträcker sig, lika långt agerar delegaten i eget namn och på eget ansvar. Delegatens beslut kan i allmänhet överklagas i vanlig ordning utan att först underställas det delegerande organets prövning. Länsstyrelse kan delegera beslutanderätten i vissa ärenden till byggnadsnämnd inom kommun. En sådan delegation innebär inte att byggnadsnämnden fattar beslut på länsstyrelsens vägnar. Det blir nämndens beslut som kan överklagas, ej länsstyrelsens. Socialnämnds delegation till socialchef är självfallet ej helt jämställt härmed. Normalt fattar socialchefen beslut på nämndens vägnar, men nämnden kan ej ändra besluten.

Arbetsförmedlingens avdelningskontor intar ställning än av myndighet än av underordnat organ till länsarbetsnämnden. Vissa frågor får dessa

kontor på grund av tillåten delegation avgöra på egen hand. Det är svårt att förstå, varför de ej skulle anses vara myndigheter i dessa hänseenden.

Mot bakgrund av det ovan sagda föreslås på denna punkt en regel, som i mycket påminner om OK:s förslag. Genom ett par förtydligande tillägg avses varje eventuellt tvivel om riksdagens och kommunala beslutande församlingars ställning som myndigheter bli undanröjt. Riksdagen med underlydande verk och ämbeten är strängt taget ej ett statligt organ, om härmed förstås sådana myndigheter, som är underställda regeringen. Väl kan den föreslagna myndighetsdefinitionen i vissa fall leda till gränsdragningssvårigheter, men dessa fall torde dock bli mindre till antalet än vad som blir följden av nuvarande reglering. Såsom JO anförde i sitt ovan berörda remissyttrande bör beslutsfattaren i tveksamma fall anses ingå i en större enhet.

OK föreslog även ett andra stycke till 2 kap 3 § TF, vars innebörd var att även enskilda organ skulle betraktas som myndigheter i den mån deras åtgärder kunde dras under myndighets prövning. Detta förslag mottogs ej med någon större välvilja under remissbehandlingen, och vad som främst vållade protester var att regeln skulle få effekt även på advokatsamfundet. Någon motsvarighet till denna regel föreslås ej nu. Även om det ur vissa synvinklar kunde te sig önskvärt att enskilda organ, vilkas verksamhet i viss omfattning är offentligrättsligt reglerad, kunde underställas offentlighetsprincipen i motsvarande mån, är en sådan regel vansklig. Det är helt enkelt omöjligt att överblicka dess konsekvenser. – I detta sammanhang bör särskilt framhållas att kommunförbundet och landstingsförbundet inte är myndigheter. Någon ändring i detta förhållande föreslås ej.

3.1.3 *Begreppet allmän handling (5 kap 3 §)*

I denna paragraf definieras begreppet "allmän handling". En i och för sig tilltalande lösning, som berörts i SOU 1947:60, sid 69, ligger däri att enligt äldre TF:s lydelse detta begrepp ursprungligen måhända endast betydde handlingar, vilkas innehåll angick allmänna ärenden. Med en sådan definition skulle sekretessregler till skydd för enskilda ej behövas i samma utsträckning som för närvarande. De tryckfrihetssakkunniga avvisade en dylik lösning, och de av dem anförda skälen äger alltjämt giltighet. Den definition, som i förevarande paragrafs första stycke anges, skiljer sig i sak inte från den som finns i nuvarande 2 kap 2 §, första och andra styckena TF, och för övrigt ej heller från OK:s förslag till 2 kap 2 §. Den omkastning mellan 2 och 3 §§ som här gjorts beror på att begreppet myndighet logiskt sett måste definieras, innan det kan användas i följande paragrafer.

I sitt delbetänkande (SOU 1972:47) Data och integritet föreslog OSK, att upptagningar för ADB skulle behandlas som ett från "handlingar" artskilt begrepp. Den lagtekniska lösning som valdes vid genomförandet av betänkandet innebär emellertid att sådana upptagningar är att anse som handlingar. Detta överensstämmer också med RegR:s uppfattning sådan som den kommit till synes i ett avgörande 1971. RegR uttalade, att

om en sådan upptagning ej skulle anses vara en handling, den av teknikens utveckling betingade nya ordningen för lagring av upplysningar skulle medföra en stark begränsning i rätten till fri tillgång till allmänna handlingar. En liknande ståndpunkt intogs i RÅ 1965, ref 25.

Den uppfattning, som företräddes av OSK i delbetänkandet, innebar ingalunda, att OSK avsåg att upptagningar för ADB skulle undandras offentligheten. Tanken var bara att flera skäl (sid 54 i delbetänkandet) talade för en fullständig särreglering av sådana upptagningar. Såsom angavs i prop (1973:33) kan dock praktiska skäl tala för att ett enhetligt handlingsbegrepp upprätthålls, men då måste vissa särregler för dessa upptagningar uppställas, vilka betingas av mediets specifika karaktär.

I 5 kap 3 §, första stycket, anges alltså uttryckligen att en upptagning för ADB är att anse som en handling. Detta begrepp definieras ej i lagtexten, och har för övrigt aldrig varit definierat i någon av de tryckfrihetsförordningar Sverige haft. En naturlig definition av begreppet är dock att det är en fysisk företeelse, som är bärare av i viss form fixerad information.

Ej heller definieras uttrycket upptagning för ADB i lagtexten. Det har accepterats i förarbetena till de ändringar i TF, som slutligt antogs på våren 1974 och som nu är gällande rätt, att exempelvis ett trumminne, som visserligen är ett datamedium, på grund av sin enorma lagringskapacitet dock ej kan betraktas som en "handling". Den i propositionen lämnade definitionen är "uppgift som är fixerad å tekniskt medium", alltså ett abstrakt begrepp. Redan här nödgas man alltså egentligen, definitionsmässigt, avlägsna sig från det konkreta begreppet "handling". I delbetänkandet berörde OSK i detta sammanhang en aspekt, som ej beaktats i propositionen. En "uppgift" kan för att vara fullständig och begriplig behöva hämtas och sammanställas från fysiskt åtskilda tekniska media. Med den i propositionen givna definitionen kan följden bli att den "uppgift", som alltså skall omfattas av offentlighetsprincipen, kan vara helt obegriplig. Skall en definition av begreppet upptagning för ADB givas, bör den därför i stället vara "uppgift som är lagrad å tekniskt medium eller som måste sammanställas från flera sådana media, om det fordras för att den skall kunna uppfattas av människan." Härmed åsyftas ingalunda s k samkörning av olika dataregister. Ett register, behandlat som en enhet, *kan* vara uppdelat på olika datamedia.

Till det nu behandlade första stycket är ytterligare att anföra följande. Karta och ritning, som nu omnämns särskilt, inryms i formuleringen "framställning i skrift eller bild", likaså mikrofiche. Nuvarande formulering, "alla – – – förvarade handlingar, vare sig de – – –", är egentligen ganska missvisande. *Alla* handlingar, som faktiskt finns hos en myndighet, är ej allmänna handlingar. Det finns ju även minnesanteckningar. Sammanställs ordet "alla" med "vare sig etc – – –" förstärks intrycket av att formuleringen inte är helt adekvat. Minnesanteckningarna är onekligen upprättade hos myndigheten, språkligt sett. Med den föreslagna skrivningen markeras dels att *alla* handlingar ej omfattas av bestämmelsen dels att en förutsättning för att handlingar skall kunna anses förvarade hos myndighet är att de först inkommit till eller upprättats hos

myndighet på sådant sätt som i det följande beskrivs i 5 och 6 §§ i förslaget.

Andra stycket i 5 kap 3 § har kommenterats ovan i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.3.1. Avsikten är här inte i första hand att reglera när en handling är inkommen eller upprättad, även om den föreslagna bestämmelsen självfallet får betydelse också för dessa frågor, utan bara att fastställa, när en upptagning är att anse som förvarad hos myndighet. Regeln täcker även det förhållandet att upptagningen fysiskt kan befinna sig hos enskilt subjekt, vilket var den enda särregel som enligt prop 1973:33 skulle behövas. Sådan upptagning anses också förvarad hos myndighet, när myndighet förfogar över den. Av skäl som angivits i avsnitt 2.3.1 har OSK funnit det nödvändigt att i lagtexten ta in en definition av termen "förfoga". Självfallet kan, som också framhålls i nämnda prop (sid 77), det avtal som slutits mellan den enskilde och myndigheten få betydelse för avgörande av frågan om myndigheten förfogar över upptagningen.

Den nu föreslagna ordningen har, som redan framhållits, framtvingats av den tekniska utvecklingen. I själva verket har denna redan gått så långt att begreppet "program" egentligen håller på att bli förlegat. Datamaskiner med direktaccessminnen har utvecklats gradvis, och redan i dag kan enorma informationsmängder lagras i t ex ett trumminne, varifrån varje önskad uppgift kan tas fram praktiskt taget omedelbart med hjälp av enkla s k söknycklar. Personnummer är en vanligen använd söknyckel. Man kan även använda personnummer som "integrationsnyckel" för att sammanställa uppgifter från olika datamedia, s k samkörning. Ett vanligt system i dag är det s k databassystemet, som avsevärt utvidgar lättillgängligheten. I ett konventionellt eller kanske rättare sagt äldre system består registret dels av personidentifierande data dels härtill korrelerade uppgifter. I databassystemet ligger förstnämnda data i ett särskilt register, vartill kan vara kopplade ett mycket stort antal register som innehåller de mest skiftande uppgifter. Antalet söknycklar är nästan oändligt i ett sådant system, och hela systemet kan på ett enkelt sätt beordras utlämna alla uppgifter som hänförs till använd söknyckel. Resultatet blir en fullständig bild av individen ur alla synvinklar.

Även en motsatt effekt, som är väsentlig för den personliga integriteten, uppkommer som en följd av den föreslagna regeln. Den är ägnad att minska myndigheternas insyn i de enskilda medborgarnas förhållanden. Detta har visserligen ej något med offentlighetsprincipen att skaffa men det bör ändå framhållas. Den berörda regeln i 6 § tredje stycket datalagen blir dock ej överflödig. I de fall – se 7 § samma lag – där något tillståndsärende ej blir aktuellt hos datainspektionen, kan föreskrifter ändå behövas. Det skadar inte att det inskärps att föreskrifterna icke får ges ett sådant innehåll att grundlagsbestämmelserna sätts ur spel.

3.1.4 *Vilka handlingar är icke allmänna? (5 kap 4 §)*

Denna paragraf motsvarar nuvarande 2 kap 4 och 7 §§ TF, men omfattar även annat och mera. OSK har funnit redigast att i en enda bestämmelse sammanfatta de fall då en handling ej är allmän.

Punkten 1 svarar mot 2 kap 4 § TF. Däri anges att en upptagning för ADB kan fylla samma funktion som en "minnesanteckning" i detta ords vedertagna betydelse. Strängt taget är uttrycket, huru vedertaget det än må vara, mindre lyckat. Det skulle t ex kunna anses syfta även på en anteckning på ett dagboksblad; detta är ej riktigt. I övrigt avviker ej punkten 1 i sak från nuvarande 2 kap 4 § första stycket TF. De skäl som föranledde OK att föreslå en särskild sekretessregel i 2 kap 14 § TF för minnesanteckningar saknar numera aktualitet, sedan förvaltningslagen tillkommit. Sådana anteckningar, som bör bevaras och därigenom bli allmänna handlingar, lär också bli det.

Det andra stycket i 2 kap 4 § TF ingår till dels i punkten 1. Den avslutande meningen däri har bedömts som mindre erforderlig med den definition av "förvara", som ovan under 5 kap 3 § berörts. I de fall som härmed avses torde den myndighet, som förvarar upptagning endast för teknisk bearbetning eller lagring, icke förfoga över den. Bearbetningen kan ske utan att upptagningen överförs till för människan direkt läsbar form.

OSK föreslog i delbetänkandet att 2 kap 4 § TF skulle förses med ett nytt stycke av innebörd att upptagning för ADB, som endast utgör ett led vid bearbetning med sådan behandling, ej skulle anses som allmän, förrän bearbetningen avslutats. Remissutfallet blev något blandat. Flera instanser, bland dem *DON* och *DAFA*, ansåg att sådan s k mellanprodukt borde följa samma regler som minnesanteckningar och alltså bli allmän handling endast om den omhändertas för förvaring efter bearbetningens avslutande. *RSV* framhöll att sådana mellanprodukter ofta tas fram endast i kontrollerande syfte för att se om bearbetningen fortskrider planenligt. *RPS* och *RRV* m fl anspelade på det förhållandet att många allmänna register nästan kontinuerligt bearbetas och uppdateras, varför det knappast är möjligt att ange när bearbetningen är avslutad och vad som är en mellanprodukt. Det var detta sista som departementschefen tog fasta på i propositionen, och förslaget förkastades.

Det framstår dock som en tilltalande tanke att jämställa dessa mellanprodukter med minnesanteckningar. Någon begreppsmässig skillnad synes ej föreligga. De allmänna register, som vissa remissinstanser talade om, är visserligen som framhållits i avsnitt 2.3.1 , föremål för kontinuerlig bearbetning, främst i form av uppdatering, men de framstår efter varje sådan åtgärd som en avslutad produkt. OSK vill därför ånyo i något modifierad form framföra sitt gamla förslag. Modifieringen får den effekten att mellanprodukterna, i den mån de ej anses böra bevaras, får förstöras.

Punkten 3 går tillbaka till OK:s förslag till 2 kap 7 § första stycket TF: "Som allmän handling skall ej anses försändelse eller meddelande, som inlämnats till eller upprättats hos myndighet för befordran."

Frånsett att det sista ordet möjligen skulle kunna syfta på handlingar i ett tjänstebefordringsärende, föreligger även i övrigt vissa inadvertenser i skrivningen. Dessa framhölls också under remissförfarandet. *MO* påpekade t ex att bestämmelsen egentligen syftar på brev och telegram, som inlämnas till post- respektive televerket för befordran, men att det hos åtskilliga myndigheter dagligen upprättas handlingar, som är avsedda att befordras. Så är ju t ex en domstols beslut typiskt upprättade för att befordras. I och för sig framkom väl ingen invändning mot att privatbrev, avsedda att befordras av postverket till adressaten, ej skulle vara allmänna handlingar hos postverket. Någon vägande invändning i övrigt häremot synes ej föreligga, i synnerhet som ju myndigheten ej på något sätt skall ta del av handlingens innehåll.

En handling, som är "upprättad för befordran" (OK lämnade ej några exempel härpå), är den nedteckning som görs av ett telegram, som är intelefonerat till telestation. Med hänsyn till att det språkligt sett är svårt att finna en formulering, som ej till synes täcker mycket mera än vad som är avsett, föreslås en regel som endast täcker försändelser eller meddelanden som är inlämnade, underförstått till myndighet. De handlingar, som med all sannolikhet avsågs täckta genom uttrycket "upprättats hos", åtnjuter sekretess enligt 29 § SekrL (27 § LAH). För att tydligare markera vad det är frågan om används i förslaget ordet "vidarebefordran".

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

Punkten 5 svarar – i något förenklat skick – i sak mot nuvarande 2 kap 7 § TF och täcker även den arkivmyndighet som DAK föreslagit i SOU 1974:94.

Punkten 6 är ny. Problemen är likartade för radionämnden och biografbyrån. Sveriges radio är lika litet som de enskilda biografägarna underkastad offentlighetsprincipen, men deras handlingar, inklusive upptagningar, kan ändå komma att förvaras hos myndighet. En skillnad finns dock mellan de två nämnda myndigheterna. Radionämnden förhandsgranskar ej program, medan filmbyrån gör detta beträffande filmer. I det förra fallet har programmet redan givits fullständig offentlighet, vilket gör det möjligt att uttryckligen undanta det från offentlighetsprincipens tillämpningsområde, när det efteråt eventuellt kommer att förvaras hos radionämnden. Det skulle nämligen föra alldeles för långt att tvinga radionämnden att ställa lokal och apparatur till förfogande för den som

vill ta del av ett ljudradioprogram eller en TV-upptagning. Samma synsätt kan anläggas när det gäller biografbyrån, men eftersom det här är fråga om material, som ej redan offentliggjorts, ter det sig mera naturligt att uppställa en sekretessregel för biografbyrån. Detta har skett i 7 § LAH. Ytterligare en aspekt är gemensam för dessa två myndigheter, nämligen upphovsrättsliga synpunkter.

3.1.5 *När är handling inkommen? (5 kap 5 §)*

Denna paragraf motsvarar nuvarande 2 kap 5 § första stycket TF och 2 kap 6 §, också första stycket. Båda dessa paragrafer innehåller i övrigt definitioner av begreppet upprättad handling, medan förevarande paragraf endast definierar vad som skall anses vara en inkommen handling. Att båda dessa nuvarande paragrafer upptar definitioner av båda begreppen beror på att 2 kap 5 § är att uppfatta som en huvudregel, medan 6 § upptar undantag härifrån. OSK har funnit enklare att först uttömmande ange, när en handling är att anse som inkommen till myndighet, men i sak skiljer sig den föreslagna regleringen ej från den nuvarande. Med "behörig tjänsteman" avses sådan befattningshavare, som har att emotta handlingen till följd av intern arbetsordning, eller som eljest har att ta befattning med mål eller ärende, till vilket handlingen hör. – Vad gäller upptagning för ADB bör erinras om att den är förvarad hos myndighet först när denna förfogar över den. Upptagningen kan då ej heller vara inkommen till myndigheten före samma tidpunkt.

I 7 § förvaltningslagen finns en avvikande definition av begreppet inkommen handling. Enligt denna paragraf är det tillräckligt att meddelande om försändelse nått myndigheten eller t o m att handlingen, efter vad det kan antas, avskilts för myndighetens räkning på postanstalt, blott den senast nästa arbetsdag kommer behörig tjänsteman tillhanda. Detta system syftar till att säkerställa att part inte skall anses ha försuttit någon tidsfrist enbart p g a formella skäl. I 5 kap 5 § YFG måste definitionen vara en annan, nämligen att handlingen faktiskt inkommit till och alltså finns hos myndigheten. Först då kan den utlämnas, och det fyller ingen rimlig funktion att betrakta den som allmän dessförinnan.

3.1.6 *När är handling upprättad? (5 kap 6 §)*

I denna paragraf regleras frågan om när en handling är att anse som upprättad.

Punkten 1 svarar oförändrad mot 2 kap 5 §, andra stycket, första meningen TF. Ett diarium är upprättat och i princip offentligt i det ögonblick "bläcket torkat". Huruvida någon anteckning faktiskt skett eller ej är likgiltigt. Diariet är ändå offentligt. Det kan vara en intressant sakuppgift redan att diariet är blankt. Beträffande spörsmålet om hemliga diarier hänvisas till framställningen i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3.3) och i specialmotiveringen till 2 § LAH (avsnitt 3.2.1).

Punkten 2 återfanns ursprungligen som 35 § SekrL. Som tryckfrihetssakkunniga fann passar den till sin natur bättre in i grundlagen. Den finns

i dag i 2 kap 6 § andra stycket TF. "Därtill hörande protokoll" syftar bl a på domstols huvudförhandlingsprotokoll. Dessa är formellt att anse som klara och justerade, när huvudförhandlingen är slut, men kan alltså med stöd av denna regel innehållas tills domen avkunnas eller utan avkunnande expedieras. "Andra handlingar" är t ex domsbevis som enligt föreskrifter därom skall expedieras för bl a verkställighet av påföljd för brott. Denna regel syftar dock ej enbart på domstolarnas verksamhet. Även annan myndighet omfattas därav, under förutsättning att dess beslut skall avkunnas eller expedieras. – I domstols huvudförhandlingsprotokoll kan ha intagits ett beslut under rättegången, avkunnat under förhandling. Det kan t ex gälla avvisande av ombud. Detta beslut kan självfallet ej "innehållas" till dess domen i målet avkunnas eller expedieras. Detta får såsom nu i praktiken lösas genom att sådant beslut uppsätts särskilt.

Punkten 3 uppfattades också den ursprungligen som en sekretessregel och återfanns som 5 § SekrL, nu som 2 kap 6 § tredje stycket TF. Den har oförändrad överförts till förevarande förslag med det tillägget, att vad som sägs om riksdagens revisorer också skall gälla kommuns revisorer. De sistnämndas ställning har i detta avseende varit oreglerad. I den mån dessa revisorer tar del av social centralnämnds handlingar lär de dock omfattas av de tystnadsplikter, som finns i 91 § barnavårdslagen, 64 § lagen om socialhjälp eller 64 § lagen om nykterhetsvård. Revisorerna måste nämligen anses ta del av de uppgifter, som finns i handlingarna, i tjänsten.

Punkten 4 svarar mot 2 kap 5 §, andra stycket, andra meningen TF. Härmed åsyftas t ex sådant protokoll från förberedelse i tvistemål som inte innehåller något överklagbart beslut.

Punkten 5 motsvarar sista meningen i 2 kap 5 § TF. Med expedition förstås att en utskrift färdigställts, som är avsedd för någon utomstående och som avsänts till denne eller hålls tillgänglig för honom. Den nuvarande lydelsen synes innebära att expeditionen kan äga rum efter det målet eller ärendet, vartill handlingen hör, blivit avgjort, vilket kan innebära att handlingen ej anses upprättad förrän vid en senare tidpunkt. Detta är säkerligen ej avsett utan regeln bör läsas – och stöd härför synes kunna hämtas från motiven (SOU 1947:60 sid 221) – så att om expedition ej skett, när målet eller ärendet avgörs, den ifrågavarande handlingen ändå skall anses upprättad vid denna tidpunkt. Den nu föreslagna lydelsen innebär uttryckligen att detta skall gälla.

Punkten 6 saknar motsvarighet i TF. Detta beror dock ej på att det antagits, att regeln skulle vara överflödig. Å nyssnämnda sid 221 uttalas: "Det är dock icke uteslutet att även handlingar finnas, vilka så allmänt angå myndighetens verksamhet att de icke kunna anses hänförliga till mål eller ärende. Sådana handlingar få, utan att detta behöver uttryckligen angivas i lagtexten, anses upprättade, då de färdigställts." Det är just sådana handlingar som punkten 6 avser. En intern, av myndigheten utarbetad arbetsordning exempelvis bör bli allmän handling när den färdigställts och – om så behövs – fastställts. Ett annat exempel kan vara att en domare i tjänsten författar en promemoria med synpunkter på ny lagstiftning. När denna expedierats t ex till advokater, som är verksamma

inom domkretsen, måste promemorian bli en allmän handling. Detta kan ej utläsas av TF. Den föreslagna regeln fyller därför en funktion.

Avslutningsvis kan anmärkas dels att OK upptog 2 kap 5 och 6 §§ TF i oförändrat skick i sitt förslag dels att upptagning för ADB aldrig är att anse som upprättad förrän myndighet förfogar över den. Sistnämnda påpekande har ej någon egentlig praktisk betydelse men görs likväl för fullständighetens skull.

3.1.7 *Om utlämnande (5 kap 7 §)*

Denna paragraf motsvarar 2 kap 8 §, första och tredje styckena TF.

I rätten att ta del av handling på stället ingår redan i dag att sökanden är oförhindrad att fotografera av en offentlig handling och att han, om sökt information finns å ljudband, självfallet har rätt att avlyssna det. Otvivelaktigt har han härvid även rätt att överföra sådan upptagning till eget ljudband med hjälp av egen bandspelare. På grund härav har i den föreslagna lagtexten uttryckligen angivits att rätten att ta del av handlingen också omfattar avlyssning och avbildning. (Så även OK i förslaget till 2 kap 23 § TF.) Att vederbörande eventuellt kan vara förhindrad av upphovsrättsliga regler att utnyttja materialet för kommersiella ändamål är något som inte inverkar på hans rätt att ta del av offentligt material hos myndighet.

Upptagning för ADB skall tillhandahållas i läsbar form. Detta innebär att datamaskintid måste ställas till förfogande. Myndigheten kan bli tvungen att göra en extrakörning, eventuellt att hyra tid hos annan myndighet. Detta är förenat med kostnader, och blir dessa alltför betungande, kan det vara skäl nog att åberopa att betydande hinder möter mot tillhandahållande på stället. Det är också uppenbart att en viss tidsutdräkt blir ofrånkomlig. Tillhandahållandet skall emellertid ske så snart det är möjligt. Om myndigheten avser att inom viss bestämd tid för eget bruk ta fram önskad information, är det fullt försvarligt att vänta med tillhandahållandet till dess. Men ingen onödig tidsutdräkt får förekomma. I vissa fall kan det rentav bli nödvändigt att acceptera, att sökanden själv ställer datamaskinkapacitet till förfogande eller på annat sätt bidrar till kostnaderna. Viss försiktighet måste emellertid iakttas så att upptagningen inte förstörs eller förvanskas av den enskilde.

Har myndigheten redan en utskrift som återger innehållet i upptagningen, fullgör den givetvis sin skyldighet genom att tillhandahålla utskriften. Upptagningen har ju därmed tillhandahållits i läsbar form. Den vanligaste formen av tillhandahållande torde emellertid bli att upptagningen återges på bildskärm. – Av 14 § datalagen följer att myndighet som använder upptagning för ADB vid handläggning av mål eller ärende i princip måste tillföra målet eller ärendet sådan upptagning i läsbar form. Det bör därför ej vara ovanligt att eftersökt information redan finns hos myndigheten i läsbar form.

Annan upptagning är t ex mikrofilm och ljudband. Läsapparat eller bandspelare måste då tillhandahållas. Eventuellt kan sökanden tillåtas använda egen apparatur, om myndigheten för tillfället ej har sådan

tillgänglig. Även här måste då försiktighetsåtgärder vidtas så att upptagningen ej förstörs eller förvanskas. – I vissa extrema fall kan för övrigt upptagning för ADB tillhandahållas i avlyssningsbar form. Vissa datamaskiner kan nämligen "tala" enligt voice in/voice out-metoden.

Paragrafens andra stycke anger i vilka fall myndighet kan vägra att tillhandahålla en handling, trots att den är offentlig. Betydande hinder kan vara att handlingen just då den begärs utlämnad används i myndighetens arbete eller att den är utlånad till annan myndighet. Enligt JO 1966:373 kan det också vara utrymmesbrist eller fara för skada vid begagnande av ömtålig handling. Av JO 1972:306 framgår också att en genomgång av några hundra avier ansetts praktiskt ogenomförbar. Även vägran på sådan grund kan alltså försvaras.

Skyldigheten att tillhandahålla upptagning för ADB på stället är ej heller ovillkorlig bortsett från de fall, där betydande hinder föreligger. Myndigheten bör kunna vägra utlämning, om upptagningens innehåll finns i läsbar form hos annan myndighet och tillhandahållandet där kan ske utan beaktansvärd olägenhet för den som vill ta del av upptagningen. Sådan olägenhet kan föreligga, om den andra myndigheten finns på annan ort. Eftersom uttrycket "annan ort" är svårdefinierbart har OSK valt att tala om närbelägen myndighet, som utan olägenhet för sökanden kan anlitas.

3.1.8 *Handling som är delvis hemlig m m (5 kap 8 §)*

Första stycket svarar mot 2 kap 8 § andra stycket TF. Ett vanligt missförstånd är att uttrycket "hemlig handling" innebär, att handlingen i sin helhet är hemlig. Uttrycket bör alltid läsas som om det stod "handling till den del den är hemlig". Eftersom regeln i fråga fanns även i äldre TF, synes missförståndet svårt att förklara. I själva verket lär väl de allra flesta "hemliga handlingar" egentligen vara delvis offentliga. Finns ej möjlighet att utlämna sådan handling på stället utan att de hemliga delarna därav röjs, har sökanden numera rätt att *gratis* erhålla avskrift av handlingen till den del den är offentlig. Denna rätt förelåg ej uttryckligen före 1974 års ändringar i TF. Dessförinnan fanns enbart en rätt att erhålla avskrift utan att något sades om kostnaderna härför. I praktiken torde emellertid avgift ej ha uttagits i dessa specialfall. Nuvarande lydelse skiljer – på OSK:s initiativ – på termerna *av*skrift och *ut*skrift. Emellertid blir skrivningen onödigt tung med denna dubblering, även om det, språkligt sett, är riktigt att avskrift av upptagning för ADB ej låter korrekt. Eftersom också sådan upptagning anses som en handling, har ett enhetligt uttryck valts, när regeln i fråga avser handlingar av alla typer. Termen utskrift används däremot när en särregel blir nödvändig för upptagningar.

Paragrafens andra stycke är avsett att ersätta 2 kap 8 § fjärde stycket TF och behandlar förfarandet när avskrift (varmed alltså förstås även utskrift) beställs av offentlig handling. En endast delvis offentlig handling kan självfallet bli föremål för dylik beställning. Här är det dock ej fråga om ett tillhandahållande på stället, varför avgift skall uttas, fastän viss del av handlingen måhända måste uteslutas. Anmärkas bör att numera även

kommunala myndigheter har skyldighet att på begäran expediera avskrifter av offentliga handlingar. Med "fastställd avgift" avses för statliga myndigheter vad expeditionslösenförordningen (1964:618) innehåller om avskrifter. Kommunerna bestämmer själva sina taxor. I den ovan flera gånger berörda propositionen uttryckte departementschefen en förmodan om att de statliga bestämmelserna i stort sett skulle komma att följas inom kommunerna. I den mån taxa ej fastställts skall utlämnande ske utan avgift.

En upptagning för ADB behöver inte utlämnas i annan form än utskrift. Detta är också tillräckligt för att tillgodose offentlighetsprincipens syften. Uppenbarligen skulle allvarliga integritetsintrång kunna bli följden om kopior av magnetband ställdes till förfogande. Läget kan bli ett annat om den s k optiska läsningen utvecklas så att t ex en radskrivarutskrift helt maskinellt kan överföras till magnetband. Den optiska läsningen är emellertid ännu ej så väl utvecklad att någon med hjälp av papperskopior kan bygga upp egna databaserade register, utan att detta drar så stora kostnader att det ej blir lönsamt. (Se närmare om denna regel OSK:s delbetänkande, sid 66.) Det bör särskilt framhållas, att regeln ej innebär ett förbud för myndighet att utlämna kopia av t ex magnetband i sådana fall, där det står klart att integritetsintrång ej är att befara. – Sådant utlämnande sker då såsom service och inte enligt offentlighetsprincipen, vilket bl a innebär att myndigheten – eller i förekommande fall datainspektionen – utan hinder av grundlagsbestämmelserna får förbinda utlämnandet med villkor.

En särskild informationskälla utgör hålkort och hålremsor. Dessa är ej visuellt läsbara utan teknisk apparatur fordras för att överföra innehållet till läsbar form. Om innehållet är offentligt, är myndighet skyldig att göra en sådan överföring. Samtidigt är emellertid hålkort och hålremsor att anse som datamedia. De är än så länge vanliga hjälpmedel för inmatning av uppgifter i datamaskin och användes tidigare även som s k minnen. I den angivna regeln får anses ligga att myndighet ej heller är skyldig tillhandahålla hålkort och hålremsor i form av kopior. Å andra sidan innebär regeln att myndighet inte kan undandra sig att utlämna ljudband och mikrofilm i form av kopior om så påfordras. Eftersom sådana kan vara kostsammare att framställa än avskrifter eller fotokopior av traditionella handlingar, bör expeditionslösenförordningen kompletteras på denna punkt. Om myndighet saknar kopieringsmöjligheter eller eljest särskilda svårigheter möter bör – liksom redan nu i fråga om karta, ritning och bild – undantag kunna göras.

Att myndighet är skyldig att på begäran tillhandahålla offentlig information innebär ej att myndigheten är skyldig att utföra bearbetningar av materialet. Det är de uppgifter myndigheten själv förfogar över som kan omfattas av offentlighetsprincipen. Om det finns utarbetade program för framtagande av viss information, innebär det dock ej något merarbete i detta avseende för myndigheten att tillhandahålla informationen. Däremot är myndighet inte skyldig att utarbeta nya program (jfr om program för övrigt vad som sagts under 5 kap 3 §).

Ett problem utgör de s k kommersiella massuttagen av offentligt

material. Uppgifterna används för selektiv reklam, vilket i vida kretsar ej betraktas med särdeles blida ögon. Vad det enskilda företaget gör är egentligen att "åka snålskjuts" på offentligheten. Visserligen lämnas adressuppgifter och liknande i allmänhet icke ut i form av kopia av magnetband (vissa starkt kritiserade, regelrätta försäljningar har dock ägt rum från länsstyrelser), men utskrifterna är ej dyrare än att det är en god affär för de enskilda företagen.

Det går ej att lösa detta problem inom ramen för denna grundlag. Ett i denna meddelat förbud mot utlämnande för sådana ändamål förutsätter att en mycket viktig princip åsidosätts, nämligen att myndighet är skyldig att tillhandahålla offentliga uppgifter utan att efterforska sökandens syften. Ej heller kan en sekretessregel uppställas, enär det ju är fråga om material som bör vara offentligt. En utväg vore att göra sådana uttag dyrare, men detta är ogörligt av två skäl. Det ena har redan nämnts: syftet med framställningen om utbekommande får ej efterforskas. Det andra är att det föreligger uppenbara svårigheter att avgränsa uttag av denna typ från andra. En kvalitativ avgränsning är som redan framhållits omöjlig, och en kvantitativ bestämning ter sig lika omöjlig.

Svårigheterna torde minska avsevärt om det av datainspektionen föreslagna centrala uppdateringsregistret (CUR) kommer till stånd. Andra register av liknande slag – t ex Datemas register – skulle härvid komma att utplånas, och CUR kan kringgärdas av erforderliga föreskrifter, vilka enligt regeln i 3 § andra stycket detta grundlagskapitel får effekt även på uppgifternas egenskap av allmänna.

3.1.9 *Vem prövar fråga om utlämnande? (5 kap 9 §)*

Paragrafen motsvarar 2 kap 9 § första stycket TF samt 2 kap 14 §, andra stycket, första och tredje meningarna. I paragrafen regleras vem som skall pröva fråga om utlämnande av allmän handling. Huvudregeln är oförändrad. Prövningen skall ske hos den myndighet, där handlingen förvaras. Upptagning för ADB förvaras hos myndighet, som förfogar över den. Detta framgår av 5 kap 3 § och behöver ej upprepas här. Emellertid kan sådan upptagning fysiskt finnas hos en myndighet, som på grund av avtal med annan myndighet inte förfogar över upptagningen på sätt 5 kap 3 § anger. Myndighet kan alltså även till följd av avtal vara förhindrad att överföra ifrågavarande slag av upptagning till läsbar form. Stöd för denna tolkning finns i prop (1973:33 sid 87). Detta får dock ej uppfattas så att myndigheten är bunden av förbehåll, som uppställts av annan myndighet. Sådana förbehåll kan med den reglering, som föreslås i 59 och 60 §§ LAH, ej göras. Utlämnar en myndighet upptagning för ADB till annan myndighet, och vill myndigheten försäkra sig om rätten att ensam pröva fråga om utlämnande av uppgifter från upptagningen till allmänheten, måste den avtala med den andra myndigheten att denna ej får överföra upptagningen till läsbar form. Detta torde ofta göra utlämnandet värdelöst, varför det ej kommer till stånd. Situationen kan självfallet utveckla sig till en tvist myndigheterna emellan, som får slitas enligt reglerna i 60 § LAH.

En intressant fråga i sammanhanget är den situation som kan uppstå, när enskild tillhandahåller myndighet upptagning för ADB. Ges därvid myndigheten befogenhet att överföra upptagningen till läsbar form (det förutsätts att fråga ej är om förhållande som regleras i 5 kap 4 § 5), blir huvudregeln tillämplig. Detta måste den enskilde upplysas om. Insisterar han därvid på att myndigheten ej skall ha sådan befogenhet, torde överlämnandet ej längre vara önskvärt för myndigheten. Denna bör ej ingå avtal av denna innebörd. En helt annan sak är om materialet i och för sig kan hemlighållas enligt någon regel i LAH. Då lär problem av detta slag ej uppkomma.

Andra stycket saknar motsvarighet i TF. Det har motiverats av att den reglering, som i dag finns i 35 § SekrL och som bibehållits i 12 § LAH, egentligen är grundlagsstridig. Med detta tillägg finns täckning för bestämmelsen.

I och för sig är det riktigt att det är de för rikets säkerhet synnerligen betydelsefulla handlingarnas ***hemlighållande,*** som är det väsentliga. Sådana handlingar är dock tveklöst hemliga, varför det synes vara betydligt enklare att formulera förhållandet såsom sker i 5 kap 9 §, tredje stycket. Regeln ansluter till bestämmelserna om den s k kvalificerade hemligstämplingen, vilken såväl enligt gällande rätt som enligt detta förslag ***skall*** ske beträffande dessa handlingar.

Nuvarande andra stycket i 2 kap 9 § TF bör i sak bibehållas. Emellertid är det OSK:s uppfattning att detta är en detaljreglering, som med fördel kan överflyttas från grundlag till författning av lägre valör.

3.1.10 *Besvär (5 kap 10 §)*

De nuvarande bestämmelserna om besvär över myndighets beslut, varigenom begäran om utbekommande av allmän handling avslagits, återfinns i 2 kap 10 – 12 §§ TF och är förhållandevis dunkla. En närmare redogörelse för dessa reglers innebörd finns under avsnitt 2.3.7 ovan och 3.2.14 nedan. OSK:s förslag innebär att detaljregleringen av besvärsgången överförs från grundlag till allmän lag. I den förra räcker det följaktligen med en generell regel som anger, att den som fått avslag på en framställning om utbekommande av allmän handling äger rätt att begära överprövning. Regeln kan dock ej göras undantagslös. Det ligger i sakens natur att beslut i högsta instans måste undantas. Härmed åsyftas de instanser som är uppräknade i första stycket, nämligen regeringen, statsråd, högsta domstolen eller regeringsrätten. Såsom angivits i avsnitt 2.3.7 finns det vissa domstolar, t ex arbetsdomstolen, vilka inom sina områden är slutinstanser, men som ändå inte bör undantas i detta sammanhang.

En intressant fråga i detta sammanhang är onekligen statsråds ställning. Redan 1917 föreslogs att vissa av departementschef meddelade beslut i disciplinära ärenden skulle få överklagas till RegR. Härav torde följa att jämväl departementschefs beslut att icke utlämna handling i sådant ärende skulle följa samma besvärsgång. Även om det skulle kunna te sig naturligt med klagorätt mot beslut av departementschef att ej utlämna handling i

personaladministrativt ärende – där departementschef i viss mån intar ställning av verkschef – finns i gällande rätt ej möjlighet härtill.

Ett missförhållande som tryckfrihetssakkunniga angav är att de fall, då departementschef vägrar utlämna hos departement kvarliggande exemplar av skrivelse som sänts till annan myndighet, sökanden icke kan klaga på beslutet; däremot kan sökanden klaga på beslut av den mottagande myndigheten att icke utlämna där förvarat exemplar av samma skrivelse. De sakkunniga intog slutligen den ståndpunkten att departementschefs beslut i hithörande ärenden skulle få överklagas. – OK behöll, utan att beröra frågan, nuvarande ordning i 2 kap 26 § TF.

En annan följd av nuvarande reglering är att beslut fattade av statsministern eller konsultativt statsråd kan överklagas. Enligt OSK:s mening är denna skillnad otillfredsställande, och den kan ej sakligt motiveras. OSK anser att nuvarande undantag i 2 kap 10 § TF bör behållas och omformuleras så att det kommer att avse även statsråd som icke är departementschef. Statsråd kan alltid hänskjuta dessa frågor till regeringens avgörande, och då är talerätt utesluten. Det är för övrigt ej särskilt ofta statsråd faktiskt fattar beslut av detta slag. I stor utsträckning beror detta på att statsråd delegerar beslutanderätten till lägre tjänsteman inom departement, vars beslut i vanlig ordning kan överklagas. Skulle till äventyrs statsråd medvetet fatta beslut att icke utlämna handling, som otvivelaktigt är offentlig, blir detta en politisk fråga, som får prövas av KU eller i annan ordning.

Såsom framgått av den allmänna motiveringen är principen att varje avslagsbeslut skall kunna överklagas.

I 2 kap 13 § andra stycket TF upptas vissa handläggningsregler. Först inskärps att mål eller ärenden av aktuellt slag alltid skall behandlas skyndsamt. Denna regel behålls i 5 kap 10 §, första stycket. Vidare skall såväl enligt gällande rätt som enligt förslaget expedition i sådant mål eller ärende tillhandahållas klaganden utan avgift. Fullföljdsavgift (för övrigt numera avskaffad) och dispensprövning får enligt TF inte förekomma. Följdriktigt återfinns i 35 § tredje stycket förvaltningsprocesslagen ett stadgande som anger att RegR utan dispensprövning skall uppta mål eller ärenden av nämnd art. För HD:s del saknas motsvarande erinran i RB. Eftersom TF tar över saknar detta betydelse.

Nuvarande bestämmelser om att dispensprövning ej behövs i HD och RegR föreslås som nämnts i avsnitt 2.3.7 utgå. Bestämmelserna kan i dagens läge ha sin betydelse med det rikhaltiga urval av överprövande myndigheter som erbjuds, men lär ej bli erforderliga om OSK:s förslag antas. Ovannämnda stadgande i förvaltningsprocesslagen föreslås i sammanhanget skola utgå. (Se härom närmare avsnitt 3.3 nedan.)

Andra stycket av 5 kap 10 § innehåller blott en hänvisning till LAH. Angående besvär, se vidare under 57 § LAH.

3.1.11 *Hemligstämpling (5 kap 11 §)*

Paragrafen motsvarar 2 kap 14 § första och tredje styckena jämte andra stycket, andra meningen, TF och reglerar enbart hemligstämplingen. Ett

vanligt missförstånd är att hemligstämplad handling är detsamma som hemlig handling. Så är icke fallet. Den vanliga hemligstämplingen är ej obligatorisk och har ej någon konstitutiv betydelse. Hemligstämplade handlingar kan i själva verket vara offentliga. Omvänt kan hemliga handlingar sakna stämpel. Stämpeln säger inte mer än att den tjänsteman, som en gång anbringade den, ansåg att handlingen då var hemlig. Begärs handlingen därefter utlämnad, måste dess status ånyo prövas. Stämpeln är alltså bara en varningssignal. I sak skiljer sig OSK:s förslag ej från vad som nu gäller.

Den s k kvalificerade hemligstämplingen har ansetts böra bibehållas. De handlingar som härvid kan komma i fråga finns angivna i 5 kap 9 § tredje stycket. En följd härav blir att kungörelserna 1949:696 (utrikesförvaltningen) och 1967:575 (polisväsendet) kommer att bestå med nödiga redaktionella ändringar. Ytterligare en kungörelse blir nödvändig till följd av avskaffandet av försvarets sekretesskungörelser. Den nya kungörelsen bör täcka 4 § försvarets sekretsskungörelse (1950:462) och sista punkten i kungörelsen (1962:200) om sekretess inom signalskyddstjänstens område. Båda de sistnämnda bestämmelserna föreskriver att beträffande i respektive kungörelse avsedd handling, vars hemlighållande är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, beslut om utlämnande skall fattas av chefen för försvarsdepartementet. (Se nedan avsnitt 3.4.)

Det bör framhållas att myndighet, som kan åsätta handling kvalificerad hemligstämpel, ej bör göra det, om avsikten enbart är att framtvinga ett visst handhavande av handlingen. Det är dennas karaktär som är utslagsgivande, och man bör ha klart för sig vilka konsekvenser stämpeln medför för utlämningsfrågor. Myndighet som åsatt stämpeln har också rätt att avlägsna den, om ändrade förhållanden motiverar detta.

Sådana anteckningar som "konfidentiellt", "endast för tjänstebruk" eller t o m "ej för pressen" lär numera vara utrensade. I tredje stycket inskärps dock – liksom i TF – att hemligstämpling ej får ske på annat sätt än i paragrafen sägs.

3.2 Lagen om allmänna handlingar

3.2.1 *Inledande bestämmelser (1–3 §§)*

1 och 3 §§ LAH behöver ingen närmare kommentar. När det i LAH talas om "handling" avses därmed genomgående "allmän handling".

I fråga om motiven till 2 §, som saknar direkt motsvarighet i gällande rätt, hänvisas i första hand till den allmänna motiveringen (2.3.3). Som där framhålls innebär första stycket, att skyldigheten att hålla handlingar registrerade eller ordnade avser alla handlingar som inte omedelbart kan utrensas. I åtskilliga fall är särskild diarieföring överflödig. Det är t ex vanligt, att kopior av beslut hos en myndighet utsänds åt olika håll för kännedom. Om mottagande myndighet har användning för kopiorna bör de givetvis bevaras på sådant sätt, att man vid behov kan finna dem, och detta kommer då också den till godo som önskar taga del av dem. En

domstol som mottager RÅ:s cirkulär och sätter in dem i en samlingspärm har ju möjlighet – och är också skyldig – att tillhandahålla dem för den som så begär.

Ett särskilt problem utgör alltigenom obegripliga skrifter, som tillställs myndigheter. Ibland är de anonyma, varför komplettering ej heller kan fås. Det ter sig naturligt att myndigheten får underlåta att registrera dessa handlingar, som ej kan beaktas och som ur offentlighetssynvinkel är helt meningslösa. Från kommunalhåll uttalades vid OSK:s hearings att det inte är så ovanligt, att det till olika kommunala myndigheter inkommer skrifter, som uppenbarligen utgör opinionsyttringar i någon politisk fråga. Dessa kan ofta nog ej hänföras till något pågående ärende, och önskad åtgärd – huru angelägen den än må te sig för ingivaren – ligger utanför myndighetens kompetensområde. Även sådana handlingar ter det sig skäligen obehövligt att registrera och bevara. Detta har intet med åsiktsfriheten att skaffa och innebär självfallet ingen inskränkning däri. Det finns bättre sätt att ge uttryck åt åsikter än att överösa myndigheter, som intet har med saken att göra, med skrifter.

Är det åter fråga om skrifter från med namn och adress angivna inlämnare, måste myndigheten först, oavsett handlingens språkliga skick, förvissa sig om att den inte tillhör något pågående ärende eller innehåller framställning som myndigheten har att beakta. För de allmänna domstolarnas vidkommande är det ej ovanligt att synnerligen bristfälliga eller helt obegripliga, såsom stämningsansökningar rubricerade handlingar inkommer. Dessa kan domstolen ej kasta utan vidare, även om det oftast slutar med att handlingen avvisas efter ett eller eventuellt flera misslyckade försök att få den kompletterad eller förtydligad. Ett mål eller ärende har dock uppkommit såtillvida att avvisningsbeslutet kan överklagas. Regeln i fråga får alltså tillämpas med viss försiktighet men torde dock fylla ett behov.

Särskilt på den kommunala sidan kan vissa problem uppstå vid tillämpningen av huvudregeln om registreringsskyldighet. Motsvarande problem kan finnas även inom den statliga sektorn men är ej där lika uttalade. För de allra flesta framstår kommunen som *en* person. Handlingar kan alltså ges in till vilket organ som helst utan en tanke på om det är rätt adressat. Skall då handlingen registreras där den kom in eller formlöst överlämnas till det organ som skall ha den och först där registreras? Under förutsättning att detta sker utan större tidsutdräkt än som är absolut oundvikligt lär ingen befogad anmärkning kunna riktas mot detta förfarande. Kan det däremot inte utan föregående undersökning klarläggas vart handlingen hör, bör registrering ske hos primärt mottagande myndighet – detta i sin tur under förutsättning att fråga ej är om en handling som faller under undantaget i första stycket.

Såsom framhållits redan i den allmänna motiveringen har OSK funnit det erforderligt att öppna en dispensmöjlighet från den i första stycket upptagna huvudregeln. Genom att dispensbefogenhet läggs hos regeringen bör det kunna påräknas, att offentlighetssynpunkterna tillbörligen beaktas vid avvägningen. Till skillnad från den generella inskränkningen i första stycket är det här fråga om myndigheter med särskilda problem på

grund av att de hanterar ett mycket stort antal handlingar av viss typ, där det samtidigt kan sägas att intresset av den enskilda handlingens tillgänglighet är mycket ringa. SCB:s från olika håll inströmmande statistiska primäruppgifter kan tagas som ett paradexempel.

Metoderna vid diarieföring varierar från myndighet till myndighet. Diariet anses likväl vara en allmän handling i och med att det upprättats och i princip offentligt. Det blir ej mindre allmänt genom att användas för sitt syfte, nämligen att vara den handling vari anteckningar sker om inkomna och upprättade handlingar. Även dessa anteckningar blir allmänna och i princip offentliga "när bläcket torkat". Dock används diariet även som en arbetshandling hos en myndighet, som OSK haft kontakt med, nämligen statens rättskemiska laboratorium. I därför avsett utrymme görs fortlöpande anteckningar av olika genetiska markörer, som framkommer vid blodanalys i paternitetsärenden. Dessa siffror kan ändras efter hand och får ej slutgiltig form, förrän ärendet är avslutat, dvs när utlåtande expedieras. Dessa anteckningar bevaras hos laboratoriet, men de skulle normalt ej bli allmänna förrän det ärende, vartill de hör, slutligt handlagts. JO har i ett avgörande den 30 oktober 1974, Dnr 2906/74, förklarat att anteckningarna i princip har karaktär av minnesanteckningar, men att de är intagna i en redan från början allmän handling och därför följer dennas status. Diariet är offentligt, följaktligen är även dessa anteckningar offentliga. Att en handling är delvis offentlig, delvis hemlig är ett vanligt förhållande, men detta kan endast gälla *allmänna* handlingar. En konstruktion, som innebär att en och samma handling delvis är allmän delvis icke är det, är däremot med JO:s synsätt omöjlig. Följden härav blir att sådan myndighet, som av praktiska skäl använder en såsom diarium betecknad handling även såsom arbetshandling, för att undvika berörda konsekvens måste upphöra med detta bruk och föra anteckningar av denna karaktär i separat handling, som då kommer att följa huvudregeln i 5 kap 4 § 1 YFG.

I OSK-sekretariatets lagutkast innehöll 2 § ett tredje stycke, som behandlade frågan om hemliga diarier. Enligt där föreslagen lydelse skulle register över allmänna handlingar eller anteckning däri få hemlighållas endast om uppenbarande av det förhållandet att viss handling registrerats skulle medföra att det väsentliga innehållet i handling, som skall hållas hemlig, kunde röjas. Detta förslag kritiserades under OSK:s hearings våren 1974, och formuleringen var onekligen något dunkel och missvisande. Stycket i fråga var avsett att ta sikte på, icke det väsentliga innehållet i den enstaka handlingen utan det bakomliggande förhållande, vilket skulle vara av sådan vikt att handlingens blotta existens borde hemlighållas för att sagda förhållande ej skulle röjas. Eller m a o: diariet, vari handlingen var införd, skulle icke kunna föras öppet utan risk för att det som skulle hållas hemligt röjdes. En bättre formulering vore därför: "– – – registrerats medför att det förhållande, som föranlett handlingens hemlighållande, röjes." Som nedan närmare skall utvecklas har dock OSK slutligen stannat för en annan lösning.

OK framhöll (SOU 1966:60 sid 111), att den omständigheten att ett diarium innehåller uppgift om handlingar, som enligt myndighets bedö-

mande skall anses hemliga, icke utgör grund för att hemlighålla också diariet. Diariets karaktär av offentlig handling beror på dess eget innehåll. OK ansåg hemligt diarium mindre önskvärt och föreslog ej heller någon regel därom.

JO har redovisat samma inställning i sitt remissyttrande över OK:s betänkande. I två framställningar (1967 och 1970) till Kungl. Maj:t angående diarieföringen i statsdepartementen framhöll JO vidare, att det visserligen funnes handlingar av sådan karaktär, att redan deras existens måste hemlighållas, men att detta vore undantagsfall. Huvudregeln borde vara att diarieföring skall vara öppen, särskilt som möjligheter till överprövning av hemlighållandet i annat fall komme att saknas i praktiken. Samma inställning redovisades i statsrådsberedningens ovannämnda promemoria, vilken JO förklarade sig kunna ansluta sig till. JO:s skrivelse den 14 december 1970 tog upp finansdepartementets hemliga diarier över ansökningar om skattebefrielse i samband med strukturrationalisering, vilka motiverades med angelägenheten av att förekomma börsspekulationer. JO var kritisk mot detta bruk och framhöll att grunden för sekretessen i detta fall var hänsynen till enskilds ekonomiska intresse. Denna sekretessgrund, fortsatte JO, kunde hävas genom den enskildes samtycke, men fråga om utlämnande av handlingar i dessa ärenden kunde ej väckas, då handlingens existens mörklades. På grund härav kunde nämligen icke samtycke till utlämnande framskaffas. Sist refererade uttalanden återfinns i JO 1973:317, vari konstateras att praxis i finansdepartementet ej ändrats.

Detta departements beslut behandlades av konstitutionsutskottet (KU 1973:20 sid 6, 21), varvid utskottets majoritet anslöt sig till JO:s principuttalanden att förekomsten av hemlig handling i ett ärende icke i och för sig finge leda till att handlingen registrerades i hemligt diarium, i vilket allmänheten alltså saknade insyn. Samtidigt lämnades emellertid departementschefens bedömning att en öppen diarieföring i de omdiskuterade skatteärendena kunde leda till att det sekretesskyddade intresset äventyrades utan erinran. Fyra ledamöter reserverade sig i fråga om den senare bedömningen, och en ledamot anförde i särskilt yttrande, att frågan om sekretesskydd beträffande myndigheternas diarier och register i vissa ärenden borde klarläggas i samband med OSK:s arbete.

I det stora flertalet fall innefattar det förhållandet att en handling helt eller delvis är hemlig icke skäl att hemlighålla även att handlingen existerar och finns hos viss myndighet. Handlingen bör då diarieföras i vanlig ordning, och skäl att hemlighålla diarieanteckningen finns inte. Redan TF:s bestämmelser visar att hemlighållande av diarier bör prövas med särskild restriktivitet.

Då nu OSK föreslår att registreringsskyldigheten skall lagfästas, måste även frågan om hemliga diariers tillåtlighet prövas. I samband med remissförfarandet beträffande OK:s slutbetänkande framhöll flertalet militära instanser att det vore önskvärt att hemliga diarier alltjämt finge föras. Under OSK:s hearings upplystes från utrikesdepartementet att det där överhuvudtaget ej finns några öppna diarier. Att hemliga diarier förs i vissa fall på andra departement har ovan exemplifierats. Det är således en

ganska utbredd uppfattning att hemliga diarier är nödvändiga. Emellertid är registreringsskyldigheten av så stor vikt för offentlighetsprincipens genomslagskraft att dessa diarier framstår som något betänkligt. De får till följd att betydande grupper av handlingar icke bara till sitt innehåll utan även till sin existens hemlighålls. Besluten att hemlighålla handlingarnas innehåll kan härigenom aldrig bli föremål för överprövning. Det fåtal handlingar, som verkligen kan ha denna vikt, synes inte motivera att en sådan total mörkläggning får ske.

OSK har ej föreslagit några regler om hur diarieföringen skall anordnas. Denna måste givetvis få, som nu, variera från myndighet till myndighet. Ett diarium måste dock, redan för att möjliggöra för myndigheten själv att överblicka sitt handlingsbestånd, ha ett substantiellt innehåll. Ej bara handlingens inkomstdag eller tidpunkt för handlingens upprättande eller dess avsändare eller mottagare måste antecknas utan även en kort beskrivning av handlingens karaktär. Det sistnämnda låter sig väl göra även beträffande flertalet av de hemliga handlingarna utan att därigenom skador uppstår. OSK utgår härifrån och föreslår beträffande vissa handlingar en särregel, som dels fastslår huvudregeln om att alla handlingar skall registreras dels medger, att sådana handlingar, vars innehåll är av sådan särskilt känslig natur att redan uppgifter därom utöver absolut nödvändiga identifieringsdata skulle kunna röja det bakomliggande förhållandet, får anges med blott dessa nödvändiga data i diariet. Men härutöver fordras enligt förslaget att röjandet skall vara till skada för rikets intressen. Härmed markeras att det verkligen skall vara fråga om centrala och vitala intressen. Regeln bör alltså endast bli tillämplig inom utrikes-, totalförsvars- och den centrala finans- och räntepolitiksekretessens områden, dvs beträffande sådana handlingar, som skall kunna hemlighållas med stöd av 4–6 §§ i förslaget.

En handling, som endast är angiven i vad gäller datum för dess inkomst eller upprättande samt avsändare och mottagare, kan knappast ge den som tar del av det diarium, där den finns upptagen, någon tillräcklig grund för slutsatser. Däremot kan naturligtvis det förhållandet att det plötsligt dyker upp en anteckning om viss handling, som markant skiljer sig från omgivande anteckningar, ge material till spekulationer. Dessa lär dock ändå vara ofrånkomliga, och den påspädning av materialet, som den nu föreslagna regeln kan medföra, torde få en enbart marginell effekt. Även om nu principen bör vara att alla allmänna handlingar skall finnas öppet redovisade, innebär bestämmelsen ej något förbud mot att vid sidan om det offentliga föra särskilda, hemliga diarier, vari de handlingar, som här har diskuterats, identifieras fylligare. Det sistnämnda ligger i och för sig i myndighetens eget intresse.

Förslaget utgår således från att ett diariums hemlighållande beror på diariets eget innehåll. Om diariet icke innehåller anteckningar, som i sig faller under någon sekretessregel, skall hemlighållande inte heller ske.

3.2.2 *Utrikessekretessen (4 §)*

Enligt gällande rätt (3 § SekrL) må handlingar i ärenden, vilka angår rikets förhållande till främmande makt, allenast i de fall och i den ordning regeringen bestämmer utlämnas tidigare än femtio år efter handlingens datum. Andra handlingar, som angår svensk myndighets förbindelser med främmande makts myndigheter eller undersåtar eller eljest rör främmande makt eller dess förhållanden, må ej utan tillstånd av den myndighet som handlägger ärendet utlämnas tidigare än femtio år efter handlingens datum, med mindre det är uppenbart att handlingens innehållande icke påkallas av hänsyn till rikets säkerhet eller av internationella hänsyn.

Protokoll i regeringsärenden, vilka angår rikets förhållande till främmande makt eller som gäller försvarsmakten och avgörs av departementschef, får enligt 1 § SekrL icke utlämnas tidigare än femtio år efter protokollens datum, om ej regeringen bestämmer om kortare tid. Andra protokoll i regeringsärenden får ej utan regeringens tillstånd utlämnas förrän två år förflutit från protokollens datum. Beträffande dessa protokoll får regeringen förordna om längre sekretess upp till högst femtio år. Dessa bestämmelser är exklusiva; 2–36 §§ SekrL är ej tillämpliga. Om riksdagen enligt 2 kap 4 § RO skall iaktta tystnad om vad som förekommit vid sammanträde inom stängda dörrar, får enligt 2 § SekrL protokoll inte utan riksdagens tillstånd utlämnas tidigare än femtio år från protokollens datum. När KU granskar protokoll i dessa regeringsärenden, upprättas normalt vissa handlingar, som avser granskningen. Dessa handlingar får ej utan KU:s tillstånd utlämnas tidigare än de granskade protokollen.

OK och remissyttranden

OK, som konsekvent eftersträvade att ersätta alla presumtioner för sekretess med regler, som framställde offentlighet som det normala, anförde i fråga om utrikessekretessen (SOU 1966:60 sid 203):

> Det är dock klart att man då det gäller förhållandena till andra stater måste godtaga att grundlagsdirektiven ger myndigheterna ett stort utrymme för bedömande och att även ett tämligen svagt grundat antagande om irritation inom en annan stats ledning måste föranleda hemlighållande. Givetvis måste det också finnas möjligheter att hemlighålla handlingar för att skydda personer, som vistas i länder med andra politiska system, mot repressalier; det måste här uppställas tämligen små krav för sekretess. Man bör emellertid samtidigt sträva efter att utforma bestämmelserna på det sättet att det blir möjligt att utan omgång eller tidsutdräkt lämna ut handlingar med ett icke ömtåligt innehåll.

Reglerna om utrikessekretessen togs i OK:s förslag upp i 2 kap 17 § TF. I fråga om den nya paragrafens formulering önskade en stark minoritet (två ledamöter och två experter) göra en skillnad mellan den utrikes brevväxlingen i egentlig mening – handlingar som angår rikets förhållande till annan stat och som inkommit till eller upprättats hos Kungl Maj:ts kansli eller utrikesrepresentationen – och övriga typer av

handlingar med anknytning till annan stat eller annan stats medborgare. För de förstnämnda handlingarna borde man bibehålla en regel som angav hemlighållande som det normala, medan handlingarna i den senare gruppen skulle få hållas hemliga endast om det kunde antas, att utlämnande skulle skada riket eller störa dess mellanfolkliga förbindelser eller föranleda att någon utsattes för övergrepp eller led men. Minoritetens mening skilde sig alltså i sak inte så mycket från den ordning som nu gäller enligt 3 § SekrL; även däri skiljs handlingarna i två grupper med olika förutsättningar för hemlighållandet. Minoriteten ansåg att det med fog kunde hävdas, att en regel med omvänd presumtion, dvs *för* hemlighållande, bäst tillgodosåg det relativt stora utrymme för diskretionär bedömning som enligt sakens natur måste finnas. Icke minst krävdes ett stort utrymme för sekretess för att säkerställa utrikesförvaltningens behov av information.

OK:s majoritet (tre ledamöter, inkl ordföranden, och en expert) föreslog däremot samma formulering för alla handlingar, nämligen att de skulle hållas hemliga om "utlämnande kan vara till skada för riket eller störa dess mellanfolkliga förbindelser eller föranleda att någon utsättes för övergrepp eller lider men." Majoriteten hävdade i sin motivering att frågan om presumtionen endast vore en skrivfråga och att tillämpningen i sak skulle leda till samma resultat, dock att en noggrannare prövning likväl skulle framtvingas.

Utrikessekretessen kommenterades endast av ett fåtal av de remissinstanser som yttrade sig över OK:s förslag, och bland dem som yttrade sig var meningarna delade om huruvida majoritetens eller minoritetens förslag vore att föredra. *JO* ifrågasatte, om OK i sin vällovliga strävan att framhäva offentligheten inte gått för långt. Enligt JO var det nämligen uppenbart att sekretess för de handlingar, som är centrala för utrikesförbindelserna, måste vara det normala.

Under tiden efter OK:s förslag har debatt om utrikessekretessen förekommit främst såvitt avser forskningens intresse att få del av material, särskilt sådant från tiden för andra världskriget 1939–1945. En skrivelse i detta ämne till Kungl Maj:t från professorn Sven Ulric Palme m fl överlämnades 1973 till OSK för beaktande under kommitténs arbete. Det framhölls i skrivelsen, att material från ett flertal länder nu frisläppts och att sekretessen medförde en särskilt gynnad position för vissa forskare.

OSK

Det torde i stort sett råda enighet om att rikets förhållande till annan stat måste skyddas mot insyn i betydande utsträckning, att sekretessbehov kan föreligga i ärenden av högst skiftande slag men att behovet är särskilt uttalat beträffande den utrikes brevväxlingen i egentlig mening. Det synes välmotiverat att – såsom den starka minoriteten i OK förordade – även i lagtexten göra en skillnad mellan handlingar hos departementen och utrikesrepresentationen, å ena, och andra handlingar med utrikes anknytning, å andra sidan. Denna metod har använts i det nu framlagda förslaget

till 4 § LAH. Vad som rimligen bör framstå som huvudregel har därvid placerats i första stycket. Villkoren för hemlighållande har här angivits så att det skall kunna "antagas att utlämnande skadar riket eller stör dess mellanfolkliga förbindelser." Uttrycket "kan antas" innebär att risken inte behöver vara betydande, men kravet att *rikets* säkerhet eller mellanfolkliga förbindelser måste hotas gör det uteslutet att åberopa sekretess enligt 4 § för handlingar som är av betydelse enbart för enskilda mellanhavanden. Detta bör medföra en något snävare avgränsning av sekretessen än enligt nu gällande rätt. I paragrafens andra stycke har den "egentliga" utrikessekretessen behandlats. Presumtionen är där *för* hemlighållande.

I OSK-sekretariatets lagutkast fanns ingen motsvarighet till det nu föreslagna tredje stycket. Till följd av kritik som på denna grund riktades mot utkastet har OSK funnit skäl att komplettera paragrafen med bestämmelsen i fråga. Det går ej att i första eller andra styckena inläsa att Sveriges förhållande till exempelvis FN skulle täckas av där angiven sekretess.

En regel, som innebär att denna s k omvända presumtion bleve gällande över hela fältet, skulle – oavsett att den icke finns i gällande rätt i klart uttalat skick – knappast gagna offentligheten. För de handlingar, som är av särskilt känslig natur, ger andra stycket normalt ytterst långtgående möjligheter till sekretessbeläggning. Vissa konsekvenser får dock denna uppspaltning. En handling som från UD överlämnas till SIDA skall behandlas enligt andra stycket. Om SIDA underställd personal, som är sysselsatt utomlands med något biståndsprojekt, tillskriver SIDA direkt, blir skrivelsen däremot att behandla enligt första stycket, ehuru den kan ha sådant innehåll att den, om den avsänts från en ambassad, utan vidare skulle gå in under andra stycket. Detta kan te sig inkonsekvent men är en ofrånkomlig följd av att offentlighetsprincipen är anknuten till begreppet allmän handling. SekrL innehåller åtskilliga exempel på att såsom rekvisit för hemlighållande uppställts att handling inkommit till eller upprättats hos viss myndighet. I något mindre omfattning återfinns detta rekvisit i LAH, och detta är i sin tur också att se som en oundviklig följd av offentlighetsprincipens formella konstruktion (jfr ovan, avsnitt 2.1).

Under OSK:s hearings framfördes från SIDA att det skulle vara mycket önskvärt med ett motivuttalande av innebörd att ordet "stör" i paragrafens första stycke skall läsas som om det i själva verket stod "i hög grad stör". Det skulle alltså med en sådan tolkning fordras icke så litet för att sekretessen skulle kunna tillgripas. SIDA vill ha betydligt friare händer än f n att lämna underlag för en offentlig diskussion om olika biståndsprojekt. Tidigare hade SIDA egna biståndskontor i olika länder, vilka var fristående från utrikesförvaltningen. Dessa kontor är nu en del av ambassaderna, vilket enligt SIDA lett till att mycken information nu blivit underkastad utrikessekretessen, medan SIDA tidigare på ett helt annat sätt kunde disponera över materialet. OSK ansluter sig för sin del till vad som ovan citerats ur OK:s slutbetänkande: ett tämligen svagt grundat antagande om irritation inom en annan stats ledning måste

kunna föranleda hemlighållande. Gäller det en handling, som faller under andra stycket, är det en tillräcklig sekretessgrund att det icke är uppenbart att utlämnande kan ske utan risk för t ex sådan "irritation" som nyss sagts.

En förkortning av den nuvarande femtioårstiden för utrikessekretessen har påyrkats från flera håll och synes knappast ägnad att väcka några egentliga farhågor. OK:s förslag att låta den normala sekretesstiden vara trettio år med möjlighet till förlängning till fyrtio år förefaller vara en rimlig avvägning. I avsevärd utsträckning bör risken för internationella förvecklingar kunna anses utesluten efter betydligt kortare tid, varvid sekretessen bortfaller enligt den föreslagna formuleringen av paragrafens tre första stycken. Det fjärde och sista stycket reglerar sekretesstiden i enlighet med det nyss sagda.

I OSK-sekretariatets lagutkast föreslogs en lydelse av detta stycke (där tredje stycket), som ganska nära anslöt till OK:s förslag. Under hearings påpekades från flera håll, att tvekan kunde uppstå om den rätta proceduren för det förlängda hemlighållandet. Lydelsen kunde nämligen ges den tolkningen att handling automatiskt skulle bli offentlig, när trettio år förflutit, om inte dessförinnan regeringens beslut om förlängning utverkats beträffande handlingen. Detta skulle, framhölls det, innebära en orimlig arbetsbörda för berörda myndigheter. Alla handlingar, för vilka tiden höll på att löpa ut, skulle behöva granskas ur offentlighetssynvinkel för att utröna om eventuell förlängning av tiden för viss handling kunde bedömas som erforderlig. – OK föreslog en mycket snarlik regel, men uttalade i motiven (SOU 1966:60, sid 206), att beslut om fortsatt hemlighållande ingalunda skulle behöva meddelas innan trettioårsfristen löpt ut, utan skulle sådant beslut få meddelas även därefter i den mån fråga uppkom om eventuellt utlämnande av viss handling.

Den nu angivna tolkningen är den enda rationella. Till undvikande av all tvekan har OSK emellertid funnit sig föranlåten att nu föreslå en lydelse, som otvetydigt anger vad som skall gälla. Frågan om förlängd sekretesstid kan alltså anstå till dess handling begärs utlämnad, och det spelar härvid ej någon roll om beslutet tas före trettioårstidens utgång eller därefter. En yttersta gräns av fyrtio år gäller dock. Efter denna tids utgång är handlingen offentlig utan vidare prövning. I sakens natur ligger givetvis att förvarande myndighet har möjlighet att innehålla handlingen till dess regeringen tagit ställning till frågan. Utrymme för en sådan tillämpning finns i grundlagen – se ovan under 3.1.7 – handling skall utlämnas så snart det kan ske. – Teoretiskt blir det ett glapp när det gäller en handlings status. Har beslut om fortsatt hemlighållande ej fattats före den "ordinarie" tidens utgång, blir handlingen, i teorin, offentlig och därefter ånyo hemlig p g a regeringsbeslut. Ur praktisk synvinkel är en handling egentligen varken offentlig eller hemlig förrän fråga härom uppkommer.

Nuvarande 1 och 2 §§ SekrL är avsedda att täckas av den föreslagna 4 § LAH såvitt gäller utrikessekreta handlingar och av 5 § (se närmast följande avsnitt) såvitt gäller spörsmål som faller under försvarssekretes-

sen. Den speciella reglering de två första paragraferna i SekrL innebär synes onödig med föreslagen lydelse av 4 och 5 §§ LAH. Hänvisningen till 2 kap 4 § nya RO i 2 § SekrL avser riskdagens sammanträde inom stängda dörrar, då frågor skall behandlas som rör rikets säkerhet eller i övrigt dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Riksdagen bestämmer själv om dörrarna skall stängas, och – såvitt riksdagen inte beslutar annat – skall tystnadsplikt gälla beträffande det som förekommit under sådant sammanträde.

I OK:s förslag behandlades under utrikessekretessen även det fallet att offentliggörande kunde medföra att någon utsattes för övergrepp eller led men. Att sådan sekretess kan behövas är otvivelaktigt, men systematiken blir klarare, om den behandlas tillsammans med andra regler som syftar till skydd för privatlivets helgd och enskilds personliga säkerhet. Se härom förslagets 37 § under 3.2.10.2 nedan.

3.2.3 *Försvarssekretessen (5 §)*

Enligt gällande rätt (4 § SekrL) äger regeringen förordna om sekretess för vidsträckta grupper av handlingar inom totalförsvaret. En gemensam förutsättning för dylikt förordnande är att offentliggörande kan skada rikets försvar eller eljest medföra våda för rikets säkerhet. Vid sidan härav nämns för det ekonomiska försvarets och signalskyddstjänstens del också folkhushållningen och näringslivets behöriga fortgång. Den maximala sekretesstiden är normalt femtio år, men om särskilda förhållanden påkallar det kan förordnande ges för längre tid, dock ej för det ekonomiska försvarets del. Förordnanden enligt 4 § SekrL har givits i ej mindre än sex olika kungörelser, nämligen för 1) försvarsväsendet (FSK, 1950:462), 2) folkhushållningen (FhSK, 1939:835), 3) civilförsvaret (CFSK, 1949:616), 4) det psykologiska försvaret (PFSK, 1960:119), 5) signalskyddstjänsten (STSK, 1962:200) samt 6) vissa tullverkets handlingar (TSK, 1940:204). I det s k kartsekretessbrevet har därjämte vissa föreskrifter meddelats.

I FhSK har femtioårsgränsen tagits in, men i övrigt har kungörelserna, såvitt de stöder sig på 4 § SekrL, bara en fast tidsgräns. FSK föreskriver nämligen sekretess för däri angivna handlingar, som har upprättas efter 1870, alltså f n en sekretesstid av drygt 100 år. I övrigt bestämmer regeringen om sekretesstiden.

Samtliga regler i dessa kungörelser stöder sig, som antytts, egentligen inte på 4 § SekrL; 5 § FSK och 2 § CFSK grundar sig på 7 § SekrL och har samma sekretesstid, som därav kan föranledas. Vidare stöder sig 1 § 2) FhSK på 21 § SekrL och 6 § FSK på 27 § SekrL; i båda de sistnämnda fallen är en tjugoårig sekretess föreskriven. De bestämmelser i totalförsvarets sekretesskungörelser (inklusive kartsekretessbrevet), vilka sålunda grundar sig på 4 § SekrL, avses innefattade i nu föreslagna 5 § LAH. Övriga nyssnämnda stadganden, som har annan grund, återfinns under 7, 21 och 25 §§ LAH. Vad särskilt gäller kartsekretessbrevet bör framhållas att det endast i detta finns bestämmelser, som inskränker utlännings tillgång till allmänna handlingar. Stöd för att bibehålla dessa regler finns i

det grundlagsförslag, som framläggs av MMU (1 kap 2 § tredje stycket). Regler av sådan karaktär inryms ej i LAH och hör ej heller naturligen hemma där. En särskild författning bör i så fall tillskapas. – Se om sekretesskungörelserna i övrigt avsnitt 2.3.10 ovan.

OK

OK föreslog att en ny bestämmelse om försvarssekretess skulle införas i 2 kap 16 § TF. Bestämmelsen var av följande lydelse.

Allmän handling, som angår militärt försvar, civilförsvar, psykologiskt eller ekonomiskt försvar eller annan försvarsåtgärd eller försvarsförberedelse, skall, i fall som angivas i tillämpningsförteckningen, hållas hemlig, om det skulle vålla fara för rikets säkerhet att handlingens innehåll kommer till annan stats kännedom eller eljest kunna skada försvaret av riket att innehållet röjes.

Den föreslagna bestämmelsen var försedd med en tillämpningsförteckning, vilken utarbetats i samarbete med särskilt tillkallade militära experter. Förteckningen upptog handlingar avseende:

1. planering, forskning, utvecklingsarbete, produktion, lagring eller annan förberedelse;
2. storlek, benämning, kapacitet, stridsduglighet eller annat sådant förhållande med avseende på stab, förband eller annan enhet eller på myndighet, företag, organisation eller sammanslutning, dess mobilisering, ledning, samband, gruppering, basering, förläggning, förflyttning, koncentrering, underhåll, bevakning, operationer eller strid eller annan dess åtgärd eller verksamhet eller ock omflyttning eller undanförsel av människor, djur, anläggningar eller förnödenheter;
3. underrättelsetjänst, säkerhetstjänst eller signalskyddstjänst, i vad avser organisation, mål, medel, metoder, verksamhet eller resultat;
4. vapen, ammunition, sprängmedel, minor, fordon, fartyg eller luftfartyg, materiel för eldledning, navigering, spaning, signalering, underrättelsetjänst eller signalskyddstjänst eller ock annan materiel eller förnödenhet för rikets försvar;
5. befästning, berganläggning, ledningscentral, spaningsanläggning, krigsflygbas, krigsankarplats, spärranordning, förrådsanläggning, kommunikationsled, förbindelseled, förbindelse för distribution av elektrisk kraft eller annan förnödenhet eller eljest om byggnad, anläggning, anordning eller område, som användes eller skall användas för rikets försvar;
6. topografiska, geodetiska, meteorologiska eller andra förhållanden i naturen, som kunna ha inflytande på militär verksamhet.

Sammanfattningsvis har det alltså fråga om sex distinkta handlingsgrupper omfattande planering, militär verksamhet och evakuering, underrättelsetjänst, vapen och utrustning, befästningar och kommunikationer samt slutligen förhållanden i naturen. I sin motivering hävdade OK, att de vidlyftiga uppräkningarna i sekretesskungörelserna på totalförsvarets område inte åstadkom några reella begränsningar av sekretessen utan snarare kunde befaras undanskymma den grundläggande principen för bedömningen. De föreslagna bestämmelserna innefattade inte någon enumeration utan en beskrivning av de handlingar, som borde hållas hemliga. OK framhöll att det borde vara möjligt för överbefälhavaren att

för krigsmaktens del meddela råd och anvisningar i fråga om tillämpningen. I dessa råd och anvisningar kunde ÖB ge uttryck för sin på en sakkunnig bedömning grundade uppfattning om sekretessbehov beträffande skilda typer av handlingar. Den prövande myndigheten borde sedan – med beaktande av sagda råd och anvisningar och utan att vara bunden av interna föreskrifter eller hemligstämpling – självständigt pröva dels om de allmänna i TF uttryckta förutsättningarna för sekretess var för handen, dels om handlingen omfattades av beskrivningen i tillämpningsförteckningen. – OK betonade också, att dess förslag i högre grad än gällande rätt tog sikte på försvaret som funktion och icke på skilda förvaltningsgrenar.

OK:s förslag i denna del kommenterades huvudsakligen av de remissinstanser, som representerade försvaret, och bedömdes av dessa positivt.

OSK

I det preliminära lagutkastet intogs ovanciterade förteckning i lagtexten. Det var ju ej fråga om grundlagstext, och det syntes önskvärt att göra texten mera specificerad än OK:s korta skrivning. Det låg alltså nära till hands att anknyta till den av OK utarbetade tillämpningsförteckningen, vilken i varje fall ger samma stadga som de vidlyftiga uppräkningarna i kungörelserna. Det råder knappast något tvivel om att förteckningen är praktiskt taget "heltäckande", och detta vitsordades också allmänt under hearings. Vissa detaljanmärkningar framkom, men den allt överskuggande frågan som ställdes var om uppräkningen egentligen alls skulle fylla någon funktion.

Till att börja med måste det framhållas att ingen torde bestrida att en allmän bestämmelse om försvarssekretess är oundgänglig i varje form av sekretesslag. Den intar alltså en naturlig plats i LAH. Beträffande dess utformning presenterades ett förslag i det preliminära utkastet, vilket uttryckligen var avsett att i sig innefatta sekretesskungörelserna. Att dessa sistnämnda egentligen är meningslösa som sekretessbegränsande instrument torde ej vara något särdeles djärvt påstående, och det finns visst fog för att fråga om den i utkastet intagna, från OK härstammande uppräkningen utgör någon förbättring. OSK har för sin del funnit, att så icke är fallet, och föreslår därför en kort och generell lydelse: handling, som angår rikets totalförsvar, skall hållas hemlig, om det kan antas att utlämnande vållar fara för rikets säkerhet eller eljest skadar dess försvar. Ordet "totalförsvar" ingår i rubriken till STSK och får därmed anses vara godtaget i lagtext. Det är dessutom ett mycket målande ord som klart innefattar alla de aspekter som i dag framgår av de olika sekretesskungörelserna inom förevarande område. Denna generella skrivning kan knappast leda till vidare hemlighållande än som redan råder.

Vissa nackdelar bör dock anmärkas. Möjligen skulle den radikalt förenklade lydelsen kunna föranleda till antagandet att de militära vitsorden också skulle inrymmas. Av och till har från militärt håll yrkanden framförts om sekretess för dessa vitsord, av hänsyn till än försvaret än den enskildes privatliv. I det under hösten 1974 för remissbehandling

utsända betänkandet Befordringsförfarandet inom krigsmakten (SOU 1974:46) har tanken på sådan sekretess kategoriskt avvisats. Vid en korrekt tillämpning av uppställda skaderekvisit faller de militära vitsorden utanför, och annat har heller inte varit avsett. I själva verket leder en dylik korrekt tillämpning till att även andra, rent fredsmässiga förhållanden kommer att sakna sekretess, t ex övningsplaner för förband upp till bataljons storlek.

Anvisningar av ÖB lär bli oundvikliga, men sådana finns även i dag, och kan vara ett lämpligt stöd. Skulle dessa anvisningar till äventyrs gå längre än vad som är tillåtligt, kommer de i konkret ärende om utlämnande av allmän handling att åsidosättas av överprövande instans.

Vid hearings ställdes en fråga om sekretess kring atom- och s k BC-vapenteknik. Man menade att försvarssekretessen ej kunde bli tillämplig, enär den dokumenterade kunskap på området, som ehuru Sverige ej avser att framställa dylika vapen ändå finns i landet, ej angår *Sveriges* försvar. Sverige är dock antingen traktatsenligt eller på annan av internationella hänsyn förestavad grund förpliktat att icke sprida sådan kunskap. I den mån sådan kunskap behövs för att bygga upp ett skydd mot dylika vapen angår det Sveriges totalförsvar och omfattas av försvarssekretessen. I övrigt skulle hithörande handlingars offentlighet otvivelaktigt störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser, varför 4 § LAH mycket väl kan bli tillämplig.

Tiden för sekretessen har ansetts normalt kunna sättas till trettio år liksom för utrikessekretessen. Teknikens snabba utveckling torde i regel göra längre hemlighållande överflödigt. Vissa försvarsangelägenheter kräver dock en längre sekretesstid, t ex fasta försvarsanläggningar samt vissa topografiska, geodetiska, meteorologiska och andra förhållanden i naturen. Även om sådana förhållanden ofta nog är kända för ortsbefolkningen, fyller sekretessen en funktion. Ett annat exempel utgör av televerket uppförda ledningscentraler, vilka är avsedda för såväl civilt som militärt bruk under fred eller krig och vilka anses ha en "livslängd" av femtio år. Med tanke på dessa förhållanden har i paragrafen regeringen tillagts en befogenhet att (efter framställning) förlänga sekretesstiden. Ingen högsta gräns har härvid angivits. Principen är här densamma som när det gäller utrikessekretessen (jfr också 8 § LAH). Fråga om förlängning kan upptas vid behov, och detta behöver ej – men kan – ske före trettioårsfristens utgång. Intet hindrar att regeringens förordnande utverkas för hela grupper av handlingar men det skall dock avse bestämda, konkret angivna handlingar eller handlingstyper. Syftet med bestämmelsen är icke – och den är ej heller så utformad – att den skall fungera som en fullmakt för regeringen att utfärda nya sekretessförordnanden av samma materiella innehåll som de nuvarande kungörelserna.

I 2 kap 18 § TF föreslog OK en regel som dels tog hänsyn till sådana sekretessbehov, som i dag tillgodosetts i 12 a § SekrL (se 9 § nedan), dels ock föreskrev sekretess för bl a chiffer. Någon bestämmelse som svarar mot det sistnämnda ledet finns ej i LAH. I den mån en hemlig handling är avfattad i chiffer omfattas också detta av handlingens egen sekretess. Det förutsätts att offentliga handlingar är skrivna i klartext. Försvarets

chifferkoder omfattas av försvarssekretessen liksom utrikesförvaltningens omfattas av utrikessekretessen.

3.2.4 *Rikets centrala finans- och räntepolitik (6 §)*

Den s k riksbankssekretessen regleras i gällande rätt i 31 § SekrL. Denna hänvisar till lagen (1934:437) för Sveriges riksbank och stadgar att handlingar i ärenden, om vilkas hemlighållande stadgas i nämnda lag, ej får utlämnas utan tillstånd av fullmäktige i riksbanken eller av riksdagens bankoutskott eller revisorer. Sekretesstiden är femtio år. Som ovan under 3.1.1 framhållits är denna 31 § såväl materiellt som formellt grundlagsstridig. För att avhjälpa den sistnämnda bristen i grundlagsförslaget har som en fristående sekretessgrund intagits intresset för rikets centrala finans- och räntepolitik. Den formella bristen avhjälps genom att den nu föreslagna 6 § LAH är ett från riksbankslagen fristående stadgande.

Nuvarande bestämmelse bygger naturligtvis på det allmännas ekonomiska intresse, men denna sekretessgrund är ej ensam utslagsgivande. I sak är det dock uppenbart att riksbanken i sin verksamhet har behov av ungefär samma sekretess som i dag, med eller utan uttryckligt grundlagsstöd, faktiskt tillämpas. Utslagsgivande f n är innehållet av 35 § riksbankslagen, som utöver den text som återfinns i 31 § SekrL i sin tur bl a hänvisar till 14, 15 och 16 §§ riksbankslagen. De ärendetyper, som är direkt omnämnda i sagda 35 §, är kreditärenden och andra ärenden, som rör kunders förhållanden till riksbanken eller annan kreditinrättning, ärenden av penningpolitisk natur beträffande vilka fullmäktige finner att deras offentliggörande kunde medföra skada för riksbanken, frågor om tillverkning och kontroll av banksedlar samt om vården av riksbankens behållningar. Hänvisningen till nämnda tidigare paragrafer i riksbankslagen avser köp och försäljning av utländska valutor, upptagande av utländsk kredit, beviljande av kredit åt utländsk centralbank eller Internationella valutafonden, köp och försäljning av värdepapper samt förmedling av sådana transaktioner. Beträffande hithörande ärenden stadgas att överläggningar och beslut upptas i särskilt protokoll, vars innehåll i princip ej får röjas förrän femtio år förflutit från protokollets datum.

Riksgäldskontorets upplåningsverksamhet kan f n skyddas genom 33 § SekrL (motsvarande 14 § LAH – se nedan). Sekretessbehov föreligger, såvitt gäller kontoret, också i sådana ärenden som avser inskrivning i statsskuldboken. Även här har stöd för hemlighållande ansetts föreligga i 33 § SekrL. Kontoret för särskilda protokoll i ärenden som angår upplåning. Någon skyldighet att föra hemliga protokoll föreligger enligt gällande rätt ej för kontoret. Trots detta har riksgäldsfullmäktige i enlighet med 33 § SekrL föreskrivit en sekretesstid av tjugo år för dessa protokoll och dithörande handlingar. Anmärkas bör även att någon egentlig grund för att iaktta s k banksekretess enligt 192 § banklagen ej f n föreligger, såvitt gäller kontoret. – Även riksgäldskontoret behöver sådan sekretess som innefattas i 6 § LAH, även om dess verksamhet ofta nog är täckt genom 14 § LAH.

OK och remissyttranden

OK föreslog en såsom 2 kap 13 § TF betecknad bestämmelse av innebörd att planerade åtgärder med avseende på statens penningväsende eller finanser skulle kunna skyddas med sekretess, om det kunde antas, att åtgärderna skulle motverkas, om de komme till allmänhetens kännedom. Enligt tillämpningsförteckningen skulle sekretesskyddet avse handlingar hos Kungl. Maj:t, riksdagens bankoutskott, riksbanken eller riksgäldskontoret. 35 § riksbankslagen föreslogs bli upphävd.

De två remissinstanser, som hade särskild anledning att behandla den föreslagna 2 kap 13 § TF, var fullmäktige i riksbanken resp i riksgäldskontoret. De senare ansåg att det föreslagna stadgandet i förening med andra erbjöd kontoret nödig sekretess. *Riksbanksfullmäktige* var däremot på flera punkter starkt kritiska. Inledningsvis betecknades hela OK:s betänkande som "ett skickligt verk av jurister att läsas och tillämpas av jurister". Sedan framhölls följande. Förslaget innebar att skyldigheten att föra hemligt protokoll bortföll, vilket ej föranledde någon erinran. Det kunde tvärtom vara praktiskt att frågor om utlämnande av protokoll prövades enligt allmänna regler. Det fanns behov av att "hindra insyn beträffande riksbankens enskilda dispositioner, för att ej bankens allmänna intentioner i penning- eller valutapolitiskt avseende skall träda i dagen och föranleda på spekulativa förväntningar grundade marknadsrubbningar". Riksbankens verksamhet som centralbank kunde väl sägas tjäna det allmänna, men det syntes dock oegentligt att ange denna verksamhet som bedriven "till allmänhetens tjänst". Därför var ej OK:s förslag till 2 kap 8 § TF (den s k förtroendesekretessen) helt tillämpligt för att skydda riksbankens avtalspartners, vilka självfallet icke kunde skyddas genom 2 kap 13 § TF. Genom 2 kap 12 § TF skulle skydd kunna ernås för riksbankens "open market operations", under förutsättning att dessa kunde anses utgöra led i affärsverksamhet. Också detta var dock ett felaktigt synsätt, även om varje enskild transaktion kunde sägas motsvara ett affärsavslut. Uttrycket "penningväsende" avsågs täcka riksbankens olika aktiviteter såsom centralbank. Vedertaget språkbruk medgav emellertid inte att diskontoändringar eller växelkursändringar hänfördes till "penningväsendet". Än mindre kunde dit hänföras tillstånd till obligationsemissioner eller fastställande av likviditets- och kassakvoter. Alla dylika centralbanksärenden kunde dock lämpligen sammanföras under termen "statens finanser eller dess penningväsende eller penning- eller valutapolitik".

Ur riksbanksfullmäktiges remissyttrande kan vidare följande citeras: "För att sekretessregeln skall kunna fylla sin uppgift måste sekretess kunna bestå också *efter* det en viss åtgärd i penningpolitiskt syfte vidtagits. Om t ex fullmäktiges protokoll över en diskontohöjning ger vid handen, att en betydande minoritet inom fullmäktige förordat en högre höjning än den beslutade eller att majoriteten förutser en ytterligare höjning av diskontot i en näraliggande framtid, skulle offentliggörande av ett sådant protokoll medföra förväntningar om en kommande räntehöjning, vilka i sig skulle bidraga till att pressa upp ränteläget. Det föreslagna

stadgandet måste därför rimligen läsas på så sätt att ordet 'planerad' innebär, att åtgärden var planerad vid den tidpunkt då handlingen upprättades. Sekretess nåste nämligen upprätthållas även om åtgärden vid den tidpunkt då handlingens utlämnande begäres ej längre planeras utan dåmera ligger i förfluten tid." – "Att åtgärderna skulle motverkas av att handlingens innehåll kommer till allmänhetens kännedom" skulle vidare enligt yttrandet kunna föranleda missförstånd. Vidare anfördes: "I det nyss valda exemplet där offentliggörande av ett protokoll om en diskontohöjning leder till förväntningar om ytterligare räntehöjning, är sådana förväntningar ägnade att pressa upp räntan utöver den av riksbanken avsedda nivån. Det är då knappast möjligt hävda att den beslutade åtgärden, diskontohöjning, *motverkas* av offentliggörande, eftersom räntehöjningen i stället kan antas bli än högre genom protokollets offentliggörande. Likväl är det uppenbart att ett dylikt offentliggörande skulle påverka riksbankens möjligheter att styra ränteutvecklingen och därför ej kan godtas."

OSK

De synpunkter som framkommit genom riksbanksfullmäktiges yttrande är beaktansvärda, och OSK har vid utformningen av 6 § LAH i stor utsträckning följt dem. Paragrafen omfattar alltså alla handlingar av förevarande slag hos de myndigheter, där de kan finnas. Jämlikt 7 kap 1 § RF skall för beredning av regeringsärenden finnas ett regeringskansli. Denna term har därför föreslagits framför uttrycket "statsdepartement". Enligt nya RO, tilläggsbestämmelse 4.2.1, är det numera finansutskottet som har att behandla hithörande ärenden. Uppräkningen omfattar alltså regeringskansliet, riksdagens finansutskott, riksbanken och riksgäldskontoret. Skaderekvisitet är tämligen allmänt hållet. Som ovan angivits föreslog OK, att hemlighållande skulle få ske, om det kunde antas att åtgärderna skulle motverkas av publicitet. Detta är naturligen en av de aspekter som det är angeläget att täcka in, men formuleringen är ej tillfyllest. Rekvisitet har därför utbyggts på så sätt att det krävs att röjande av handlings innehåll även eljest skall vara ägnat att lända det allmänna till men.

Det bör i detta sammanhang erinras om att det preliminära lagutkastet innehöll rubriken "rikets ekonomiska politik", vilken vid hearings kritiserades såsom alltför vag. Härutinnan hänvisas till vad som anförts under 3.1.1.

För närvarande föreskrivs för riksbankens del en sekretesstid av femtio år. Riksgäldskontorets möjlighet att hemlighålla handling är i enlighet med 33 § SekrL begränsad till tjugo år. Sistnämnda tid är den vanligaste när det gäller sekretessbeläggning på ekonomiska grunder. Det synes svårt att tänka sig något konkret fall, där sekretess under så lång tid som femtio år skulle behövas såvitt avser rikets centrala finans- och räntepolitik. En enhetlig tid av högst tjugo år torde vara tillräcklig.

En av de kritiska synpunkter som allmänt framfördes mot OK:s samlade förslag var att dispositionen kunde framtvinga en tillämpning av

flera olika paragrafer i ett och samma ärende. OK konstaterade själv just beträffande riksbanken, att ej mindre än åtta olika paragrafer skulle kunna bli tillämpliga (SOU 1966:60 sid 235). Det kan (se avsnitt 2.2.1) ifrågasättas om denna kritik har någon större tyngd. Även enligt OSK:s förslag kommer flera paragrafer att kunna bli tillämpliga i samma ärende, dock i mindre utsträckning än enligt OK:s förslag. Riksbankens verksamhet som centralbank täcks av 6 § LAH, medan utlåning av medel, såväl författningsreglerad som rent affärsmässig, täcks av 33 §, såvitt gäller skyddet för den enskilde kontrahenten. Riksbankens egna affärsintressen går in under 15 § första stycket LAH. Att riksgäldskontoret kan ha två paragrafer, nämligen 6 och 14 §§ LAH, att tillämpa har redan berörts.

Ett från riksbanken framfört önskemål – såväl i angivet remissyttrande som vid OSK:s hearings – är att sekretess tillskapas i valutaregleringsärenden. Såvitt gäller enskilda företags och sammanslutningars affärs- eller driftförhållanden kan hemlighållande i dag ske med stöd av 2 § 15. CSK, som i sin tur grundas på 21 § SekrL. Motsvarande skydd för enskilda, fysiska personer finns ej. Möjligen skulle vad som i 35 § riksbankslagen sägs om "kunders förhållande till riksbanken" kunna tillämpas, men den uppfattningen underkände riksbankens fullmäktige i sitt ovanberörda remissyttrande. Visst är dock att det i dessa ärenden kan förekomma uppgifter som, om de lämnats i annat sammanhang, kunde och borde skyddas. Den lösning, som nedan föreslås i 21 § LAH, innebär att önskat skydd tillskapas.

3.2.5 *Inspektion, kontroll och annan tillsyn (7 §)*

Enligt 7 § SekrL kan regeringen förordna att handlingar, som upprättats för myndighets granskning- eller inspektionsverksamhet eller för anordnande av kunskapsprov eller psykologisk undersökning under myndighets inseende, ej får utlämnas före den avsedda granskningen, inspektionen, prövningen eller undersökningen. I 1 § CSK finns en lång uppräkning av de myndigheter, vilka får tillämpa denna sekretess. Paragrafen är försedd med det förtydligande tillägget att utlämnande inte får ske, såvitt syftet med nämnda åtgärder skulle motverkas därav. Motsvarande uttryck används i ovan nämnda paragrafer i försvarets sekretesskungörelser, vilka stöder sig på 7 § SekrL, nämligen 5 § FSK och 2 § CFSK. Det har efter hand – icke minst med hänsyn till att prov av psykologisk natur i allt större utsträckning kommer till användning inom skilda områden – ifrågasatts om nu angivet skydd är tillräckligt. Bestämmelserna i kungörelserna har givits en mera vidsträckt tolkning än ordalagen synes tillåta i ett RegR:s avgörande (RÅ 1965 not E 11), vari uttalades att formulär till kunskapsprov kan hemlighållas "under hela den tid de begagnas för sitt ändamål". Det ter sig mot bakgrund härav något ovisst vilken ståndpunkt gällande rätt i dag intar.

OK

I en såsom 2 kap 14 § andra stycket TF betecknad regel föreslog OK att hithörande handlingar skulle få hemlighållas så länge de begagnades för

sådan undersökning, som det här är fråga om, om det kunde antas att utlämnande skulle motverka denna. Den föreslagna bestämmelsen motsvarade, sammanställd med tillämpningsförteckningen, 7 § SekrL och innehöll dessutom element från 17 § SekrL (första stycket, sista meningen). Stadgandet innebar en utvidgning jämfört med gällande rätt såtillvida att hemlighållande skulle få ske under hela den tid en och samma handling begagnades för sitt ändamål. Enbart instrumentell sekretess, av hänsyn till myndigheternas verksamhet, åsyftades. Av motiven framgår bl a att OK medvetet strävat efter att låta förslaget få samma innebörd som nyssnämnda avgörande av RegR (SOU 1966:60 sid 190). – Tillämpningsförteckningen har följande lydelse.

1. handlingar angående planer eller annan förberedelse för inspektion, revision eller annan kontrollåtgärd som det åligger myndighet att företaga;
2. handlingar, upprättade såsom underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov inom skolväsendet eller krigsmakten eller eljest vid uttagning till utbildning, vid examination, vid anställning eller vid befordran;
3. handlingar angående utredning om direkt eller indirekt skatt eller annan allmän avgift eller pålaga eller om bidrag, lån, kreditgaranti eller annan förmån.

Till denna uppräkning framhölls att punkten 2 var avsedd att vara uttömmande och att uttrycket "prov" innebar, att det skulle vara fråga om en undersökning vars resultat kunde äventyras, om den undersökte haft tillfälle att i förväg öva in svaren på ställda frågor. Däremot skulle ej t ex frågor om levnadsförhållanden och uppfattning i olika hänseenden anses utgöra prov. OK anförde vidare att det ej hade klarlagts om formulär avsedda att användas vid attitydundersökningar behövde sekretesskydd. Kravet på insyn var här betydande avslutade OK.

På det hela taget mottogs OK:s förslag välvilligt av remissinstanserna.

OSK

Inledningsvis kan konstateras att någon form av s k instrumentell sekretess är erforderlig för att myndigheter, vilka utövar tillsynsverksamhet, skall kunna utöva denna syssla på ett meningsfullt sätt och därigenom svara mot det effektivitetskrav, som riktas mot alla myndigheter. Givetvis skulle inspektioner, utredningar eller andra granskningar minska i effektivitet, om de som skall kontrolleras – det må vara myndigheter eller enskilda – i förväg kan få kännedom om hur kontrollen är planerad. Två exempel kan lämnas härpå. Om viss myndighet har att avgöra om skyldighet att i visst fall erlägga skatt föreligger och den som är föremål för undersökningen har full insyn i myndighetens kontrollmaterial, kan utgången med någorlunda hygglig vaksamhet hos den undersökte egentligen bara bli en. Skulle underordnad myndighet bli föremål för inspektion och i förväg få reda på hur inspektionen skulle tillgå, skulle resultatet därav med all sannolikhet blir att myndigheten i fråga framstod – måhända felaktigt – som alltigenom välskött.

Vad nu sagts om nödvändigheten av att kunna hemlighålla planläggningen av inspektioner och utredningar m fl åtgärder gäller även kunskapsprov och psykologiska prov. De uppgifter, som är avsedda att ingå i dessa prov, måste kunna hemlighållas för att önskat resultat – ur myndighetens synvinkel – skall uppnås. Psykologiska prov används numera på flera områden. Särskilt inom försvaret och skolväsendet anses de vara omistliga. Erinras bör även om de anlags- och urvalsprov, som i AMS' regi används i ärenden om yrkesvägledning, arbetsvård och omskolning. Även då det gäller tjänstetillsättning används liknande prov med anlitande av psykologiska testmetoder i allt större utsträckning. Tester av detta slag måste av likformighetshänsyn och även från ekonomisk synpunkt – de är nämligen förhållandevis tidskrävande och därigenom dyra att sammanställa – kunna användas vid fler tillfällen än ett. Stöd för sekretessbeläggning av dessa s k testbatterier torde kunna fås genom RegR:s ovan angivna avgörande. Visserligen avsåg detta kunskapsprov, men element härav ingår i psykologiska tester, och frånsett detta bör ståndpunkten rimligen kunna utsträckas till att gälla även sistnämnda typ av prov.

När det gäller kunskapsprov och psykologiska prov är de s k standardiserade proven av största intresse, inte minst ur vetenskaplig synvinkel. Dessa prov återkommer år från år inom skolväsendet och försvaret. Motsvarande prov förekommer även på andra områden. Arbetsmarknaden har redan nämnts. Andra områden är sjuk- och hälsovården samt socialvården.

Ett särskilt problem utgör tjänstetillsättningsärenden och ärenden, som angår uttagning till kurser. Dessa är så viktiga att varje form av misstanke om mannamån måste undvikas. I dag kan psykologiska utlåtanden i ärenden om anställning eller upphörande av anställning hos myndighet eller i ärenden om uttagning av anställd hos myndighet till viss utbildning eller tjänstgöring hemlighållas med stöd av 14 § SekrL, såvitt de angår enskilds personliga förhållanden. Detta gäller dock inte mot part i sådant ärende. Den sekretess, som innefattas i den här föreslagna 7 §, är visserligen av helt annan art och gäller även gentemot part, men det finns också ett offentlighetsintresse. Detta bör dock vara tillräckligt tillgodosett genom allmänt tillgänglig redovisning av standardiseringsförfaranden och praktiska resultat med uppgifter om tillförlitlighet och användbarhet.

Allt det nu sagda tar sikte på formulären. När dessa efter en avslutad provomgång ifyllts, bör de alltjämt kunna hållas hemliga. Om man accepterar, att proven ej är avslutade förrän visst formulär utmönstrats såsom förlegat – då anledning att hemlighålla det ej längre finns – dvs att samma formulär skall kunna användas gång på gång, kan ej heller de ifyllda formulären offentliggöras. Att de sedan såvitt gäller andra än rena kunskapsprov av hänsyn till skyddet för den personliga integriteten likväl på *den* grunden bör kunna hemlighållas är en sak för sig. Detta ligger utanför nu behandlat ämnesområde – se närmast 44 och 45 §§ LAH – men sekretess på sådan grund har sitt intresse även i detta avsnitt. Om inte den möjligheten till hemlighållande fanns, skulle ej heller effektiviteten av proven bli särskilt stor. Inga eller medvetet felaktiga eller

ofullständiga svar skulle bli följden, om ifyllda psykologiska provformulär vore oskyddade.

Det kan invändas, och har även så invänts, att möjligheterna att hemlighålla psykologiska prov inom försvaret eller inom skolväsendet, t ex skolmognadsprov, vilka årligen genomgås av ett stort antal individer – siffrorna 70 000 värnpliktiga och 300 000 skolbarn har nämnts – torde vara små. De sex–sjuåringar som avses kan säkerligen lämnas därhän i sammanhanget, men av de värnpliktiga borde några åtminstone vara i stånd att memorera uppgifterna, har det sagts. Vissa detaljer kan naturligtvis fastna i den testades minne, men en fullständig bild lär ingen kunna förskaffa sig enbart genom att under en relativt kort tid och ofta under hård press genomgå provformuläret. Denna invändning minskar ej behovet av skydd. När det gäller renodlade kunskapsprov, t ex tentamensskrivningar, ligger det något annorlunda till. Det finns kompendier publicerade, vilka innehåller frågor som givits vid sådana prov. En baktanke ligger väl häri: den som lär sig svaren på dessa frågor behärskar sedan ämnet ganska väl. Sådana prov är ej standardiserade, och i och för sig är redan nuvarande instrumentella skydd tillräckligt. – Det bör framhållas att någon sekretess av hänsyn till personlig integritet ej föreligger beträffande de renodlade kunskapsproven. Sådan föreslås ej heller i LAH. I JO 1966:370 har uttalats att lärare är skyldig att utlämna skriftliga kunskapsprov som efter slutförd bedömning behållits av läraren i fråga.

Enligt 17 § första stycket sista meningen SekrL har taxeringsmyndighet möjlighet att även gentemot den skattskyldige hemlighålla vissa till en pågående utredning hörande handlingar. Begreppsmässigt hör bestämmelsen hemma under denna rubrik. Även liknande material i andra ärenden om allmänna avgifter eller om ekonomiska förmåner, t ex socialhjälp eller skördeskadebidrag, omfattas av den nu föreslagna regeln. Sekretessen blir här i regel kortvarig och har inte någon större betydelse för allmänhetens insyn.

I förhållande till utkastet är 7 § andra stycket nytt. Dataarkiveringskommittén (DAK) har föreslagit att såväl radioprogram – se härom ovan under 3.1.4 – som filmer, granskade av statens biografbyrå, skall arkiveras. Detta har föranlett OSK, som funnit att filmerna, medan de förvaras hos byrån, är allmänna handlingar, att föreslå en sekretessregel. Denna kan lämpligen fogas till 7 §, ehuru dessa filmer till karaktären avviker något från övriga i paragrafen avsedda handlingar. Filmerna är just vad som är föremål för granskning. För radioprogrammens del föreslår OSK en i grundlagen intagen regel, som gör att programmen ej blir allmänna handlingar hos radionämnden – de är tidigare offentliggjorda. För filmerna ligger det annorlunda till; de är inte offentliggjorda innan de inkommer till biografbyrån. Det framstår därför som mera naturligt att för dem uppställa en sekretessregel. Detta görs ej av hänsyn till filmproducenten eller enskild biografägare. Om enstaka personer skulle ta del av någon film hos byrån och därefter avstå från att se den, när den visas offentligt, kan man naturligtvis säga att det innebär ett inkomstbortfall, men detta är i så fall helt försumbart. Regeln är i stället

avsedd att underlätta biografbyråns verksamhet i två avseenden. Dels skulle själva syftet med granskningen motverkas, om filmen vore fritt tillgänglig under pågående granskning, dels skulle det vålla stora problem för byrån ur praktisk synvinkel, om byrån skulle tvingas ställa lokal och utrustning till förfogande för filmförevisning. Sistnämnda motiv skulle visserligen ej ensamt vara tillfyllest, men de nämnda två motiven tillsammans utgör enligt OSK:s mening tillräckliga skäl för hemlighållande.

När det sedan gäller utformningen av de föreslagna reglerna har i viss mån OK:s tillämpningsförteckning varit vägledande. Eftersom punkten 2 i denna förteckning innebär en ganska onödig inskränkning i sekretesskyddet, har den givits en generell prägel. Det väsentliga är vad det är för typ av prov, inte var det förekommer. I ett remissvar från *Sveriges psykologförbund* har framhållits att det är de standardiserade proven som är de mest intressanta och att en sekretessregel borde innehålla detta ord, åtminstone i vad angår psykologiska undersökningsinstrument. OSK medger att standardiserade prov är de viktigaste. Det är på grund härav som OSK – i likhet med OK – föreslår att det utvidgade skydd, som följer av RegR:s tidigare berörda avgörande, lagfästs. Men skulle regeln avse enbart standardiserade prov, såväl kunskaps- som psykologiska prov, skulle engångsprov, av typ tentamensskrivning, överhuvudtaget inte kunna hemlighållas. Sekretessen kan upprätthållas så länge handlingen begagnas för sitt ändamål. Begagnas den bara en gång, bortfaller sekretessen i och med att formuläret, eller "skrivningen" om man så vill, utdelas vid provets början. Detta är gällande rätts ståndpunkt enligt ordalydelsen. Det finns alltså ingen anledning att på anfört sätt inskränka den föreslagna regelns tillämpningsområde.

Som redan angivits är sekretessen enligt 7 § av sådan natur att den måste upprätthållas även gentemot part. När det gäller engångsprov skapar detta inga problem. Frågeformuläret är offentligt, när det väl begagnats. Det ligger givetvis i sakens natur att envar värnpliktig, som genomgår en psykologisk test i samband med inskrivningsförrättning, ej rimligen kan uppfattas som part i förhållande till alla andra värnpliktiga som samtidigt undergår samma test. Annorlunda kan det förhålla sig i ett tjänstetillsättningsärende eller i fråga om uttagning inom viss myndighet av en begränsad grupp till viss utbildning. Är det fråga om ett prov som är avsett att användas vid flera tillfällen kan dock formulären inte utlämnas efter varje enskild provtagning. Likväl bör en genomgång av provet ske efteråt, vilken bör kunna göras utan att själva testbatteriet tillhandahålls.

Enligt OSK:s mening utgör formuleringen "om det kan antagas att utlämnande skulle motverka" undersökningen ett alltför vidsträckt rekvisit. Sekretessen skulle härigenom i praktiken bli absolut. OSK föreslår därför att rekvisitet utformas så att en förutsättning för hemlighållande skall vara att det kan antagas, att utlämnande hindrar eller avsevärt försvårar verksamheten. Det anmärktes under hearings att ordet "avsevärt" borde utgå såsom innebärande ett alltför strängt krav. Men i så fall skulle det bli meningslöst att behålla ordet "hindrar". Avsikten med skrivningen är att en prövning i grundlagens anda skall framtvingas.

Utfallet härav torde väl i de flesta fall bli att ett utlämnande skulle avsevärt försvåra eller rent av hindra verksamheten.

Biografbyrån återställer filmerna efter fullgjord granskning. Sekretessen gäller således under den tid då filmen finns hos byrån, dvs så länge den "begagnas för sitt ändamål". Skulle till äventyrs kopior av filmerna komma att arkiveras hos byrån, blir de härigenom offentliga, ty de finns då ej längre där för byråns egen granskning.

De förordnanden som finns i olika sekretesskungörelser – främst gäller detta 1 § CSK – har föga eller ingen sekretessinskränkande effekt. De är avsedda att innefattas i 7 § LAH, och härigenom blir alltså utom nyssnämnda 1 § även 5 § FSK och 2 § CFSK överflödiga.

Punkten 3 ansluter sig till OK:s förslag.

3.2.6 *Brotts förebyggande och beivrande (8–10 §§)*

Under denna rubrik behandlas ej frågor om skydd för personlig intregritet utan endast det skydd som behövs för det allmännas verksamhet inom det i rubriken angivna området. Nuvarande bestämmelser återfinns i 10–12 a §§ SekrL och utgör i allmänhet en blandning av båda aspekterna. I det följande skall först behandlas polismyndighets m fl myndigheters verksamhet (8 §) och därefter vissa frågor om säkerhets- och bevakningsfrågor m m (9 §) samt slutligen spörsmål om säkerhet på anstalt (10 §). Mot dessa regler svarande bestämmelser, som avser skydd för personlig integritet, har föreslagits som 38 och 39 §§ LAH.

3.2.6.1 Polismyndighets m fl myndigheters verksamhet (8 §)

Enligt gällande rätt får handlingar, som rör polis-, tull- eller åklagarmyndighets verksamhet av ifrågavarande slag, ej utlämnas, om det skäligen kan befaras, att utlämnande skulle motverka brotts upptäckande eller brottmåls utredning eller åtgärder till förekommande av brott eller ock vara menligt för rikets säkerhet. Detsamma gäller för användning av tvångsmedel i brottmål eller enligt den s k terroristlagen. Sekretesstiden är högst sjuttio år, vilket främst motiveras av att 10 § SekrL första stycket, vari dessa bestämmelser återfinns, även är tillämplig om utlämnande skäligen kan befaras vara menligt för enskild person. Från sistnämnda aspekt bortses i detta sammanhang – se 38 § LAH.

Ur rättspraxis kan följande axplock redovisas. I RÅ 1952, not I 213, fastställdes utlänningskommissionens beslut att ej utlämna handlingar rörande en persons förpassning till denne själv; 10 § SekrL åberopades och det uttalades att hänsyn till allmänna intressen ledde till att det var av synnerlig vikt att innehållet ej uppenbarades. I RÅ 1969, not K 1844, fastslogs att inom televerket upprättade diarier över meddelade tillstånd till avlyssnande av telefonsamtal och sammanställning av uppgifter på grundval av diarierna vore hänförliga under 10 § SekrL. (Enligt den i 2 § tredje stycket LAH föreslagna regeln skulle dessa diarier ej ha fått hemlighållas; detta innebär, om förslaget antas, att sådana diarier måste ges en tämligen intetsägande prägel, men tillståndens existens blir dock

offentlig.) JO uttalade 1961:182 att hinder för utlämnande av förundersökningshandlingar föreligger fram till dess åtal väckts. Så långt kan sekretessen, oavsett om dess grund är allmänt eller enskilt intresse, alltså under alla omständigheter upprätthållas. Förundersökningsprotokoll, som inges till domstol, blir dock offentligt, om ej domstolen vidtar föreskrivna åtgärder för dess hemlighållande. Detta hindrar ej att det därutöver finns handlingar kvar hos polis- eller åklagarmyndighet som kan förbli hemliga. I JO 1971:88 togs för övrigt ytterligare ett steg, som dock mot bakgrund av TF:s bestämmelser är helt naturligt, nämligen att förundersökningsprotokoll inte ens är allmän handling, förrän det fått sin slutliga form. Detta är ett tidigare skede, där överhuvudtaget inte sekretessregler behövs eller ens är tillämpliga. Slutligen kan påpekas att den s k säkerhetspolisens register är hemligt enligt 10 § SekrL, se härom JO 1967:87.

OK och remissyttranden

Sekretess motsvarande gällande rätt föreslogs av OK i 2 kap 15 § TF, som i relevant del hade följande lydelse: "Allmän handling, som angår myndighets åtgärder för att förebygga, utreda eller beivra brott eller asocialitet, skall – – – hållas hemlig, om det kan antagas att utlämnande skulle motverka åtgärderna eller skada den framtida verksamheten."

Av tillämpningsförteckningen framgår att bestämmelsen avsåg handlingar, som angår *dels* polis- eller tullmyndighets eller åklagares verksamhet *dels* myndighets utredning av förhållande som kan föranleda ansvar för ämbetsbrott eller disciplinär bestraffning *dels* JK:s, domstols eller militär myndighets befattning med tvångsmedel i brottmål *dels ock* tillverkning eller kontroll av sedlar eller mynt eller om förvaring eller transport av pengar eller värdeföremål. Bland de handlingar, som omnämns i första gruppen ovan, skulle emellertid inte inkluderas anmälningar till JK eller JO eller handlingar som inkommit eller upprättats med anledning av sådana anmälningar.

Följande bör uppmärksammas bland remissyttrandena. *JK* konstaterade att förslaget medförde att JK – till skillnad mot i gällande rätt – inte i alla delar skulle omfattas av sekretessen. I och för sig hade JK intet emot att jämställas med JO men menade att detta borde ta sig det uttrycket att även JO finge vidgade sekretessmöjligheter. Vidare kritiserade JK ett motivuttalande som gick ut på att handlingar rörande beslag enligt TF:s regler icke skulle kunna omfattas av någon sekretess. *RÅ* var förhållandevis tillfredsställd med förslaget men efterlyste regler av sådan innebörd, som numera tillgodosetts genom 12 a § SekrL. *RPS* godtog också förslaget men kritiserade – liksom flera andra instanser – att flera paragrafer kunde bli tillämpliga i ett och samma ärende. *Poststyrelsen* ansåg skyddet för penningtillverkning värdefullt men menade, att detta borde utvidgas till att avse även frimärken, statsstämplar, postsparbanksböcker, postgiroblanketter, löneanvisningar och legitimationshandlingar.

OSK

Polis-, åklagar- och tullmyndigheterna måste ha möjlighet att bedriva sin verksamhet i hithörande avseenden utan att den försvåras och resultaten äventyras genom att utomstående får insyn i verksamheten. I den stora majoriteten av ärenden torde behovet av hemlighållande ganska snart bortfalla, såvitt avser konkreta fall. Behovet är mest påfallande under de tidigare skedena av spaningen och förundersökningen. I dessa fall skulle offentlighet motverka åtgärderna. Endast i ett mindre antal fall torde fortsatt sekretess vara påkallad av det skälet att resultaten av utredningsarbetet har betydelse utöver det fall som aktualiserat det. Det kan då gälla spaningsmetoder, anteckningar i spaningsregister m m. Här kan det sägas att offentlighet skulle skada den framtida verksamheten. Även program för trafikkontroller eller patrulleringsvägar faller under sekretessbestämmelsen. Skulle uppgifter om när, var och hur en trafikkontroll avses ske "läcka ut", skulle antalet iakttagna förseelser naturligt nog minska på den aktuella platsen och vid den aktuella tiden, men det vore endast skenbart en förbättring.

Polisregistret fyller delvis en funktion, som täcks av denna paragraf. Till skillnad från det allmänna kriminalregistret innehåller polisregistret anteckningar inte bara om brott för vilka någon dömts utan även om brott, för vilka någon misstänkts eller åtalats (men ej fällts), eller om någons vandel i övrigt. Innehållet skall vara begränsat till vad som behövs för att polisen skall kunna förebygga och uppdaga brott eller fullgöra sin verksamhet i övrigt. Möjligheterna är i dag ytterligt begränsade att få utdrag ur detta register och det är genomgående så att ej ens den som avses med en anteckning har rätt att ta del därav. Detta framgår, förutom i de olika registerlagarna, otvetydigt av 10 § tredje stycket datalagen. Det är uppenbart, att även om den registrerade själv i och för sig hade rätt att få sådana utdrag, detta likväl ej kunde få gälla generellt. Polisregistret innehåller mera om den enskilde än ådömda påföljder, t ex uppgifter om särskilda karaktäristiska drag vid brottsförövande, signalement och fingeravtryck. Oavsett om den registrerade till viss del skulle få tillgång till uppgifter om sig själv, återstår vissa saker som utan vidare faller in under förslaget till 61 § andra stycket LAH. – Den s k registersekretessen av hänsyn till den enskilde själv behandlas under 36 § LAH.

Uppgifter, som framkommer under polisens arbete, kan behöva hemlighållas även av hänsyn till rikets säkerhet. Om visst land exempelvis bedriver spionage mot Sverige med hjälp av svenska medborgare, kan det vara av vikt att uppgifter om hur mycket som är känt om sättet att kontakta dessa agenter ej är allmänt tillgängliga. Handlingar angående användning av tvångsmedel i brottmål eller i ärenden enligt den s k terroristlagen omfattas uttryckligen av den föreslagna bestämmelsen i likhet med vad som nu gäller.

Det föreslås således i första stycket att där angivna handlingar skall få hemlighållas, om utlämnande efter vad som kan antas skulle motverka åtgärderna, skada den framtida verksamheten eller vara menligt för rikets säkerhet.

OK anförde i motiven (SOU 1966:60 sid 193) att särskild undersökningskommission skulle lämnas utanför, eftersom sådan kommission ej är något i lagen angivet begrepp. Detta kritiserades av JK, som anförde att det fanns ett klart behov av att handlingar hos sådan kommission kunde hemlighållas av utredningsskäl. RegR uttalade 1963 (ref 29), att den detta år tillsatta undersökningskommissionen för utredning i Wennerström-saken ej var att anse som jämställd med förundersökningsmyndighet.

Visserligen är tillsättande av särskild undersökningskommission en extraordinär åtgärd som tillgrips i särskilt uppmärksammade och närmast inflammerade rättssaker, varför det egentligen ligger i sakens natur att offentlighet bör vara regel. Emellertid kan situationer uppkomma där en förutsättning för att kommissionen skall kunna fullgöra sin uppgift är att viss sekretess lagligen är möjlig. Enligt OSK:s mening bör för dessa fall regeringen enligt bemyndigande i denna paragraf kunna förordna härom efter vad som kan finnas erforderligt. Denna regel anknyts till paragrafens första stycke, varför däri angivna förutsättningar utgör en ram för vad sådant förordnande får innehålla. Stöd för denna lösning finns i 5 kap 1 § YFG.

Vad som i 10 § första stycket SekrL stadgas om åklagare gäller enligt andra stycket i samma paragraf inte för riksdagens ombudsmän. Som redan anmärkts ville OK utsträcka undantaget till att avse även JK. I OSK-sekreteriatets lagutkast följdes samma tankegång. Ej bara anmälan utan även handlingar som inkommit eller upprättats i anledning av sådan anmälan, såväl hos JK som JO, skulle undantas från första styckets tillämpning. Motiveringen härtill skulle vara att offentlighetsintresset här gjorde sig gällande med särskild styrka och att JK borde jämställas med JO, eftersom JK i mångt och mycket utövar en likartad funktion. Utkastet innebar dock en utvidgning av sekretessen, såtillvida som s k initiativärenden hos JK och JO skulle åtnjuta samma sekretess som motsvarande ärenden hos åklagare. Vad JK hade att säga om OK:s förslag på denna punkt har redan angivits. JO anförde liknande synpunkter. – RegR har haft anledning att uttala sig om anmälningshandlingar hos JK. I RÅ 1946 not Ju 4 fastslogs att 10 § SekrL var tillämplig, och i RÅ 1952 not Ju 31 förklarades JK:s handlingar i den s k Haijbyaffären hemliga enligt 10 § SekrL.

OSK har för sin del funnit, att även handlingar, som inkommer till eller upprättas hos JK eller JO i anledning av anmälan eller eljest vid behov bör få hemlighållas av utredningsskäl. Förslaget till 8 § LAH gör därför undantag endast för till JK eller JO från enskild inkommen anmälan samt slutligt beslut i anledning av sådan anmälan. Myndighets anmälan – vanligen till JK – innehåller ibland uppgifter som bör kunna hållas hemliga. I sakens natur ligger att JK:s eller JO:s slutliga beslut i ärenden, vartill de själva tagit initiativ, blir offentliga. Ingen sekretess finnes stadgad för dem. En åklagare torde däremot med stöd av 8 eller 38 §§ LAH kunna hemlighålla ett beslut, som innebär att inledd förundersökning nedläggs, dock ej gentemot den som gjort anmälan eller den, mot vilken anmälan riktar sig.

Med hänsyn till JK:s kritik mot OK:s ståndpunktstagande i fråga om beslag enligt TF bör här anföras att MMU avser att i YFG införa en regel enligt vilken det är JK som förordnar om beslag. Tryckfrihetsombuden avskaffas och anmälningarna till chefen för justitiedepartementet likaså. Beslut om beslag skall delges den som berörs därav, men med hänsyn till att MMU för den närmare proceduren hänvisar till "vad som annars är stadgat", vilket syftar på RB:s regler, kan delgivning ske samtidigt som verkställigheten påbörjas.

Det är givet att sekretess för vissa handlingstyper kan behövas under lång tid. Icke minst med hänsyn till att rikets räkerhet åberopas i paragrafen har det tett sig naturligt att här föreslå samma sekretess som gäller enligt 4 § LAH. För den närmare innebörden av 8 § tredje styckets konstruktion hänvisas till vad ovan sagts under nämnda 4 §.

OSK föreslår ej någon motsvarighet till OK:s utvidgning av sekretessen till att även avse åtgärder enligt lagen om samhällsfarlig asocialitet samt annan myndighets interna åtgärder i disciplinära ärenden.

3.2.6.2 Säkerhets- och bevakningsåtgärder m m (9 §)

En del av vad som här föreslås återfinns i dag i 12 a § SekrL. Andra stycket i 9 § ansluter till OK:s förslag i tillämpningsförteckningen till 2 kap 15 § TF – se ovan. SekrL:s 12 a § är relativt ny. Den avser att skydda handlingar som rör säkerhets- och bevakningsåtgärder i fråga om byggnader och lokaler, vari myndighet driver verksamhet. Utlämnande får ej ske utan myndighetens tillstånd, om offentlighet kan befaras motverka syftet med åtgärderna. Sekretesstiden är sjuttio år. Främst avses byggnads- och konstruktionsritningar till kriminalvårdsanstalter samt instruktioner och tjänstgöringslistor för vaktpersonal, men regeln är generell. Det är inte bara obehörigas tillträde utan även intagnas avvikande som skall försvåras. Enligt ordalagen får regeln generell räckvidd, men behovet torde vara störst, när det gäller nämnd typ av byggnader.

Någon sekretess för organisatoriska eller maskinella säkerhetsåtgärder innefattas ej i 12 a § SekrL. Detta innebär att handlingar som avser skyddsåtgärder mot obehörig åtkomst av sekretessbelagd information, vare sig den är lagrad manuellt eller å datamedium, saknar skydd enligt gällande rätt. Vem som helst har alltså rätt att ta del av alla uppgifter i hithörande avseende. Uppgifter av detta slag torde hittills inte ha dokumenterats, men datalagens bestämmelser om anmälnings- eller ansökningsplikt leder till att registeransvariga myndigheter blir skyldiga att skriftligen redovisa säkerhetsåtgärder, såvitt gäller register som förs eller avses att föras med ADB.

För att få fram viss å datamedium lagrad uppgift måste ett program eller en söknyckel anlitas. Ej heller dessa kan i dag hemlighållas, såvida de icke, undantagsvis, i sig innehåller någon uppgift, som kan hänföras under någon sekretessregel.

Allt detta är otillfredsställande. Om materialet är hemligt, bör även de hjälpmedel, som behövs för dess framtagande från ett datamedium, liksom även handlingar, som beskriver vidtagna säkerhetsåtgärder för att

förhindra obehörig åtkomst av samma material, kunna hemlighållas. OSK föreslår därför en sådan utvidgning av nuvarande 12 a § SekrL, att de nyss angivna kraven tillgodoses. – Det bör anmärkas att även krypteringsnycklar täcks av 9 § LAH, se vidare avsnitt 3.2.9.9.

Den bestämmelse, som återfinns i 9 § andra stycket LAH, föreslogs ursprungligen av OK. Den återfinns i dag i viss mån i 35 § riksbankslagen och omfattas därför av sekretessen i 31 § SekrL. Det gäller här dock endast frågor om tillverkning och kontroll av banksedlar, vilket naturligt nog endast kan avse riksbanken. Med nu föreslagen lydelse får regeln ett vidsträcktare tillämpningsområde. Så kan t ex postverkets transporter av värdesaker täckas härigenom.

Någon särskild längsta tid för hemlighållandet föreslås ej. Sekretessen skall upphävas när utlämnande ej längre medför sådana risker som avses i paragrafen.

3.2.6.3 Verkställighet av påföljd (10 § – säkerhet på anstalt m m)

De krav på sekretess, som här är av intresse, kan i dag tillgodoses genom tillämpning av 12 § första stycket SekrL. Detta framgår av RegR:s avgörande 1960 (not Ju 215), vari fastslogs att intagen å fångvårdsanstalt med tillämpning av 12 och 39 §§ SekrL kunde förvägras utlämnande av sin behandlingsjournal, och följer för övrigt redan av lydelsen av 12 §. Enligt denna får hos myndighet vid fångvårdsanstalt – – – upprättade handlingar rörande i anstalten intagen person ej utlämnas i andra fall eller annan ordning än regeringen bestämmer. Sekretesstiden är sjuttio år.

OK

OK föreslog en regel i 2 kap 15 § andra meningen TF, som jämte därtill hörande tillämpningsförteckning var avsedd att täcka hela nuvarande 12 § ur här behandlad synvinkel. Genom sin generella prägel kom bestämmelsen även – vilket var avsett – att innefatta element från 14 § SekrL, i synnerhet dess andra stycke. Detta blev föremål för viss kritik under remissbehandlingen, främst beroende på tillämpningsförteckningens konstruktion, som ålade flera på området verksamma myndigheter att fatta särskilda beslut om hemlighållande, där enligt deras bedömande 2 kap 15 § TF vore tillämplig.

OSK

OSK behandlar under denna rubrik enbart sådant som rör verkställighet av påföljd för brott. Handlingar som rör detta ämne föreslås få hemlighållas, om det kan antas att utlämnande medför risk för att ordningen och säkerheten inom kriminalvården störes. Effekten av vård eller behandling på anstalt måste säkerställas. Skulle anteckningar i journaler och liknande handlingar vara offentliga – och därigenom automatiskt tillgängliga för den intagne själv – kunde intagen tänkas utsätta personalen på anstalten för övergrepp eller på annat sätt motverka behandlingen,

om journalen innehöll något som var ägnat att reta den intagne. Men dessutom gäller det att förebygga att utomstående arrangerar rymning, smugglar in sprit eller narkotika på anstalten eller dylikt.

Kriminalvårdsstyrelsen har hittills intagit en ganska liberal hållning när det gäller på anstalt intagnas rätt att ta del av handlingar. Detta framgår av en rundskrivelse från styrelsen i oktober 1974, nr 97/74, vilken i vissa stycken citeras i JO:s beslut den 24 oktober 1974, Dnr 2930/74, avseende tillämpning av 12 och 39 §§ SekrL. Skrivelsen har i huvuddrag följande innehåll. Styrelsen har hittills utgått från att intagen alltid måste betraktas som part i förhållande till vederbörande myndighet, och den intagne kan i vart fall lätt göra sig till part genom att t ex ansöka om en permission som kan förutses bli förvägrad honom. Inom kriminalvården är den förhärskande åsikten att det behandlingsmässigt är angeläget att intagen – med vissa undantag – får ta del av sin behandlingsjournal. Emellertid har RegR i två domar, (1973-09-26 och 1974-04-18), motiverat avslag på intagens begäran att få ta del av sin behandlingsjournal med att sökanden ej kunde anses som part, varför 39 § SekrL ej vore tillämplig. Av 12 § SekrL följer då att journalen är hemlig även gentemot den intagne själv. – JO uttryckte i sitt beslut farhågor för att dessa RegR:s avgöranden kunde leda till minskad öppenhet i behandlingsarbetet inom kriminalvården.

Den nu föreslagna 10 § LAH är i första hand avsedd att ge kriminalvårdsanstalterna möjligheter att vägra alla utomstående tillgång till de handlingar, som här avses. Bland dessa ingår självfallet ej sådana handlingar, som t ex portionsstat vid anstalten (se JO 1970:187). Men bestämmelsen är ej därutöver avsedd att automatiskt hindra den intagne att ta del av sin egen behandlingsjournal. Om sådant hinder skall anses föreligga får i vanlig ordning prövas enligt 61 § andra stycket LAH, som svarar mot 39 § andra stycket SekrL. Enligt OSK:s uppfattning bör den intagne alltid betraktas som part i förhållande till anstalten i alla frågor som rör behandlingen av honom. – Av kriminalvårdsstyrelsens beslut och RegR:s domar i de båda angivna målen framgår ej annat än att styrelsen i det första fallet förklarat att vägran att utlämna journalen stöddes på 39 § andra stycket SekrL. Klaganden uppfattades alltså som part. RegR:s dom är mycket lakonisk och innefattar ej mer än vad ovan sagts. Det var samme klagande i det andra fallet, och styrelsen "avvisade" hans besvär under hänvisning till den första domen av RegR. Denna intog sedan samma ståndpunkt som vid det föregående tillfället. Detta föranleder dock ej OSK att frånfalla nyss angiven ståndpunkt.

Med föreslagen lydelse kommer paragrafen att omfatta inte enbart handlingar, som upprättats vid kriminalvårdsanstalt, dvs fängelse, internerings- eller ungdomsanstalt, även om det torde vara där behovet är störst. Påföljd för brott kan även vara skyddstillsyn, eventuellt kombinerad med anstaltsbehandling. Intagning på nykterhetsvårdsanstalt kan i och för sig ingå i brottspåföljd, men härom beslutar ej domstol, som överlämnar någon för vård enligt vederbörlig lag. Samma sak gäller intagning i ungdomsvårdsskola eller för sluten psykiatrisk vård. Dessa institut bör därför följa samma regler som gäller för barnavården, nykterhetsvården

och den psykiatriska vården i övrigt. Undantagsvis kan alltså regeln bli tillämplig för skyddskonsulent/övervakningsnämnd. De sistnämnda myndigheterna administrerar ju för övrigt all övervakning inom kriminalvården.

För närvarande gäller, av samma skäl som enligt 10 § SekrL, en sekretesstid av sjuttio år. Enligt OSK:s mening är det här fråga om handlingar, som sekretessbeläggs på ungefär samma grund som enligt 9 § LAH. Någon längsta sekretesstid föreslås därför ej. Grund för sekretess, när det gäller de i 10 § LAH avsedda handlingarna, torde i de allra flesta fall ej föreligga särskilt länge, och uppenbarligen kan sekretessen ej upprätthållas längre än den enligt 39 § jämförd med 51 § LAH kan finnas.

3.2.7 *Det allmännas ekonomiska intresse (11–15 §§)*

Under denna rubrik behandlas bestämmelser, som motsvarar nuvarande 5, 6, 9 och 33–35 §§ SekrL. Ett gemensamt drag för dessa bestämmelser är att de syftar till att från olika utgångspunkter jämställa det allmänna med enskilda subjekt i sådana fall, där offentlighetsprincipen, om den tillämpades undantagslöst, skulle medföra att det allmänna kom i sämre position än enskilda. Det är här fråga om regler som avser rättstvister, förhandlingar, sjöförklaringar, upptagande av lån samt det allmännas affärsdrift. Ett par av bestämmelserna i gällande rätt är ganska nya men har ändå synts vara i behov av en översyn.

3.2.7.1 Rättstvister (11 §)

Regler om sekretess för handlingar, som upprättats eller anskaffats för myndighets räkning till utredning i någon dess rättstvist eller i statligt eller kommunalt företags rättstvist finns i 6 § SekrL. Sådana handlingar får ej utan myndighetens tillstånd utlämnas förrän saken blivit slutligt avgjord eller tjugo år förflutit från handlingens datum. Med rättstvist i SekrL:s mening förstås att parter hävdar olika meningar i en sak, som kan bli föremål för prövning av domstol eller annan behörig myndighet, t ex skiljenämnd. Det fordras ej att saken faktiskt skall vara anhängig hos domstol eller annan myndighet. Denna paragraf är tillämplig även när det gäller rättstvist rörande tolkning eller tillämpning av redan slutet kollektivavtal eller annan bestående överenskommelse angående anställningsvillkor. Paragrafen fanns redan i SekrL:s ursprungliga lydelse men byggdes ut 1965 med orden "eller i statligt eller kommunalt företags rättstvist" i samband med att nuvarande 35 § SekrL tillkom; se härom under 12 § LAH.

Det bör framhållas att det skall vara fråga om myndighets, såsom företrädare för det allmänna, rättstvist. Innebörden härav har belysts i flera sammanhang. Så uttalade RegR 1967 (not K 553), att utlåtande som avgivits till landstings förvaltningsutskott i ärende angående utredning om tjänstefel ej kunde anses upprättat eller anskaffat till utredning i någon landstingskommunens pågående eller möjligen blivande rättstvist.

Samma inställning redovisas i JO 1968:501; där gällde det dock ett utlåtande i anledning av JO-ärende mot tjänsteman. Vidare uttalades i JO 1967:520, att en utredning angående förhållandena på ett pensionärshem var gjord i ett personalärende som gällde uppsägning och därför dels inte kunde anses som en handling i socialärende dels ej heller kunde hemlighållas enligt 6 § SekrL enbart på grund av sakens tvistiga natur.

OK och remissyttranden

OK avsåg att reglera dessa frågor i 2 kap 12 § andra stycket TF, vilket i förening med tillämpningsförteckningen ledde till att ungefär samma område, som 1966 var täckt genom den då nya lydelsen av 6 § SekrL, skulle komma att omfattas av bestämmelsen. I enlighet med OK:s allmänna grundsyn uppställdes emellertid ett skaderekvisit: handling skulle hållas hemlig, "om det kan antagas att utlämnande skulle försämra statens, kommunens eller företagets ställning såsom part". – Detta förslag kritiserades av *kommunförbunden* på följande sätt. Det torde inte vara lämpligt att låta skaderekvisitet avgöra huruvida kommun har skyldighet att utlämna handlingar i rättstvister. Den omständigheten att en kommun skulle få utlämna sådana handlingar som går i för kommunen gynnsam riktning men innehålla alla de handlingar som har motsatt innehåll skulle ge motparterna värdefulla indirekta upplysningar.

OSK

OSK föreslår nu att 6 § SekrL med vissa redaktionella ändringar skall ingå som 11 § i LAH. Vad kommunförbunden såsom ovan angivits yttrade är övertygande. Onekligen skulle bestämmelsens syfte motverkas, om ett skaderekvisit uppställdes. Endast genom att bibehålla myndigheternas nuvarande prövningsrätt uppnår man det tillstånd som OK (SOU 1966:60 sid 184) beskrev på detta sätt: "Den myndighet som för talan skall ha samma möjlighet som en enskild part att hålla på sina kort och avgöra när de bör spelas ut inför motparten eller allmänheten".

3.2.7.2 Kollektivavtal m m (12 §)

I samband med statstjänstemannalagens antagande, avtalsverkets inrättande och övriga ändringar i fråga om de offentligt anställdas förhållande år 1965 infördes i sekretesslagen såsom 35 § (detta nummer var "vakant") regler om hemlighållande av handlingar, som innefattar utredning eller förslag och som tillkommit för att begagnas vid sådan förhandling för slutande av kollektivavtal eller för annan reglering av anställningsvillkor, vari myndighet, kommunsammanslutning eller statligt eller kommunalt företag har att deltaga, eller vid förberedelse till sådan förhandling. Om handling inkommit från annan än myndighet, kan den hemlighållas, även om den tillkommit i annat syfte, förutsatt att den inkommit till myndigheten för att begagnas på angivet sätt. Sekretessen gäller fem år från handlingens datum. Utlämnande kan ske tidigare efter tillstånd av

särskilt angivna myndigheter, normalt SAV på den statliga sidan och vederbörande kommunala lönenämnd på den kommunala. Skulle förhandlingsärende handläggas av annan statlig eller kommunal myndighet än de nämnda, ankommer det på denna myndighet att besluta i utlämnandefrågan. Beträffande handlingar hos riksdagens lönedelegation gäller speciella regler: sekretess får ej upprätthållas längre än till dess överenskommelse träffats eller förhandlingen eljest slutförts, och lönedelegationen eller myndighet som denna bestämmer beslutar i fråga om utlämnande av till förhandlingsärende hörande handlingar.

När de nu gällande bestämmelserna antogs rådde delade meningar främst i fråga om sekretesstidens längd. En minoritet om nio ledamöter i konstitutionsutskottet ansåg att sekretessen borde begränsas till att avse tiden intill dess förhandlingarna slutförts. – Att femårstiden ansågs erforderlig berodde på att vissa frågor under en avtalsförhandling kan s a s läggas "på is" och ej bli lösta under den pågående förhandlingsomgången. Sådana frågor kan eventuellt återkomma under en senare avtalsrörelse. Sekretesstiden borde räknas från varje enskild handlings datum, ty om tiden skulle börja löpa först vid avtalsslut måste man räkna med att vissa handlingar måhända aldrig skulle bli offentliga. I sådana handlingar upptagna frågor kunde skjutas fram från den ena avtalsrörelsen till nästa, och avtal kanske aldrig blev slutet just i dessa frågor.

Till grund för propositionen (1965:88) låg en promemoria av den 30 oktober 1964 (ej identisk med den i SOU 1966:61 redovisade diskussionspromemorian), utarbetad av OK. Häri föreslogs en regel av följande lydelse.

> Har utredning eller förslag rörande anställningsvillkor upprättats för förhandling, vari myndighet har att deltaga må handlingen ej utan myndighetens tillstånd utlämnas förrän fem år förflutit från handlingens datum.
>
> Har handling som avses i första stycket upprättats hos eller inkommit till riksdagens lönedelegation i samband med förhandling, må den ej hemlighållas längre än till dess överenskommelse träffats eller förhandlingen eljest slutförts.

Detta förslag blev föremål för remissbehandling, och nuvarande 35 § SekrL utarbetades med beaktande av vad som därvid framkom. Det väsentliga är i vilket syfte handlingen upprättats. Syftet skall vara det i paragrafen angivna. Om handlingen upprättats av förhandlande myndighet, annan myndighet eller enskilt subjekt är däremot ovidkommande. Som departementschefen anmärkte behöver myndighet ej alltid medverka i förhandling å det allmännas vägnar. Det kan vara kommunsammanslutning eller statligt eller kommunalt bolag som har att deltaga i förhandling lika väl som myndighet. SekrL:s 35 § omfattar även handlingar, som ursprungligen tillkommit till utredning i enskild arbetsgivarorganisations förhandling med arbetstagarorganisation och som översänds till myndighet för att tjäna till utredning även i myndighetens förhandlingsverksamhet. Frågan om vilken myndighet som skall lämna tillstånd till utlämnande av handling före femårsfristens utgång blev inte tillfredsställande löst genom den lydelse, som föreslogs i propositionen (och som

är identisk med den ännu gällande), konstaterade departementschefen. Lösningen borde dock vara tillfyllest för den stora massan av tänkbara fall.

Beträffande konstruktionens förhållande till 2 kap 9 § TF framhöll departementschefen att förvarande myndighet, som finner efterfrågad handling vara offentlig, har att utlämna den enligt TF:s regler. Finner myndigheten, att handlingen är att hänföra under den föreslagna 35 § SekrL, har myndigheten att hänskjuta frågan till behörig myndighets prövning, alltså samma förhållande som skulle ha rått, om samtliga hithörande handlingar varit kvalificerat hemligstämplade. Som ovan under 3.1.9 konstaterats är denna konstruktion dock grundlagsstridig. Den är likväl rationell, som närmare skall beröras nedan, och får med förslaget till 5 kap 9 § YFG behövligt stöd i grundlag.

OK och remissyttranden

När OK i december 1966 framlade sitt slutliga förslag, hade 35 § SekrL gällt knappt ett och ett halvt år, och den första förhandlingsomgången enligt det nya avtalssystemet hade just genomförts. OK:s förslag (2 kap 12 §, tredje stycket TF) innebar ej någon egentlig ändring i sak, och skrivningen i tillämpningsförteckningen är klart influerad av den då färska 35 § SekrL. Den ändringen innefattade dock förslaget att sekretessförutsättningarna beskrevs mera konkret. Hemlighållandet blev även när det gällde förhandlingar beroende av om det kunde antas att utlämnande skulle försvåra uppgörelse eller försämra statens eller kommunens ställning såsom part.

SAV framhöll i sitt remissyttrande att det nyss angivna rekvisitet inte skulle tillgodose sekretessbehovet vid avtalsförhandlingar. Den förhandlande måste ha frihet att diskretionärt avgöra om och när han vill visa sina kort utåt. SAV önskade att tillståndsprövningen enligt 35 § SekrL skulle bibehållas, enär det före och under avtalsförhandlingarna växlas ett stort antal handlingar mellan olika myndigheter och SAV samt i det särskilda fallet annan myndighet än SAV ej kunde bedöma, om skada kunde uppstå som följd av ett utlämnande. Vidare anmärkte SAV, *att* uttrycket "part" vore otillräckligt, eftersom SAV har ansvaret för förhandlingar även för organ, som ej är myndighet, *och att* "anställningsvillkor", vilket ord användes i tillämpningsförteckningen, borde utbytas mot "anställnings- eller arbetsvillkor". *Kommunförbunden* var kritiska mot OK:s förslag på ungefär samma punkter som SAV och med liknande motiveringar. *LO* och *TCO* kritiserade den nu gällande och enligt OK:s förslag bibehållna sekretesstiden av fem år såsom varande onödigt lång.

OSK

Visserligen har budgivningen under avtalsrörelserna under senare år i allt större utsträckning offentliggjorts, men sammanfattningsvis kan anföras att det allmännas representanter i kollektivavtalsförhandlingar även i fråga om insyn bör vara likställda med sina motparter och med andra

förhandlande parter på arbetsmarknaden. För att uppnå detta är sekretess för att skydda förberedelser, utredningar och interna överläggningar på arbetsgivarsidan erforderlig.

Huvudregeln i OSK-sekretariatets preliminära lagförslag var att offentlighet skulle inträda, när avtal slutits eller förhållandet eljest reglerats. Om det kunde antas att utlämnande skulle försämra det allmännas ställning som part, skulle handling även därefter få hållas hemlig intill dess fem år förflutit från dess datum. Undantag skulle dock gälla för handling hos riksdagens lönedelegation. Handling hos statlig myndighet, som skulle hållas hemlig, skulle dock utlämnas om SAV medgav det. Detsamma skulle gälla handling hos kommunal myndighet, om kommunens styrelse beslutade härom.

Den föreslagna huvudregeln motiverades med att handlingarna i fråga normalt ej behövde hemlighållas efter avtalsslut eller annan reglering. Med det sistnämnda åsyftades att tvist kan uppkomma under förhandlingen som ej kan slitas därunder utan måste lösas på annat sätt, t ex genom domstolsförhandling. I "annan reglering" kan även innefattas förlikningsförhandling. Det kunde emellertid tänkas fall där det allmännas ställning som part skulle försämras, om offentlighet ovillkorligen måste inträda vid nämnda tidpunkt. En utredning om viss fråga kunde ha betydelse utöver den förhandlingsomgång, för vilken den primärt tillkommit, dvs även för kommande förhandlingar. Vidare kunde en utredning givetvis avse fråga, som ej medtagits i avtal utan uppskjutits till exempelvis ett senare års löneförhandlingar. I dessa fall borde fortsatt sekretess vara möjlig. I den promemoria som låg till grund för utkastet framhölls också att nu aktuella handlingar kunde finnas hos flera myndigheter, men att endast SAV torde kunna riktigt bedöma om utlämnande borde få ske (härmed åsyftades den statliga sektorn). Ytterligare angavs uttryckligen att, ehuru "anställningsvillkor" närmast ledde tankarna till lönefrågor, även andra arbetsvillkor än lön innefattades i uttrycket. Även sådant kunde regleras genom kollektivavtal. – Regeln angavs skola avse sådan förhandling, "vari staten eller kommun eller statligt eller kommunalt företag är part". Att SAV även agerar för andra än myndigheter hade uppmärksammats men ansågs innefattat i lydelsen av utkastets 12 §.

OSK föreslår nu en i förhållande till det preliminära lagutkastet i väsentliga delar omarbetad paragraf. I vissa avseenden ansluter paragrafen närmare till gällande rätt. Dock föreslås att huvudregeln skall vara att nu ifrågavarande handlingar skall hållas hemliga intill dess avtalet slutits eller förhållandet eljest reglerats. Liksom i utkastet uppställs för hemlighållande i detta skede ej något särskilt rekvisit. Paragrafens första stycke handlar härom. Huruvida utlämnande ändå skall ske, överlåts åt i tredje stycket angiven myndighet att avgöra efter eget gottfinnande.

Med hänsyn till att avtalsverket enligt 1 § ställföreträdarlagen (1965: 576) även förhandlar om anställningsvillkoren hos vissa icke-statliga rättssubjekt, t ex kommun, kommunalförbund eller församling samt vissa "allmänna inrättningar", t ex olika museer, statsunderstödda folkhögskolor och privatskolor, bör ordet "myndighet" – liksom f n – ingå i lagtexten. Vidare är uttrycket "part" mindre lyckat, såsom SAV anförde

i sitt remissyttrande. Det nuvarande uttrycket "har att deltaga", täcker bättre de faktiska förhållandena. I 35 § andra stycket SekrL finnes en regel som anger, att handlingar av i första stycket angiven karaktär som inkommer för där angivet ändamål från annan än myndighet följer samma sekretessregler, fastän de ursprungligen tillkommit i annat syfte. Det kan här röra handlingar som innefattar utredning eller förslag, som tillkommit inför eller under en förhandling mellan t ex SAF och LO och som sedan tillställs SAV eller annan myndighet, eller m a o en "lägesrapport" om t ex vissa normbildande förhållanden, som kan vara av värde för SAV. Detta andra stycke av 35 § SekrL innefattas i meningen "eller handling som eljest inkommit till myndighet i samband med sådan förhandling eller reglering".

Däremot återfinns kommunsammanslutning inte i 12 § LAH. Av propositionen (1965:88) att döma avsågs härmed även icke-myndigheter såsom kommun- eller landstingsförbundet. Kommun får uppdra åt sådant förbund att på kommunens vägnar förhandla om hithörande frågor och ingå för kommunen bindande avtal. En handling, som av kommunen upprättas att begagnas av förbundet vid förhandling, blir allmän hos kommunen. På det icke statligt reglerade kommunala området förs förhandlingarna bara till en mindre del av kommunerna själva. Kommunens befattning med sådana ärenden inskränker sig till att den – eventuellt med vissa tillägg – godkänner träffat avtal. Enligt OSK:s mening får det dock i dessa fall anses att kommunen faktiskt har att deltaga i förhandlingen. De författningsreglerade kommunalförbunden uppgår i dag enligt uppgift endast till ett tjugotal, och antalet torde vara i sjunkande. Dessa förbund är tvivelsutan att anse som myndigheter och är i alla avseenden jämställda med kommun. – Det bör för tydlighetens skull påpekas att förberedelse till förhandling får anses ingå i förhandlingsarbetet.

Stridsåtgärder på det statliga och kommunala planet ingår icke i det sekretesskyddade området enligt 35 § SekrL och omnämns överhuvudtaget icke i förarbetena till lagrummet. Uppenbart är också, att en konkret stridsåtgärd inte kan hemlighållas sedan varsel utfärdats. Däremot måste man räkna med att de offentliga arbetsgivarna har behov av att, bland annat genom samråd med olika myndigheter, inventera olika handlingsalternativ vid en framtida konfliktsituation. Sådana handlingar, som i anledning härav sänds mellan departement, centrala verk och SAV, kan innehålla uppgifter som inte kan tillåtas komma till utomståendes kännedom, om det allmännas ställning som part i förhandlingsarbetet skall vara likvärdig med andras. Motsvarande resonemang kan föras för kommunernas del. OSK har ansett en bestämmelse om sekretess för handlingar av nu diskuterat slag erforderlig. Bestämmelsen har dock utformats avsevärt mera restriktivt än paragrafen i övrigt; endast om röjande av handlings innehåll skulle leda till väsentligt men för det allmänna bör handlingen få hemlighållas. Flertalet frågor om det allmännas fackliga stridsåtgärder bör enligt OSK:s mening liksom hittills kunna debatteras öppet.

Andra stycket av 12 § LAH anger de fall, där fortsatt hemlighållande

får ske av handling efter det att avtal slutits. Här har ett skaderekvisit uppställts. Det är emellertid inte avsikten att en sållning av materialet måste ske redan vid den i första stycket angivna tidpunkten och eventuellt beslut om fortsatt hemlighållande då fattas. Dylika beslut får fattas, när handling begärs utlämnad. Femårstiden är i dag knuten till varje enstaka handlings datum av skäl som ovan redovisats. OSK föreslår nu att denna utsträckta tid skall räknas från samma tidpunkt som enligt första stycket utgör gränsen för sekretessen. Den nya huvudregel som nu uppställts innebär ett krav på mera ingående prövning från fall till fall av en handlings status.

Eftersom hemlighållande ej längre kan ske under fem år från handlings datum efter myndighetens eget gottfinnande, synes det nu ej lända till nackdel ur offentlighetssynvinkel att vidta denna ändring. I stället för att som nu behöva granska datum för varje enstaka handling, kan man med en enhetlig utgångspunkt för den längre sekretessen utgå från att alla till ett förhandlingsärende hörande handlingar kan hemlighållas lika länge, under de förutsättningar som i övrigt gäller enligt andra stycket. Den bieffekt, som motiverade nuvarande lösning, kvarstår, men den torde ej inträda beträffande mer än ett ytterligt ringa antal handlingar.

För SAV:s del, eller för annan myndighet, kan med föreslagen lösning uppstå vissa problem, nämligen om *hela* materialet som ingått i ett förhandlingsärende begärs utlämnat. En dylik framställning torde myndighet dock ej vara skyldig att efterkomma eftersom den är alltför ospecificerad.

Det undantag, som uppställts i andra stycket avseende riksdagens lönedelegation, har överförts från 35 § SekrL. Det är inte delegationen som förhandlar angående riksdagens personal utan riksdagens förvaltningskontor, som i sin egenskap av myndighet utan vidare täcks av såväl första som andra styckena i 12 § LAH. Undantaget har motiverats med att delegationen endast har att pröva frågan om godkännande av träffad överenskommelse och därför ej behöver förvara "känsligt" material.

Vad sedan gäller reglerna om utlämnande av handling har i sak samma regler, som i dag gäller, bibehållits. Det blir således ej obetingat varje förvarande myndighet som skall besluta härom. Om konstruktionens grundlagsenlighet har ovan talats. Uppenbarligen måste förvarande myndighet dock göra en primärbedömning: täcks efterfrågad handling överhuvudtaget av paragrafen? Gör den det skall frågan hänskjutas till behörig myndighet. Av det preliminära lagutkastet framgick ej klart vem som skulle pröva behovet av fortsatt hemlighållande. Formuleringen kunde ge upphov till feltolkningen att även denna prövning skulle ankomma på varje förvarande myndighet. En enklare reglering av utlämnandefrågan uppnås om den myndighet som har ansvaret för ett visst förhandlingsärende också prövar frågor om utlämnande av handling som hör till ärendet. Det föreslås därför att handling som enligt första stycket skall hållas hemlig, dvs fram till avtalsslutet, får utlämnas dessförinnan om SAV eller annan myndighet, som självständigt handlägger förhandlingsärende, medger det. Att SAV uttryckligen omnämns beror på att verket svarar för flertalet förhandlingar på det allmännas vägnar.

Denna lösning återspeglar även bättre de förhållanden som faktiskt råder Som nämnts förhandlar SAV inte bara å statens vägnar. Dock har SAV bara att besluta i utlämnandefrågor försåvitt gäller handlingar hos statliga myndigheter. Med nu angiven lösning får SAV beslutanderätten beträffande alla handlingar, som hör till ärenden, där förhandlingen letts av SAV som representant för arbetsgivarsidan. I den mån SAV för förhandlingar för enskilda arbetsgivare, t ex erkända nykterhetsanstalter, får förslaget den effekten att handlingar i ärendet som till äventyrs finns hos andra myndigheter ej får av dessa utlämnas utan SAV:s tillstånd. Myndighet som förhandlar å egna eller å det allmännas vägnar utan SAV:s medverkan intar samma ställning. Detta sistnämnda överensstämmer med nuvarande reglering på såväl det statliga som det kommunala planet.

Det anfördes vid OSK:s hearings att det skulle vara opraktiskt att lägga beslutanderätten i utlämnandefrågor på kommunens styrelse i alla de fall då handling finns hos kommunal myndighet. Enligt lagutkastet skulle för övrigt SAV besluta i frågor om utlämnande beträffande alla handlingar hos statlig myndighet. Hänsyn hade härvid inte tagits till att en differentiering kan vara nödvändig. Har SAV inte deltagit i förhandlingen, är SAV inte bättre skickat att besluta om utlämnande än den myndighet, som faktiskt på eget ansvar lett förhandling, utan snarare tvärtom.

Motsvarande problem kan uppkomma på den kommunala sidan. Ofta är det i dessa fall kommunens lönenämnd som svarar för arbetet, men även andra kommunala myndigheter kan ha detta ansvar. Den föreslagna regeln synes tillgodose de angivna synpunkterna.

För riksdagens del uppkommer ej något problem. När handlingar inkommer till lönedelegationen, är de offentliga enligt första stycket. Förlängd sekretess är här uttryckligen utesluten. För handlingar som stannar hos förvaltningskontoret kan dock förlängd sekretesstid komma i fråga. Härom får då kontoret bestämma liksom om handling skall utlämnas före den tidpunkt, då offentlighet enligt huvudregeln skall inträda.

Handling som inkommit till myndighet från enskild för att användas vid förhandling på det allmännas vägnar följer huvudreglerna. Inkommer till myndighet handling som för angivet ändamål begagnats vid förhandling, som letts av annat organ än myndighet, utan att hos mottagande myndighet tjäna sådant syfte som i första stycket sägs, blir den offentlig. Har återigen förhandlingen ägt rum å det allmännas vägnar, t ex kommunförbundets eller landstingsförbundets agerande å kommuns vägnar, måste mottagande myndighet anses ha tagit del i förhandlingen. Den skall ju då åtminstone formellt godkänna resultatet. Paragrafen blir således tillämplig i dessa fall. Hos förhandlande organ, som inte är myndighet, är handlingarna ej ens allmänna.

De föreslagna reglerna om utlämnande av handling får ej tolkas så att i de fall, då en icke-myndighet självständigt handlagt förhandlingsärende, tillstånd till utlämnande skall begäras hos detta organ. Vad i föregående stycke sagts tar bara sikte på möjligheterna att hemlighålla handlingar enligt 12 § LAH. Handling, som förvaras hos myndighet, skall i utlämningshänseende behandlas enligt de i 5 kap 9 § YFG föreslagna reglerna.

Tillstånd till utlämnande kan i de fall, där hemlighållande sker av hänsyn till enskilds intressen, väl inhämtas från den enskilde (eg talar man då om "samtycke"), men en sådan konstruktion passar mindre väl, när det gäller en bestämmelse som syftar till skydd för det allmänna. Det nämns i tredje stycket bara myndighet, och intet annat är avsett. Har förhandlingen letts av icke-myndighet, får till ärendet hörande handlingar, som finns hos myndighet, följaktligen behandlas såsom andra allmänna handlingar hos myndigheten. Detta utesluter inte underhandskontakter med det organ, som handlagt ärendet, eller eventuellt med den myndighet, för vars räkning förhandlingen förts. Anser förvarande myndighet, att efterfrågad handling är offentlig, har den naturligtvis att i vanlig ordning utlämna densamma.

SAV kan delegera förhandlingsrätten till annan myndighet och kan då samtidigt delegera rätten att besluta i frågor om utlämnande av handlingar. Vill SAV förbehålla sig prövningsrätt i sistnämnt avseende, blir delegeringsbeslutet att förstå så att endast partiell delegering föreligger. Detta är en helt intern fråga.

Såsom anges i paragrafens sista stycke är prövningsrätten beträffande eventuellt förlängd sekretesstid förbehållen den myndighet, som eljest har att pröva utlämningsfrågor. Det bör inskärpas att varje förvarande myndighet alltså inte skall ge sig in på någon dylik prövning.

3.2.7.3 Vissa av sjölagen reglerade förhållanden (13 §)

I 5 § första stycket SekrL anges att dagbok som förs på fartyg, ägt eller nyttjat av staten eller kommun, inte får utlämnas utan tillstånd av den myndighet under vars förvaltning fartyget står, när det gäller sammanstötning med annat fartyg, vars dagbok ej är tillgänglig, dvs när det är fråga om ett enskilt ägt fartyg. Detta gäller fram till dess sjöförklaring m m hålls offentligt eller talan väckts på grund av sammanstötningen eller fem år förflutit från denna. Enligt andra stycket får handling, som med anledning av fartygskollision inkommit till eller upprättats hos sjöfartsverket eller som tillhör ärende om sjöförklaring, icke utlämnas utan redares tillstånd förrän samma utredning är allmänt tillgänglig beträffande båda fartygen, detta under förutsättning att sjöförklaring icke hålls offentligt. Verkställs utredning av särskild kommission eller av myndighet, varunder statligt eller kommunalt ägt fartyg hör, gäller samma regler som i andra stycket anges.

I och för sig innehåller paragrafen vissa element, som inte tar sikte enbart på det allmänna utan även på enskilda. OSK har emellertid inte funnit anledning föreslå någon ändring på detta, onekligen något speciella område utan låtit 5 § SekrL i sak oförändrad inflyta i lagförslaget såsom dess 13 §.

3.2.7.4 Upplåning (14 §)

Att riksgäldskontorets verksamhet i dag täcks av 33 § SekrL har nämnts ovan under 6 § LAH liksom att en motsvarande paragraf även framdeles

kan ha betydelse för samma verksamhet. 33 § SekrL ger myndighet, som har att ombesörja upptagande av lån, befogenhet att besluta att handlingar som hänför sig till upplåningsverksamheten ej får utan myndighetens tillstånd utlämnas förrän viss tid, högst tjugo år, förflutit från handlingens datum. Som exempel på myndigheter, för vilka paragrafen är aktuell, har förutom riksgäldskontoret nämnts kommuns styrelse.

Statliga myndigheter är – bortsett från de affärsdrivande verken – i regel förbjudna att uppta lån (jämför 76 § gamla RF, nu 9 kap 10 § nya RF: "Regeringen får icke utan riksdagens bemyndigande taga upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse"). Däremot upptar kommunerna i stor utsträckning lån. Förhållandet mellan låne- och skattefinansiering är av grundläggande betydelse i kommunalpolitiken, och det allmänna insynsintresset är starkt. Emellertid är det ej alltid för kommunen – lika litet som för staten – lämpligt att utomstående ges tillfälle att få inblick i affärsställning och -planer.

Till de handlingar som är aktuella i detta sammanhang kan räknas upprättade promemorior, uttalanden till protokollet rörande riktlinjerna för upplåningen, storleken av beräknat lånebehov och uppgifter angående den kurs till vilken lån övertas av bank eller annan penninginrättning.

OK och remissyttranden

I OK:s förslag upptogs ärenden om upptagande av lån i tillämpningsförteckningarna till 2 kap 11 och 12 §§ TF. Reglerna innebar bl a att beslut, avtal och annan handling som angav utgången av ärende skulle få hemlighållas bara efter särskilt beslut för varje fall och under högst ett år. Då dessa bestämmelser var kopplade till bl a upphandling, riktades en hel del kritik mot dem under remissförfarandet, som skall redovisas under 15 § LAH.

OSK

OSK har visserligen stannat för att uppta 33 § SekrL oförändrad i lagförslaget. I detta sammanhang kan det emellertid finnas anledning att med anknytning till vad nyss sagts om det starka insynsintresset, i synnerhet på den kommunala sidan, framhålla att regeln torde böra tillämpas med urskillning. Å andra sidan torde information om den kommunala lånefinansieringen i stora delar bli offentlig genom debatterna inom kommunala nämnder, kommunernas styrelser och kommunfullmäktige. Dock får bestämmelsen genom sin placering den effekten att den kan åberopas endast till skydd för det allmännas intresse. Det låter sig väl säga att det kan vara av vikt för den som går stat och kommun tillhanda med lån att ej få lånevillkoren blottade, men det är oftast så att det allmännas intresse sammanfaller med enskilds intresse. Skydd för det sistnämnda kan då upprätthållas som en biprodukt av skyddet för det förra. – Det ter sig dock, principiellt, tveksamt om verkligen enskilds inskrivna innehav av statsobligationer bör skyddas genom sekretess. I

29 § LAH föreslås att nuvarande skydd för fömögenhetslängds innehåll skall upphävas – av skäl som redovisas i kommentaren till sagda paragraf. I konsekvens härmed synes ej heller skydd för obligationsinnehav böra upprätthållas.

3.2.7.5 Det allmännas affärsverksamhet (15 §)

Den i 15 § LAH föreslagna bestämmelsen motsvaras i stort sett av 34 och 34 a §§ SekrL.

I 9 § SekrL föreskrivs att handlingar som innefattar redogörelse för utredningar, experiment eller prov av naturvetenskaplig eller teknisk art, som myndighet låtit verkställa för det allmännas räkning, ej får utan myndighetens tillstånd utlämnas tidigare än tjugo år efter handlingens datum. Det är den beställande myndigheten, som skall ge tillstånd till utlämnande, men paragrafen tillämpas även av annan myndighet, som utför undersökningen, t ex Sveriges Geologiska Undersökning (SGU). Har utredningen verkställts av enskilt rättssubjekt, blir paragrafen givetvis tillämplig endast beträffande det exemplar av utlåtandet, som inkommer till myndighet.

Bestämmelser om skydd för det allmännas ekonomiska intresse finns i 34 § SekrL. Följande grupper av handlingar kan urskiljas:

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.

Så länge handläggning av ärendet pågår är handlingarna i princip hemliga men kan utlämnas med vederbörande myndighets tillstånd. I fråga om infordrade och inkomna anbud i upphandlingsärenden m fl ärenden får myndigheten inte ge avkall på sekretessen före avgörandet, om det inte fordras för prövning av anbud eller anbudsgivaren själv begär att få ut sitt anbud. – "Då anledning därtill föreligger", kan myndigheten i fråga om visst ärende förordna att handlingarna inte heller får utlämnas efter det avtal slutits eller ärendet slutförts. Sekretesstiden är dock maximerad i dessa fall. Beträffande handling, som inte innehåller villkoren i ingånget avtal, får sekretesstiden ej utsträckas över tjugo 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 den avtalsslutande parten 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 transport som utförs av myndighet eller 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 § SekrL om att hemlighålla handlingar även efter det att avtal slutits eller ärendet eljest slutförts skall med vissa undantag anmälas till regeringen, som i sin tur skall underrätta riksdagens revisorer om anmälningarna.

I 34 a § SekrL tillförsäkras statens affärsdrivande verk ett utökat skydd. Handling som inkommit till sådant verk eller där upprättats och som angår verkets affärs- eller driftförhållanden får, om särskilt förordnande (dvs i CSK) finns för ifrågavarande verk, ej utlämnas utan verkets tillstånd förrän viss tid, högst tjugo år, förflutit från handlingens datum. En förutsättning är emellertid att det skall kunna antas att utlämnande skulle på verkets bekostnad gynna någon som driver likartad rörelse.

En uppräkning av de statliga affärsdrivande verk, som omfattas av paragrafen finns i 6 § CSK. Dessa är postverket, televerket, statens järnvägar, domänverket, förenade fabriksverken, vattenfallsverket och luftfartsverket. Uppräkningen är numera fullständig men omfattade ursprungligen ej de två sistnämnda verken. Vattenfallsverket hade vid det lagstiftningsarbete som bl a omfattade tillägget av 34 a § till SekrL inte kommit in med någon framställning om att få komma i åtanke, och luftfartsverket ansåg sig då inte behöva sådant sekretesskydd som här är i fråga.

OK och remissyttranden

I OK:s förslag avsåg 2 kap 12 § TF att, i varje fall delvis, motsvara 6, 9, 27, 31, 33 och 34 §§ SekrL och även att tillgodose sådana aspekter som sedermera beaktades genom 34 a § SekrL, vilken bestämmelse trädde i kraft i juni 1971. Rent affärsdrivande myndigheter tillgodosågs genom första stycket av den föreslagna paragrafen. Detta lydde:

> 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 tillämpningsförteckningen skulle stycket i fråga tillämpas på handlingar, som inkommit till eller upprättats hos de statliga affärsdrivande verken eller därunder lydande myndigheter samt på handlingar hos Kungl Maj:t i ärende som rör dessa verk eller myndigheter. Vidare skulle tillämpning av stycket bl a ske beträffande handlingar som angår kommuns hamnrörelse, dess jord- eller skogsbruk, dess verksamhet för att förse kommunens medlemmar med bostäder, vatten, elektricitet etc, transporter och renhållning.

I denna del anförde OK i motiven (SOU 1966:60 sid 182) i huvudsak följande. Vinstintresset är inte alltid lika avgörande för verksamhetens bestånd och framgång inom den offentliga sektorn som inom privata företag. När en verksamhet bedrivs i enlighet med beslut av staten eller

kommun och byggs upp med allmänna medel kan man i stället vinna en viss garanti för att verksamheten drivs 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 vore möjligt för konkurrerande företag att utan begränsning skaffa sig kännedom därom, kunde det befaras att staten och kommunerna överhuvudtaget ej skulle kunna driva någon affärsverksamhet utom sådan som grundar sig på monopol. Offentligheten skulle alltså, långt ifrån 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 OK - godtaga en viss sekretess. Gränserna härför 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 icke skulle hamna i underläge. Sekretessregeln borde utformas så att den finge vidare tillämpning ju mer affärsbetonad den rörelse var som det gällde. Konkurrensmomentet borde komma till uttryck i regelns ordalag. Om verksamheten drevs i privaträttsliga former, dvs då staten eller kommun äger del i bolag, förening eller annan sådan samfällighet, som driver affärsverksamhet, borde regeln tillämpas bara på de handlingar, som inkom till myndighet med ställning som huvudman för verksamheten.

Vid remissbehandlingen rådde ej 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. Kritisk var i huvudsak bara *näringslivsdelegationen*, som var ett av Handelskamrarnas nämnd, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Svenska petroleuminstitutet, Sveriges grossistförbund, Sveriges industriförbund och Sveriges köpmannaförbund gemensamt tillsatt organ för remissens besvarande. Delegationen ansåg att OK:s förslag gav alltför vidsträckta möjligheter till sekretess. Delegationen framhöll att det i det allmännas affärsdrivande verksamhet ofta ingick starka moment av myndighetsutövning, som gjorde att det allmännas företag hade ett bestämt övertag i förhållande till de enskilda konkurrenterna. Eftersom affärsverksamheten bedrevs med allmänna medel fanns det ett påtagligt behov av insyn. Enligt delegationens mening vägde ofta intresset av insyn tyngre än intresset av att det allmänna under skydd av sekretess och med hjälp av den gynnade ställning som ägandeförhållandet kunde ge fick driva verksamhet som konkurrerade med enskild företagsamhet. Delegationen fann OK:s förslag till lagtext alltför vagt och förenligt med praktiskt taget obegränsad sekretess. Enligt OK borde sekretessregeln utformas så att den fick en vidare tillämpning ju mer affärsbetonad ifrågavarande rörelse var. Delegationen ansåg att OK:s 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 *SAF*.

Andra stycket av 2 kap 12 § TF hade i OK:s förslag följande lydelse.

Är staten eller kommun eller statligt eller kommunalt företag i annat fall part i – – – ekonomiskt mellanhavande som ej avser anställningsvillkor, skall, i fall som angivas i tillämpningsförteckningen, allmän handling som rör mellanhavandet hållas hemlig, om det kan antagas att utlämnande skulle försvåra uppgörelse eller försämra statens, kommunens eller företagets ställning som part. (De utelämnade partierna har behandlats ovan under 3.2.7.1 och 3.2.7.4).

Enligt tillämpningsförteckningen, punkt 2, skulle stycket tillämpas på "handlingar i upphandlingsärende eller annat ärende om köp eller försäljning av fast eller lös egendom eller av elektrisk kraft, om hyra, arrende eller annan rätt att nyttja fast eller lös egendom, eller ock om arbetsbeting eller annat uppdrag." Bestämmelsen (som för övrigt även upptog upplåning av pengar) skulle dock ej avse beslut, avtal eller annan handling, som anger utgången, om ej myndigheten förordnat om sekretess. Sådant förordnande kunde gälla högst ett år. – Samma lydelse återfanns i tillämpningsförteckningen till 2 kap 11 § TF, sektion A, med ett undantag: upphandlingsärenden angavs ej särskilt; de ansågs dock innefattade i "köp".

OK:s allmänna överväganden i fråga om det allmännas affärsdrift m m utmynnade, som redan nämnts, i att sekretessregeln borde vara så utformad att vidare sekretess kunde gälla ju mer affärsbetonad rörelsen var. OK anförde (SOU 1966:60, sid 184) beträffande det nu behandlade stycket av 2 kap 12 § TF, att det uppställda sekretessrekvisitet merendels inte torde vara uppfyllt sedan avtal ingåtts och än mindre sedan det blivit allmänt tillgängligt. Upphandlingsärenden m m, som ingår som ett led i en sådan affärsrörelse som skulle åtnjuta skydd enligt 2 kap 12 § första stycket TF, kunde dock hemlighållas enligt vad där angivits. Sekretess efter avtalsslutet, ville OK hålla före, kunde ha betydelse i enstaka fall för att inte ekonomiskt svagare företagare skulle avskräckas från att avge anbud. Sekretesstiden borde enligt OK kunna begränsas till ett år och alltid löpa från den tidpunkt då avtalet ingicks, inte från den tidpunkt då avtalet upphörde att gälla (a a sid 179).

Det var främst kring detta andra stycke, avsett att ersätta 34 § SekrL, meningarna bröt sig under remissbehandlingen, och i synnerhet uppmärksammades frågorna om myndighets upphandling. Förslaget godtogs av *försvarets forskningsanstalt* som dock uttalade sig främst om tillämpningsförteckningen till första stycket, punkt 5, som avsågs ersätta 27 § SekrL. *Poststyrelsen* lät framskymta att ettårstiden var för kort, men tog fasta på att postverkets möjligheter att hemlighålla avtal skulle regleras av första stycket, där ingen särskild sekretesstid uppställts. Styrelsen godtog förslaget helt i denna del.

Kritiska röster höjdes dock, vilka menade att OK gått för långt. *Försvarets intendenturverk* anförde att innebörden av ettårsregeln skulle bli att väsentliga uppgifter i det antagna anbudet blottlades efter ett år, oavsett att detta kunde tillskynda anbudsgivaren skada eller att statens möjligheter till uppgörelse i fortsättningen skulle försvåras. Vid verkets

upphandlingar var det väsentligt att hemlighållna anbudshandlingar ej är offentliga när närmast följande upphandling äger rum. I synnerhet vore detta nödvändigt inom oljebranschen (en synpunkt som måhända numera vunnit i styrka). "Om sekretesskyddet för det antagna anbudet endast gäller under ett år, blir sålunda det pris till vilket anskaffning senast skett tillgängligt för anbudsgivare vid den tidpunkt, då anbud på nytt skall avgivas," framhöll verket, som menade att detta kunde medföra att anbuden lades därefter med konkurrensbegränsning som följd. En anbudsgivare med branschkännedom skulle lätt kunna avgöra vilket konkurrenshot som kunde föreligga. Verket avslutade sitt yttrande med ett yrkande om att minst få behålla nuvarande sekretesstid av två år. *Flygförvaltningen* framhöll att det kunde leda till svårighet för förvaltningen att nödgas utlämna handling som anger utgången av en upphandlingsomgång, då denna blott är att se som ett led i en större enhet. *Telestyrelsen* konstaterade att verket enligt gällande rätt hade en femårig sekretess från avtalsslutet. En nedskärning av tiden skulle medföra att offentlighet i regel inträdde innan avtalad leverans fullgjorts. Detta kunde leda till att upphandling i vissa fall endast skulle kunna ske från mellanhänder med högre pris som följd. Det allmänna skulle härigenom komma i ett sämre läge än privata uppköpare. Rätten för de affärsdrivande verken att hemlighålla beslut i upphandlingsärenden under fem år tillkom "så sent som 1962" och borde bibehållas. *SJ* anlade ett likartat betraktelsesätt. (Båda instanserna synes ha förbisett att deras upphandlingsärenden enligt OK vore hänförliga under 2 kap 12 § första stycket TF, men vad de sade kan överföras till icke affärsdrivande myndigheter.) *Riksrevisionsverket* påpekade att hemlighållande som regel skedde av hänsyn till enskilda men att prissättning efter ett år ofta kan vara av intresse för en konkurrent.

Vid remissbehandlingen förekom också yttranden av motsatt innebörd, dvs att OK överhuvudtaget inte bort föreskriva sekretess. Den ovan i andra delar redovisade delegationen, gemensamt organ för *Svenska byggnadsentreprenörföreningen m fl,* tog upp ett yttrande av OK:s om att "leverantörer och entreprenörer (bör skyddas) mot sådana repressalier från starkare konkurrenters och organisationers sida" (SOU 1966:60 sid 178), och framhöll att inga exempel lämnats på sådana repressalier. Detta var, menade delegationen, närmast en fråga för konkurrens- och ej för sekretesslagstiftningen. Insyn var på denna punkt nödvändig för att möjliggöra en granskning av myndigheternas förvaltande av allmänna medel och för undvikande av missbruk vid upphandlingar. Om de affärsdrivande verken anförde delegationen: "Här berörda handlingar hos affärsdrivande verk, vilkas verksamhet ju har starka drag av myndighetsutövning, bör inte behandlas annorlunda än sådana som finns hos rent upphandlande och inte affärsdrivande myndigheter." *SAF* åberopade en PM av *näringslivets säkerhetsdelegation* såsom en del av sitt yttrande. Häri betonas det starka insynsintresset, och på den grunden avstyrktes även ettårsgränsen såsom varande "enbart till skydd för det allmännas intresse."

KF levererade ett omfattande uttalande om upphandling. Inledningsvis

framhölls att det enda rekvisitet som enligt 34 § andra stycket SekrL i dag måste vara uppfyllt för att vägra utlämnande är att "anledning därtill föreligger". Ursprungligen föreslogs (SOU 1935:5) att förlängning av sekretesstiden i upphandlingsärenden skulle få ske endast då särskilda omständigheter därtill föranledde. Efter kritik från de affärsdrivande verken och från vissa kommunala myndigheter föreslog departementschefen den alltjämt gällande lydelsen, som skulle tillgodose "alla behöriga sekretessbehov". Någon vägledning för att tolka innebörden av rekvisitet finns ej någonstans. I fortsättningen berörde KF de synpunkter KF anförde i anslutning till remissbehandlingen av 1946 års upphandlingssakkunnigas betänkande (SOU 1951:18). Anledningen till hemlighållande av anbudshandlingar av hänsyn till anbudsgivaren skulle enligt OK närmast vara att uppgifter om prissättning skulle ge upplysning om tillvaron av kartell eller annan prisöverenskommelse. Detta var enligt KF ett dåligt skäl för hemlighållande. Sådana karteller skulle alltid ha möjlighet att hålla sig underrättade om utanförstående konkurrenters förhållanden, oavsett om det fanns sekretess eller ej. Hemlighållande av hänsyn till enskilda borde få ske endast, när det gällde "tekniska hemligheter". Givetvis skulle det även få ske, när hänsyn till rikets säkerhet fordrade det. OK:s förslag var ej godtagbart, då det syntes kunna ge myndigheterna helt fria händer i fråga om hemlighållande av hänsyn till enskilda. – Däremot ansåg KF att 2 kap 12 § första stycket TF var väl utformat. De inskränkningar i offentlighetsprincipen till skydd för det allmännas ekonomiska intresse, som i andra stycket uppställts, kunde emellertid ej godtagas. (Även KF tycks ha låtit sig missledas av att ordet upphandling endast förekommer i tillämpningsförteckningen till andra stycket.)

OSK

Nuvarande 34 a § har, som nämnts, relativt nyligen tillagts SekrL och avser endast de statliga affärsdrivande verken. Affärsverksformen innebär att dessa institutioner i förhållande till andra statliga myndigheter intar en relativt fristående ställning. De är dock ej självständiga juridiska personer. För samtliga verk gäller att investeringsutrymmet fastställs av statsmakterna. Vattenfallsverket, domänverket och fabriksverken bestämmer i stor utsträckning sin egen pris- och taxepolitik, medan regeringen fastställer taxor för övriga fyra. Verken är underkastade de statliga förvaltningsrättsliga föreskrifterna och besvärsrätt föreligger. Lönesättningen och anställningsvillkoren följer med få undantag reglerna för statstjänstemän, men den interna organisationen bestäms mera självständigt än vad vanligen är fallet beträffande statsmyndigheter. Verken är befriade från statsskatt och i stor utsträckning även från kommunalskatt. – I olika förslag om de affärsdrivande verken som framlagts har genomgående betonats att de borde ges en mera självständig ställning och en klarare angiven, rent ekonomisk målsättning. Konkurrens och jämställighet med andra företag betecknas som önskvärda. De uttalade strävandena att "privatisera" affärsverkens driftsformer försvagar de invändningar mot sekretess som näringslivsorganisationerna anförde i sina ovan

angivna remissyttranden, invändningar som gick ut på att det fanns starka inslag av myndighetsutövning. Skulle sekretess ej finnas, måste man räkna med att en allmän övergång till bolagsform skulle övervägas. En dylik övergång skulle självfallet helt sätta offentlighetsprincipen ur spel. Bibehålls affärsverken som myndigheter, kan man enligt OSK:s mening knappast ifrågasätta behovet av en sekretessregel. Regeln bör utformas så att främst konkurrenshänsyn medger undantag från tillämpning av offentlighetsprincipen. Besvärsmöjligheterna ger i så fall en värdefull kontrollmöjlighet i fråga om sekretessens utsträckning.

På det kommunala området möter delvis andra problem än på det statliga. Av grundläggande betydelse för den kommunala verksamheten är reglerna om den kommunala kompetensen, som för primärkommunernas del återfinns i 3 § kommunallagen: "kommun äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina angelägenheter såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan." Motsvarande bestämmelser, om än något snävare till följd av uppräkningar av angelägenheterna, finns i landstingslagen och lagen om församlingsstyre. Avgörande för kommunens kompetens anses vara om den kommunala åtgärden tillgodoser ett allmänt, samhälleligt intresse inom kommunen. De viktigaste inskränkningarna i kommunernas kompetens, såvitt nu är av betydelse, är att de intressen kommunen vill tillgodose måste vara lokaliserade till kommunen samt att kommun inte får inlåta sig på spekulativa företag, dvs driva affärsrörelse i vinstsyfte. De kommunala affärsverk som finns (el- och vattenverk t ex drivs ofta i bolagsform) måste drivas enligt självkostnadsprincipen. Men denna regel måste i praktiken förses med betydande modifikationer. Kommunen måste ha ett avsevärt handlingsutrymme med hänsyn till osäkerheten i bedömningen av ett företags framtida resultat.

Om man överväger att utvidga den sekretessregel som innefattas i 34 a § SekrL till att omfatta även kommunala inrättningar är det mot den nyss angivna bakgrunden framför allt nödvändigt att beakta tre faktorer. Vinstsyfte står i strid med kommunens kompetens, den kommunala besvärsrätten får ej urholkas och anknytningen till kommunen medför att moment av myndighetsutövning mycket ofta blir ofrånkomliga.

Den kommunala verksamhet som drivs i bolags- eller föreningsform (helt eller delvis ägda av kommunen) är ej underkastad kommunallagen och ej heller offentlighetsprincipen. Detta har kritiserats på den grunden att en "privatisering" av allmän verksamhet, antingen den är statlig eller kommunal, leder till minskad insyn.

OSK har såsom 15 § första stycket LAH upptagit en regel för affärsdrivande myndigheter eller av staten eller kommun helt eller delvis ägda bolag, föreningar eller andra samfälligheter. Förslaget ansluter till 34 a § SekrL men går längre. Den föreslagna regeln omfattar inte bara statens affärsdrivande verk utan varje myndighet som driver affärsverksamhet. Dessutom omfattar regeln sådana bolag m m som nyss nämnts i den mån handling rörande deras affärs- eller driftförhållanden inkommer till myndighet. Regeln ansluter alltså även nära till OK:s förslag. OSK:s

förslag innebär vidare att det i 34 a § SekrL uppställda rekvisitet byggs ut till att innefatta att utlämnande även eljest skall skada verksamheten. I 34 a § SekrL likställs de affärsdrivande verken uttryckligen med enskilda företag och får på så sätt möjlighet att konkurrera på lika villkor. Till följd av sin konstruktion omfattar paragrafen endast de verk som finns upptagna i 6 § CSK. Detta innebär att i dag samtliga statliga affärsdrivande verk får tillämpa denna sekretess. Eftersom postbanken fr o m den 1 juli 1974 fusionerats med kreditbanken till den s k PK-banken, som ej är någon myndighet, har på detta område en väsentlig "privatisering" skett. Postverkets giroröreIse omfattas ej av fusionen.

Även om konkurrensaspekten är väsentlig, är det uppenbart att någon verklig konkurrens med enskilda företag ofta ej föreligger. Som exempel kan nämnas just postverkets giroröreIse, som dock har viss konkurrens från bankgirot. Ett mer utpräglat exempel är postverkets monopolskyddade verksamhet.

Motsvarande gäller beträffande de kommunala affärsverken. De har ofta ett faktiskt monopol inom sina respektive verksamhetsområden. De får ej heller drivas i vinstsyfte. Konkurrens i egentlig mening är utesluten. Det finns emellertid också affärsdrivande myndigheter, som ej är konstruerade som affärsverk. Ett exempel härpå är DAFA. Ett annat är den nyligen inrättade gruvnämnden, som har att förvalta statens gruvor. Det är alltså fråga om myndigheter för vilka affärsverksamheten till skillnad mot vad som gäller i fråga om myndigheter med traditionella uppgifter, framstår som det väsentligaste inslaget i verksamheten. De av landsting eller primärkommun drivna s k skyddade verkstäderna utgör ett exempel på den kommunala sidan. Dessa verkstäder är utan tvivel att uppfatta som myndigheter. Deras verksamhet går dock ut på att de, även om de inte skall gå med vinst, vilket de i själva verket långt ifrån gör, skall lämna så stort bidrag som möjligt till verksamheten, som drivs i helt andra syften. (Se närmare nedan under 45 § LAH.) De måste alltså för att så långt det är möjligt kunna konkurrera "på lika villkor" – helt jämställda kan de aldrig bli, eftersom subventioner alltid kommer att fordras för att hålla driften igång – ha möjlighet att hemlighålla avtal, kalkyler och produktionsunderlag. Sådan möjlighet finns ej i dag.

Å ena sidan finns alltså exempel på att sekretessregeln i dag omfattar verk, där ingen egentlig konkurrenssituation föreligger. Å andra sidan omfattar regeln ej alla myndigheter, som skulle behöva just ett sådant skydd. Liksom OK har OSK funnit att en sekretessregel bör ge ett vidare skydd ju mer affärsbetonad en rörelse är. Det är då naturligt att anknyta till OK:s förslag till 2 kap 12 § TF, i synnerhet dess första stycke, vilket i form av 34 a § SekrL är gällande rätt i viss utsträckning. Rekvisitet för hemlighållande, sådant det uppställdes av OK – nämligen att det kan antagas att utlämnande skulle på det allmännas bekostnad gynna någon som driver likartad rörelse, eller eljest lända verksamheten till skada – har synts OSK vara väl avvägt. Även myndigheter, vilkas affärs- och driftförhållanden mycket väl skulle kunna vara offentliga utan att härigenom någon som driver likartad rörelse skulle gynnas på det allmännas bekostnad, helt enkelt därför att ingen konkurrerande rörelse

finns, kan behöva ett skydd som går utöver vad som behövs för icke affärsdrivande myndigheter. Ett exempel på att obetingad offentlighet för affärsdrivande myndighets affärs- eller driftförhållanden skulle kunna skada verksamheten utgör upphandlingsärendena, varom mera nedan. Det skulle skada en affärsdrivande myndighet, oavsett om den innehar faktisk monopolställning, mera än en myndighet, som primärt har andra uppgifter – och därigenom samtidigt skada det allmänna mera – om full offentlighet skulle råda beträffande upphandlingsärenden. För en myndighet med traditionella uppgifter har det allmänna alltid utgifter, som ej motsvaras av intäkter. Statens affärsdrivande verk är avsedda att gå med vinst, inte med förlust. De kommunala affärsverken skall åtminstone vara självförsörjande, även om de egentligen inte förväntas ge överskott. Samma förhållanden gäller för verksamhet, som drivs i privaträttsliga former. Även om den inte är underkastad offentlighetsprincipen, är den eller de myndigheter som har överinseendet över verksamheten det. Skulle handlingar i upphandlingsärenden vara offentliga, skulle detta kunna ha prisuppdrivande effekt och ådraga det allmänna kostnader eller öka dessa kostnader, i den mån subventioner måste utgå. Här är det alltså fråga om kostnader som direkt betingas av verksamheten. I fråga om icke affärsdrivande myndigheter kan offentlighet i detta avseende även leda till en kostnadsökning, men möjligen har denna där en mera marginell effekt.

OSK har alltså sammanfattningsvis föreslagit en regel som ger affärsdrivande myndighet eller bolag, förening eller annan samfällighet, som driver affärsverksamhet och som helt eller delvis ägs av stat eller kommun, möjlighet att hemlighålla handling som angår affärs- eller driftförhållanden. När sådan handling angår dessa förhållanden hos privaträttsligt subjekt, omfattas den givetvis inte, så länge den finns där, av offentlighetsprincipen. I övrigt är regeln så utformad att handlingen kan hemlighållas hos varje myndighet. En förutsättning härför är – förutom att myndighetens, bolagets etc *huvud*uppgift är att driva affärer – att det skall kunna antas att ett utlämnande av handlingen på det allmännas bekostnad gynnar någon, som driver likartad rörelse, eller eljest skadar verksamheten. De handlingar som härmed avses kan angå konstruktionsarbete, utredning, prov, prissättning eller affärshändelse, som står i samband med verksamheten. Regeln omfattar även upphandling.

Andra stycket av 15 § LAH avser att avgränsa sekretessen hos myndigheter, för vilka drivande av affärsverksamhet inte är det primära syftet. Härmed är självfallet icke sagt att affärstransaktioner skulle vara väsensfrämmande eller rentav oförenliga med verksamheten. Däremot framstår de för dessa myndigheter som mera sällan förekommande inslag i verksamheten, i jämförelse med dennas totala omfattning. Det sagda behöver heller ingalunda innebära att de affärstransaktioner som kan förekomma icke i och för sig kan avse betydande belopp. Det innebär blott att myndigheternas verksamhet primärt har annan inriktning.

I princip är alltså det andra stycket i 15 § LAH avsett att ersätta 34 § SekrL. Tidigare diskussioner i lagstiftningsärenden på detta område – där

meningsmotsättningar ingalunda saknats – har främst rört sig om två specifika frågor, dels det allmännas fastighetsförvärv dels upphandlings- och entreprenadärenden. Den förra frågan togs upp redan i 1912 års förslag till ny TF (2 kap 8 §) vilket byggde på att sekretess ofta vore nödvändig för att dylika förvärv skulle kunna ske under gynnsamma betingelser. Den kommunala markpolitiken har utvecklats kraftigt sedan dess. I den mån markförvärven sker genom expropriation eller genom utövande av den kommunala förköpsrätten föreligger knappast sekretessbehov, men detta behov är desto starkare under de förhandlingar som normalt föregår tvångsingripanden, som är avsedda att om möjligt leda till en godvillig uppgörelse. Särskilt om plansekretessen enligt 8 § SekrL avskaffas (jfr SOU 1966:60 sid 186) framstår tydligt vikten av att kalkyler och beräkningar av olika slag liksom förhandlingskontakter och bud kan undanhållas allmänheten, däri ingående framför allt konkurrerande spekulanter.

OK föreslog att plansekretessen skulle avskaffas av i huvudsak tre skäl: sekretessen strider mot kravet på offentlig debatt om och insyn i planarbete, uttryckt bl a i samrådsföreskriften i 14 § byggnadsstadgan; sekretessen kan inte under någon längre tid göras effektiv mot alla, utan vissa personer kan få möjligheter att göra vinster på det allmännas bekostnad; i vart fall kan sekretess ej förväntas effektivt hindra markvärdestegring, eftersom även spekulation som grundas på dålig information kan driva upp priserna på välbelägen mark. En mycket stor majoritet av remissinstanserna som yttrade sig över OK:s betänkande fann dessa argument övertygande, och OSK, som delar denna uppfattning, föreslår ej heller någon motsvarighet till 8 § SekrL. Emellertid kan under vissa nedan närmare beskrivna förutsättningar sekretess upprätthållas kring exempelvis kommuns markförvärv.

I upphandlings- och entreprenadärenden är det först och främst uppenbart, att vid anbudsförfarande strikt sekretess måste iakttagas beträffande inkomna anbud fram till dess prövning äger rum. Före öppnandet – om detta sker på viss förut offentliggjord dag – faller sådana handlingar utanför offentlighetsprincipen på grund av det föreslagna undantagsstadgandet i 5 kap 5 § andra stycket YFG (identiskt med 2 kap 6 § första stycket TF). De anses ej inkomna före den tidpunkt som bestämts för öppnandet. I vad gäller statlig upphandling m m innebär 34 § SekrL i princip obligatorisk sekretess intill dess avtal slutits eller ärendet eljest slutförts. Kommunala myndigheter disponerar friare över sekretessen, men i fråga om anbudshandlingar torde sekretess i stor utsträckning anses självklar intill dess saken avgjorts (det sistnämnda följer av 34 § fjärde stycket SekrL).

Skälen för sekretess är ej lika starka sedan en myndighet väl tagit ställning i ett upphandlingsärende. De skäl man har att anföra för fortsatt sekretess, som för andra myndigheter än de statliga affärsverken kan avse högst två år från avtalsslutet, synes vara följande:

1. beräkningar, kalkyler eller prissättning kan på ett för det allmänna olyckligt sätt utnyttjas vid senare likartade uppgörelser;

2. villkoren i slutna avtal kan föranleda försämrad priskonkurrens och därmed ekonomiska nackdelar för det allmänna nästa gång anbud infordras (jfr de remissyttranden som enligt vad ovan angivits kritiserade avkortningen av sekretesstiden till ett år);

3. enskilda anbudsgivare kan behöva sekretess, särskilt i de fall då deras anbud inneburit underskridande av priser enligt kartellavtal och dylikt; denna synpunkt kan beaktas inom ramen för nuvarande lösliga rekvisit "när anledning därtill föreligger"; OK tog hänsyn härtill i förslaget till 2 kap 11 § TF, men en ganska allvarlig skaderisk förutsattes: den enskilde skulle lida skada som näringsidkare, mista anställning eller utsättas för annat allvarligt men.

4. sekretess kan vara erforderlig av hänsyn till det allmännas motparter också på den grunden att handlingarna kan ge upplysningar om yrkes- och affärshemligheter.

Sekretessen kring upphandlingsavtal – och även entreprenadavtal – kan å ena sidan möjliggöra att anbud framkommer, som eljest ej skulle ha lämnats. Å andra sidan finns stora risker med ett system som tillåter hemliga avtal. Misstro mot systemet kan breda ut sig och på så sätt få anbudsgivare att tröttna på att lämna anbud. Det ingår ett tävlingsmoment i anbudsförfarandet, och fördelarna härmed kan försvinna om inte en omfattande offentlighet föreligger. De som får sina anbud förkastade bör efteråt ha en möjlighet att få reda på var det brast. Som tidigare i olika sammanhang framhållits är det också en fråga om förvaltning av allmänna medel.

Enligt 1973 års upphandlingskungörelse (1973:600) innefattar upphandling köp eller beställning av vara, byggnads-, anläggnings- eller motsvarande arbete eller tjänst. Förefintliga konkurrensmöjligheter skall utnyttjas liksom affärsmässighet i övrigt iakttagas. Anbudsgivare skall behandlas objektivt. Myndigheter har tre olika former att välja på: 1) sluten upphandling, som sker genom infordrande av anbud och prövning därav utan föregående kontakter med anbudsgivare; 2) förhandlingsupphandling, som innebär att förhandling med anbudsgivare får föregå avgörandet; samt 3) direktupphandling, som innebär uppköp på öppna marknaden. Den form som i varje särskilt fall anses vara mest affärsmässig skall väljas. Vidare innehåller kungörelsen en detaljerad reglering av tillvägagångssättet när anbud infordras. Öppnandet skall, i vad gäller sluten upphandling, sålunda ske vid förrättning, vari minst två av myndigheten utsedda personer skall närvara. Representant för vederbörande handelskammare får närvara, om anbudsgivare begär det. Anbud med tillhörande beskrivningar, modeller, ritningar och prov tillika med anbudsförteckningar skall förvaras på ett betryggande sätt. Anbudsgivare, vars anbud antagits, skall skriftligen underrättas härom snarast möjligt och senast inom den tid anbudet enligt vad därom bestämts vid infordrandet är bindande för anbudsgivaren. Anbudsgivare, vars anbud ej antagits, skall utan oskäligt uppehåll lämnas besked härom. Hos myndighet skall finnas handling som utvisar de skäl på vilka anbud antagits och vad som i övrigt förekommit av betydelse vid anbudsprövningen. För den som hos myndighet tagit befattning med upphandlings-

ärende är tystnadsplikt föreskriven avseende vad vederbörande erfarit om enskilds affärsförhållanden eller myndighets affärs- och driftförhållanden.

OSK har funnit skäl att bibehålla möjligheten för andra än affärsdrivande myndigheter att under i 15 § andra stycket LAH angivna förutsättningar hemlighålla handlingar som angår upphandling, köp, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, arbetsbeting eller annat uppdrag. Denna uppräkning skiljer sig i sak ej från den nuvarande i 34 § SekrL. Med arbetsbeting förstås "arbete som utföres för myndighets behov annorledes än genom dess egen eller annan myndighets personal". Huvudregeln är att de handlingar, varom här är fråga, inte skall hemlighållas efter det uppgörelse nåtts. Denna huvudregel är icke uttryckligen angiven utan ligger i det i förhållande till vad nu gäller avsevärt skärpta skaderekvisitet. Före det uppgörelse nåtts ligger det i öppen dag att utlämnande – även till part – så gott som alltid måste antas leda till allvarligt men för det allmänna. Undantagsvis kan även därefter sådant men tänkas bli följden av ett utlämnande. Härmed åsyftas ej sådana fall där hemlighållande måste ske av hänsyn till rikets säkerhet. I sådana fall blir försvarssekretessen tillämplig. Att fortsatt hemlighållande är avsett att tillgripas i undantagsfall motiveras av de starka skäl för offentlighet som ovan redovisats. Men å andra sidan finns en viss parallell till vad som ovan diskuterats i anslutning till förhandlingssekretessen. Vissa handlingar i ett ärende kan ha betydelse utöver den aktuella transaktion som föranlett deras tillkomst.

Detta hänger i viss mån samman med spörsmålet i vad mån sekretess i hithörande ärenden kan anses nödvändig av hänsyn till enskildas intressen. Hänsynen till den enskilde, från priskartell fristående anbudsgivaren är knappast något starkt skäl för sekretess. Eventuella repressalier mot sådan anbudsgivare – i den mån de alls förekommit eller förekommer – kan bemötas genom annan lagstiftning. Skydd häremot inryms strängt taget inte inom LAH:s ram. Däremot är – såsom KF anförde i sitt yttrande över OK:s förslag – skydd mera befogat av hänsyn till enskilds intressen, när det gäller tekniska beskrivningar eller ekonomiska kalkyler eller annat liknande som må ha fogats till ett anbud. Sådana uppgifter kan nämligen ha stort intresse för konkurrenter, utöver det aktuella upphandlingsärendet. Bestämmelserna i 15 § LAH avser endast skydd för det allmännas intresse, såväl genom sin lydelse som genom sin placering. Härav följer ej automatiskt att enskilds intressen inte kan beaktas. Dessa intressen sammanfaller ofta med det allmännas. Anbudsgivaren kan t ex för att överhuvudtaget vilja avge anbud fordra, att sekretess för vissa till anbudet fogade handlingar upprätthålls även efter det ärendet avgjorts. Det ligger i det allmännas intresse att anbudet avges, och på den grunden kan hemlighållande ske. Skyddet för den enskilde uppnås då som en biprodukt vid tillämpning av den formella sekretessgrunden. Myndigheten får dock inte åberopa enbart hänsyn till den enskilde som grund för hemlighållande. Utlämnande av handlingen måste kunna antas leda till allvarligt men för det allmänna. Var gränsen går blir en sak för överprövande instanser att avgöra, när och om fråga härom ställs på sin spets.

Ytterligare en fördel med det föreslagna skaderekvisitet är enligt OSK:s mening att den nuvarande detaljerade regleringen av anbudsförfarandet som återfinns i 34 § SekrL kan slopas. Det bör här vara tillfyllest med vad nu gällande upphandlingskungörelse innehåller härom. Vidare kan anmälningsskyldighet motsvarande den som föreligger enligt 34 § tredje stycket SekrL undvaras. – 6 § CSK framstår redan enligt gällande rätt som överflödig och bör utgå.

De två första styckena i förslaget överensstämmer till lydelsen med det preliminära lagutkastet, frånsett att ordet "överlåtelse" insatts i andra stycket. Det har nämligen på grund av ett påpekande vid hearings framkommit att myndighets avyttring av egendom – vilken för övrigt också kan ske genom att anbud infordras – knappast täcktes av den ursprungliga lydelsen. Däremot är det *tredje stycket* i förslaget nytt i förhållande till lagutkastet. Det är avsett att ersätta 9 § SekrL. När utkastet upprättades antogs att det praktiskt taget alltid är hos de affärsdrivande myndigheterna sådana behov av sekretess föreligger. Samma antagande gjorde för övrigt OK. *SGU* anförde dock i sitt remissyttrande ett exempel på att en undersökning av stor betydelse för riket utförts för handelsdepartementets räkning. Departementet kan ej betecknas som en affärsdrivande myndighet. SGU anförde vidare att OK:s förslag innebure att sekretessen skulle "inskränkas till uppdrag från statens affärsdrivande verk och från affärsmässigt arbetande kommunala organ, samt givetvis från statliga och kommunala bolag. Som ovan framhållits kan det dock i särskilda men viktiga fall förekomma behov av sekretess för det allmännas intressen beträffande tekniska och naturvetenskapliga utredningar även om de utföres av annan statsmyndighet".

Vad SGU sålunda påpekade är beaktansvärt. Tredje stycket i 15 § avser därför att bereda möjlighet till sekretessbeläggning även hos icke affärsdrivande myndigheter. Stycket är uttryckligen kopplat till paragrafens andra stycke, eftersom de myndigheter etc, som faller under första stycket, genom detta får erforderlig sekretessmöjlighet.

I 15 § LAH finns ingen motsvarighet till uttrycken av innebörd "får ej utlämnas utan myndighetens tillstånd", vilka återfinns i 34 § SekrL (och för övrigt även i 34 a §). Samma skrivning finns i 9 § SekrL. Strängt taget är "myndighets tillstånd" en sekretessgrund i sig. Även om andra rekvisit för hemlighållande må vara uppställda i paragraferna – vilket ej skett i 9 § eller i 34 § första stycket SekrL – fordras detta tillstånd för utlämnande. Detta innebär en långt gående diskretionär prövningsrätt för berörda myndigheter och får effekt framför allt vid besvär över myndighets beslut i offentlighetsfråga. Vid överprövning enligt nu gällande regler räcker det att konstatera att handlingen i fråga är en sådan handling som beskrivs i åberopad paragraf. Är så fallet återstår sedan bara att pröva om vederbörande myndighet lämnat tillstånd eller ej. Med föreslaget system får kammarrätten pröva inte bara det första ledet utan även om de i tillämplig paragraf uppställda rekvisiten för hemlighållande är uppfyllda. M a o får ärendet prövas i hela sin vidd, vilket ur offentlighetssynvinkel framstår som en avgjord fördel. OSK har däremot behållit tidigare konstruktion i 11 och 14 §§ samt i 13 § första stycket

LAH. Detta är områden, där allmänna krav på insyn framstår som svagare och där det därför synes naturligt att behålla nuvarande ordning.

Enligt 15 § fjärde stycket föreslås en yttersta sekretesstid av tjugo år från det handling inkom eller upprättades. Som redan anförts är avsikten att hemlighållande enligt andra stycket i regel skall upphöra, när avtal träffats eller ärende eljest slutförts. I vad gäller upphandlingsärenden m m hos myndighet, bolag etc enligt första stycket torde en korrekt tillämpning av uppställda rekvisit för hemlighållandet leda till att sekretess även i dessa fall framstår som undantag efter slutförandet av ärendet. Där förutsättningar för fortsatt sekretess föreligger, får denna alltså endast avse en tid av högst tjugo år. Liksom i dag gäller enligt 34 § andra stycket SekrL får denna tid dock vidkännas begränsningar i vad avser beslut, avtal eller annan handling som anger utgången av ärende. Dessa tider är i dag fem år för statens affärsdrivande verk och två år för övriga myndigheter. Utgångspunkterna för dessa tider varierar. I vissa uppräknade fall börjar tiden löpa från den tidpunkt då avtal fullgjorts eller eljest upphört att gälla. I övrigt räknas tiden från det avtal slöts. Fem- resp tvåårstiderna har synts väl avvägda och därför bibehållits i förslaget. Av fjärde styckets avfattning följer att beslut och avtal m fl handlingar får hemlighållas, om förutsättningar härför i övrigt finns, under angiven tid från det de upprättades. Denna tidpunkt torde i allmänhet vara identisk med tidpunkten för avtalsslutet. Beslut är ej upprättade och därmed allmänna handlingar förrän de expedieras. Ett avtal skall formellt undertecknas av båda parter och kan ej heller anses upprättat, förrän det föreligger i färdigt skick och kan utväxlas, dvs expedieras.

Sammanfattningsvis vill OSK framhålla, att den utvidgning som här föreslås för affärsdrivande myndigheters vidkommande, jämfört med nu gällande 34 a § SekrL, även innefattar sådana transaktioner som i dag för statens affärsdrivande verks vidkommande inryms under 34 §, t ex upphandling. Denna uppspaltning kan i enstaka fall leda till gränsdragningssvårigheter, men i det stora flertalet fall torde det ej bereda svårigheter att avgöra huruvida viss myndighet har affärsdrift som huvudsaklig uppgift eller om myndigheten huvudsakligen har andra uppgifter.

3.2.8 *Hemlighållande till skydd för enskilds ekonomiska intresse, privatlivets helgd och enskilds personliga säkerhet*

Bestämmelser till skydd för ekonomiska intressen (16–26 §§)

Såsom ovan under avsnitt 2.2.2 anförts har i föreliggande förslag alla regler som avser att skydda den enskilde, när det gäller hans ekonomi och personliga förhållanden i övrigt, sammanförts under en gemensam rubrik. Emellertid kan, som även tidigare anförts, i denna stora grupp av bestämmelser urskiljas två distinkta kategorier, nämligen sådana som är uteslutande ekonomiskt inriktade och sådana som är uteslutande personligt inriktade. En god illustration till att de olika aspekterna ofta nog är mycket svåra att hålla i sär utgör den mellangrupp som i sig

innefattar regler, som grundar sig på hänsynen till såväl enskilds ekonomiska intressen som privatlivets helgd och enskilds personliga säkerhet. Denna mellangrupp utgör en övergång mellan reglerna om ekonomiska och om personliga förhållanden, och även inom gruppen kan den ena eller den andra aspekten dominera, vilket framgår av att sekretesstiderna varierar högst väsentligt. Förslagets 16–26 §§ avhandlar enbart sådana sekretessregler, som avser att skydda ekonomiska intressen.

3.2.8.1 Skeppsbyggnadsavtal (16 §)

Denna paragraf motsvarar den på senhösten 1973 i SekrL införda 22 a §, vilken tillkommit som följd av de ändringar, som samtidigt antogs i sjölagens bestämmelser om registrering av fartyg.

Av särskilt intresse i dessa ändringar är inrättandet av skeppsbyggnadsregister enligt 2 § SjöL, i sin tur grundat på 1967 års konvention om inskrivning av rätt till fartyg. Enligt tidigare gällande rätt kunde inskrivning av äganderätt till skeppsbygge ej förekomma förrän bygget nått den grad av fullbordan att det kunde registreras som fartyg. De nya bestämmelserna inverkar även på sjöpanträtten. Panträtt i ett under kontraktsskedet registrerat skeppsbygge kan upplåtas med sådan verkan att det efter upplåtelsen framväxande bygget blir föremål för den från början i konkret bemärkelse mer eller mindre innehållslösa panträtten. Bygget framträder då som pantobjekt från det att anskaffat material får rättslig karaktär av skeppsbyggnadstillbehör enligt 3 och 4 §§ SjöL. – Inskrivningsplikt beträffande skeppsbygge föreligger dock icke, endast inskrivningsrätt. Detta följer av 11 § andra stycket SjöL i nu gällande lydelse.

Sekretessregeln avser endast registrering och inskrivning av skeppsbygge. Nu gällande bestämmelser om skeppsbyggnadsregistrering föreskriver ej, att registreringen grundas på kontrakt – varvet kan ju t ex bygga för egen räkning – men oftast sker tillverkningen enligt beställningskontrakt. Registreringen kommer därför normalt att grundas just på kontraktet och en tolkning av dess innebörd i skilda hänseenden. För varvet kan det emellertid vara till men att vissa kontraktsvillkor därigenom ges offentlighet. Särskilt gäller detta pris och betalningsvillkor. Icke bara av hänsyn till att kontraktens uppgifter skulle kunna missbrukas av varvens konkurrenter utan även till att uppgifterna i övrigt kan vara av betydelse för tolkningen av avtalet, förtjänar dessa uppgifter sekretesskydd. Detta minskas ej av att priset ändå blir offentligt i samband med registrering av det färdigbyggda skeppet i skeppsregistret. Stämpelskatt skall då uttas med ledning av bl a en skriftlig försäkran från parterna rörande köpeskillingen. För övrigt exporteras omkring tre fjärdedelar av här i landet byggda fartyg och kommer aldrig in i svenskt skeppsregister. – Sekretesstiden är enligt 22 a § SekrL satt till tio år. Registermyndigheten avses skola bli Stockholms tingsrätt.

Visserligen är det här fråga om en mycket speciell regel, men flera sådana har tillförts SekrL den senaste tiden, t ex 20 a och 35 a §§. Skyddsregeln enligt 22 a § SekrL kan svårligen avskaffas, och OSK har därför låtit den oförändrad ingå i förslaget till LAH.

3.2.8.2 Medling i arbetstvister (17 §)

Denna paragraf motsvarar 24 § SekrL, vilken tillhör de ursprungliga i lagen. Riket är enligt 1 § lagen om medling i arbetstvister indelat i distrikt. För varje distrikt finns en förlikningsman, vilken enligt 2 § har *att* med synnerlig uppmärksamhet följa arbetsförhållandena inom det honom anvisade verksamhetsområdet, *att* i de fall och på det sätt som sägs i lagen medverka till att tvister kan biläggas *och att*, därtill ombedd, hjälpa parterna att nå överenskommelser som är ägnade att främja ett gott förhållande dem emellan och förekomma störande avbrott i arbetet. Förlikningsmannen har att underrätta sig om vari uppkommen tvist består (4 §). Å andra sidan skall i princip förlikningsmannen på samma sätt som motpart varslas om planerad arbetsinställelse (3 a §). Lagen innehåller alltså en principdeklaration (7 §) som går ut på att parterna rekommenderas att tillställa förlikningsmannen av denne begärt material för bedömning av tvistens natur. Den som går förlikningsman tillhanda på detta sätt äger att i erforderlig omfattning göra förbehåll att vad förlikningsmannen på detta sätt erfar ej får av denne yppas. Häremot svarar en regel i 4 § tillämpningskungörelsen, vilken ålägger den som är eller varit förlikningsman tystnadsplikt såvitt angår dels sådana uppgifter, mot vars yppande förbehåll gjorts, dels yrkeshemlighet som förlikningsmannen fått kännedom om. Sekretesstiden är tjugo år, och sekretessregeln omfattar dels handlingar, om vars hemlighållande myndighet beslutar, dels handlingar, om vars hemlighållande förbehåll gjorts av inblandad part.

OK behandlade i sitt förslag arbetstvister i tillämpningsförteckningen till 2 kap 8 § TF, således såsom en fråga, som skulle falla under förtroendesekretessen. Denna sekretessgrund som sådan fick vid remissbehandlingen ett blandat mottagande. (Se ovan under avsnitt 1.3).

I nu föreliggande förslag har 24 § SekrL överförts i sak oförändrad.

3.2.8.3 Patent- och mönsterskydd (18 §)

Nuvarande regel finns i 23 § SekrL, vari stadgas att handlingar i ärende angående ansökning om patent icke får, utan sökandens samtycke, utlämnas till annan i vidare mån än som föranleds av gällande lagstiftning om patent. Vidare skall handlingar som angår uppfinningar, varå patent beviljats, utlämnas om annat ej framgår av lagstiftningen i fråga. Motsvarande regler gäller för handling, som visar mönster, i den mån registrering härav söks.

OK, remissyttranden och nyligen gjorda lagändringar

OK föreslog i 2 kap 11 § TF en regel som stadgade hemlighållande av handling rörande enskilds ekonomiska förhållanden. En förutsättning härför skulle i allmänhet vara att utlämnande kunde tänkas leda till att den enskilde led skada såsom näringsidkare, miste anställning eller utsattes för annat allvarligt men. Om handlingen gällde bl a ansökan om

patent skulle den, även om utlämnande ej kunde få sådana följder, ändå hållas hemlig under tio år. Orsaken härtill var att en bedömning med ledning av uppställda skaderekvisit skulle kunna föregripa avgörandet av själva patentärendet, och dessutom måste internationella hänsyn tas. Som *patent- och registreringsverket* (PRV) konstaterade i sitt remissyttrande skulle man efter de tio årens utgång i förekommande fall kunna fortsätta hemlighållandet med stöd av skaderekvisiten i paragrafen. Enligt PRV krävde paragrafen emellertid en alltför betungande prövning.

Före 1967 års patentlag var huvudregeln att offentlighet inträdde sedan utläggning av ärendet skett – oavsett vilken tid som fordrades för att nå fram till denna punkt i handläggningen – såvida inte sökanden medgav utlämnande av till ärendet hörande handling dessförinnan. Enligt gällande rätt är handlingarna i ärende om patentansökan offentliga från utläggningen, och i vart fall inträder offentlighet efter aderton månader från ansökningsdagen. Yrkas s k konventionsprioritet, skall tiden i stället räknas från den dag sådan prioritet begärs. En utvidgning av offentligheten har således inträtt genom 1967 års patentlag. En sekretessregel, som innehåller en tidsgräns, får sin främsta betydelse för ansökningar som avslås eller avskrivs efter återkallande före 18-månadersfristens utgång. Här gällde tidigare en i praktiken obegränsad sekretess, vilket enligt PRV kunde leda till vissa nackdelar för näringslivet. PRV förordade därför en yttersta tidsgräns av tio år. – Det bör anmärkas att en sådan sekretesstid även omfattar de fall, då PRV får förordna om sekretess beträffande handlingar, som innehåller företagshemlighet utan samband med patentsökt uppfinning. Dessutom bör framhållas att patentsökandens samtycke häver sekretessen oavsett vilka frister som må gälla.

Det bör i sammanhanget även påpekas att enligt 76 § patentlagen särskilda regler gäller beträffande uppfinningar som är av betydelse för rikets försvar. Tidigare lag i ämnet – från 1946 – stadgade bl a att s k hemligt patent skulle, efter Konungens prövning, meddelas beträffande sådan uppfinning. Nu gällande bestämmelser återfinns i lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar. I princip skall alla patentansökningar som avser försvarsuppfinningar underställas en särskild nämnd som har att pröva om hemlighållande av uppfinningen skall ske. Om nämnden finner det vara av väsentlig betydelse för försvaret att uppfinningen hålls hemlig, skall nämnden förordna att uppfinningen inte får offentliggöras eller på annat sätt obehörigen yppas. Har sådant förordnande ej meddelats inom tre månader från det handlingarna inkom till PRV, är 1971 års lag icke tillämplig. Omprövning av förordnande skall i princip ske en gång om året. Om PRV godkänner patentansökan, som avser enligt 1971 års lag hemlig försvarsuppfinning, för utläggning, skall PRV samtidigt förklara ansökan vilande. Så länge granskningsnämndens förordnande består är tidsfristerna för offentlighetens inträdande enligt patentlagen ej tillämpliga. OK hänförde de patent som här avses under försvarssekretessen såvitt avsåg skyddet för landets försvar. Skyddet för enskild uppfinnare hänfördes under 2 kap 11 § TF.

OSK

I enlighet med PRV:s rekommendationer, som OSK funnit beaktansvärda, föreslås en regel som i sak motsvarar 23 § första stycket SekrL med det tillägget att hemlighållande ej får ske längre än till dess tio år förflutit från handlingens tillkomst. Såvitt avser skydd för enskild gäller samma regel även beträffande patentsökta försvarsuppfinningar. I den mån hänsyn till rikets säkerhet skulle motivera till tiden utsträckt hemlighållande är 5 § förslaget till LAH tillämplig.

När OK avgav sitt förslag, hade mönsterskyddskommitténs förslag framlagts och finns omnämnt i SOU 1966:60. 1970 års mönsterskyddslag är uppbyggd med patentlagen (och även varumärkeslagen) som förebild. Hemlighållande är beroende på begäran, och ansökan kungörs ej, förrän begärd tidsfrist utlöpt eller sex månader förflutit från ansökningsdagen. Konventionsprioritet förekommer även när det gäller mönster. Avskrivs eller avslås ansökan innan tiden för hemlighållande gått ut får handling som visar mönster i princip inte utlämnas. Det har mot denna bakgrund tett sig naturligt att låta samma regler gälla för ärenden om mönsterskydd som för patentansökningar.

3.2.8.4 Arbetsförmedling m m (19 § – arbetsgivare)

Nuvarande 19 § SekrL stadgar tjugoårig sekretess för handlingar, inkomna till eller upprättade hos riksförsäkringsanstalten (numera riksförsäkringsverket) eller försäkringsrådet, om handlingarna angår försäkring för olycksfall i arbete och för yrkessjukdomar. Ytterligare en förutsättning för tillämpning av 19 § är att handlingarna skall avse arbetet i arbets*givarens* rörelse, företag eller verksamhet eller de förhållanden, under vilka arbetet bedrivs, eller arbetarnas antal, arbetstid och avlöningsförhållanden. I samma paragrafs andra stycke stadgas sekretess under samma tid för handlingar som angår arbetarskydd, arbetstidens reglering eller arbetstillstånd för utlänning. Handlingarna måste röra arbets*givares* yrkeshemlighet eller eljest ha sådant innehåll att offentliggörande kan tänkas skada arbetsgivaren. – I 25 § SekrL stadgas tjugoårig sekretess för handlingar som rör offentlig arbetsförmedling. De får ej utlämnas i vidare mån än som fordras för förmedlingsverksamheten. Denna 25 § syftar till skydd för såväl arbetsgivare som arbetssökande. – Enligt såväl 19 § första stycket som 25 § får utlämnande ske, om trygghet kan anses vara för handen att missbruk av uppgifterna ej kommer att ske, och förbehåll får uppställas.

Vissa av de med 19 § första stycket avsedda uppgifterna får utlämnas med stöd av 19 a § SekrL. Till dessa återkommer framställningen under 3.2.9.9 nedan.

OK och remissyttranden

I OK:s förslag återfanns mot 19 § första stycket SekrL svarande bestämmer i 2 kap 11 § TF, tillämpningsförteckningen avd C 1 –

"beräknande av avgift till socialförsäkring". 19 § andra stycket återfanns på samma sätt i avd C 3 – "om arbetarskydd, om reglering av arbetstid eller om arbetstillstånd för utlänningar". SekrL:s 25 § behandlades som ett utflöde av förtroendesekretessen. – *AMS* framhöll till detta sista att "enligt oomstridd praxis" 25 § SekrL även anses innefatta yrkesvägledning och arbetsvård. OK:s förslag till tillämpningsbestämmelser till 2 kap 8 § TF var därför för snävt.

OSK

Förevarande paragraf i OSK:s förslag avser uttryckligen endast skydd för arbetsgivares eller annan näringsidkares ekonomiska förhållanden, liksom nuvarande 19 § SekrL. På samma sätt inryms i 19 § förslaget den sekretess som enligt 25 § SekrL kan tillämpas till skydd för arbetsgivare. I "andra arbetsmarknadsförhållanden" innefattas också arbetsvård och -träning samt yrkesvägledning. Häri kan i förekommande fall även ingå ärenden om arbetstillstånd för utlänning.

Arbetarskyddsstyrelsen har påpekat att dess befogenheter i fråga om föreskrifter och inspektion omfattar även näringsidkare som inte är arbetsgivare eller i allt fall inte är intressanta som arbetsgivare utan t ex som tillverkare eller importörer av varor som misstänks vara farliga. För sin egen verksamhet – eller för yrkesinspektionens eller produktkontrollnämndens räkning – kan styrelsen behöva inhämta uppgifter om varas kemiska sammansättning, ursprung eller tillverkning, vilka den enskilde näringsidkaren med all sannolikhet inte vill få offentliggjorda, i synnerhet icke gentemot konkurrenter. OSK har i anledning härav funnit skäl att något utbygga paragrafen, vilket lett till formuleringen "upplysning om arbetsgivares eller annan berörd näringsidkares affärs- eller driftförhållanden".

Med uttrycket "om utlämnande ej föreskrivits i lag eller förordning", vilket i sak finns även i 19 § andra stycket SekrL, åsyftas bl a 67 § arbetarskyddskungörelsen, som ger skyddsombud rätt att ta del av skriftligt meddelande från arbetarskyddsverket till det egna arbetsstället.

Skydd för arbetstagarens eller arbetssökandens personliga förhållanden återfinns i 43 § (försäkring för yrkesskada) och 45 § (övriga arbetsmarknadsförhållanden) LAH.

3.2.8.5 Pris- och konkurrensfrågor (20 §)

Enligt 20 § SekrL får handling, som inkommit till eller upprättats hos myndighet, som avses i lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden, eller till marknadsdomstolen, näringsfrihets- eller konsumentombudsmannen icke utlämnas, förrän tjugo år från handlingens datum förflutit, i andra fall än regeringen bestämmer, om handlingen innehåller upplysningar om viss företagares affärs- eller driftförhållanden, vilkas offentliggörande kan skada honom. Kartellregister omfattas ej av bestämmelserna, men uppgifter därur kan enligt andra

stycket till 20 § efter beslut av regeringen för varje särskilt fall hemlighållas på begäran.

Enligt den nämnda 1956 års lag är syftet med uppgifternas insamlande att främja allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet. De med uttrycket "myndighet som avses i lagen etc" avsedda myndigheterna är enligt kungörelse (1956:519, senast ändrad 1965:11) pris- och kartellnämnden, bankinspektionen och försäkringsinspektionen, de två sistnämnda inom sina respektive verksamhetsområden och den förstnämnda med avseende på näringslivet i övrigt. Kartellregister, dvs förteckning över konkurrensbegränsande överenskommelser, förs inom samma områden av nämnda tre myndigheter.

OK och remissyttranden

Även 20 § SekrL innefattades i 2 kap 11 § TF enligt OK:s förslag. Av tillämpningsförteckningen, avd C 4, följer att ingen ändring i sak gjordes. Såsom *SPK* i sitt remissyttrande anförde kunde dess verksamhet i visst avseende även gå in under 2 kap 9 § TF om det gällde en utredning av mera allmän karaktär, t ex om prisutvecklingen inom vissa branscher. Med hänsyn till att 2 kap 9 § TF ej innehöll något skaderekvisit utan i stället stipulerade en tioårig sekretesstid, medan 2 kap 11 § syntes kunna leda till ett längre hemlighållande än vad 20 § SekrL medger, ansåg SPK att följden skulle bli en utomordentligt svår gränsdragning utan att detta motiverades av "några verkliga skillnader hos utredningsmaterialet". SPK förordade ett bibehållande av den i 20 § SekrL innefattade regleringen. SPK efterlyste därjämte en definition på begreppet "skada" under hänvisning till sin instruktionsenliga konsumentupplysningsplikt – se 3 § nu gällande instruktion (SFS 1973:609), "att informera allmänheten om rådande pris- och konkurrensförhållanden".

OSK

OSK har i 20 § föreslagit en reglering, som i sak inte avviker från vad som nu gäller. Eftersom förslaget även innehåller en paragraf, 30 §, som motsvarar nuvarande 18 § första stycket SekrL med viss utvidgning, har det synts lämpligt att låta sistnämnda paragraf exklusivt reglera bank- och försäkringsinspektionernas verksamhet, detta alltså även i vad gäller pris- och konkurrensförhållanden. Detta har – i förening med en strävan att öka läsbarheten – föranlett att SPK uttryckligen nämnts i 20 §.

Någon utvidgad sekretess i vad gäller kartellregister kan inte komma i fråga av hänsyn till det betydande intresset att få vetskap om vilka åtgärder för konkurrensbegränsning som vidtagits. Att sekretess alls kan tillåtas beror på att det kan finnas vissa uppgifter vilka, om de kom till utländska företagares kännedom, skulle kunna skada legitima affärsintressen här i landet. Regeringens möjlighet att besluta om sekretess är avsedd att användas restriktivt, och med hänsyn till det lilla fåtal hemlighållanden, helt eller delvis, som förekommer är det klart att sådan restriktivitet också iakttagits.

Vad gäller SPK:s konsumentupplysning kan det vara riktigt att den i någon mån hämmas till följd av SekrL:s bestämmelser. Det är dock fråga om en avvägning av intressena. OK hävdade att myndighet ej är helt bunden av SekrL:s bestämmelser i sin publiceringsverksamhet (SOU 1966:60 sid 176). OSK:s inställning sammanfaller ej helt med OK:s (se under 2.3.6).

3.2.8.6 Myndighets utredning, kontroll eller stödverksamhet med avseende på näringslivet (21 §)

Den av SekrL:s ramparagrafer, som avsatt den ymnigaste floran av punkter i CSK, är utan tvekan 21 §. Det är här fråga om statlig verksamhet av rubricerad art med avseende på produktion, handel, bankrörelse, försäkringsrörelse eller transportverksamhet eller eljest med avseende på näringslivet. I 2 § CSK har sekretessområdet med begagnande av den i 21 § SekrL givna fullmakten – vilken strängt taget strider mot 2 kap 1 § TF – katalogiserats i f n 67 olika punkter, varav de 13 sista tillkommit sedan december 1973. De olika punkterna är sinsemellan olika utformade. Vissa myndigheter har givits möjlighet att oberoende av enskilds samtycke utlämna eljest hemlig handling, om det allmännas intresse kräver det. Sådant bemyndigande har givits i punkterna 2, 8, 9, 12, 14, 19–21, 24–26, 31, 35, 50, 56 och 59. Första punkten i uppräkningen – som i sig innefattar tio olika ärendetyper – undantar uttryckligen ansökningar och beslut. Sekretesstiden är generellt tjugo år. En väsentlig inskränkning är att vad som skyddas genom ramparagrafen är enskilda företags eller sammanslutningars affärs- eller driftförhållanden. När det gäller uppfinningar eller forskningsresultat kan även enskilda, fysiska personer skyddas. Detta får till följd att i ärenden om valutareglering hos riksbankens valutastyrelse väl enskilda, juridiska personer men ej enskilda fysiska kan skyddas. Detta, som följer av 21 § SekrL sammanställd med 2 § 15. CSK, har kritiserats i riksbankens yttrande över OK:s förslag, och frågan togs även upp vid OSK:s hearings.

En genomgående strävan i OK:s förslag var att söka avskaffa sekretesskungörelserna. Detta ansåg man sig också ha lyckats med. Sålunda hade 2 § CSK spaltats upp på 2 kap 9 § TF (tillämpningsförteckningen 1 st 2), 2 kap 11 § (C 3) och 2 kap 12 § (1 st 4).

OSK

En av fördelarna med det nuvarande systemet är att nödiga tillägg kan ske mycket snabbt. I och för sig skulle man kunna tänka sig att bibehålla 2 § CSK i princip men ge den ställning av en tillämpningslag till 21 § LAH. Detta skulle få till följd att tillägg skulle bli omständligare att göra, vilket möjligen kunde vara till gagn för offentligheten. En uppenbar nackdel är att systemet blir mycket tungrott och att riksdagen får ta ställning till detaljfrågor som den i dag inte behöver behandla. En annan möjlighet vore att ta in en generell sekretessbestämmelse i LAH utan att utfylla dess innehåll med tillämpningslag eller -förordning. Detta torde

dock leda till tillämpningssvårigheter och allmän osäkerhet om bestämmelsens räckvidd.

Som ovan under 2.3.10 sagts har även OSK strävat efter att i möjligaste mån söka avskaffa sekretesskungörelserna. Med hänsyn till de komplicerade regler, som i dag gäller just på nu ifrågavarande område, har OSK dock funnit att det på denna punkt inte går att avvara supplerande regler för att i någon mån inskränka sekretessen enligt 21 §. Det är nämligen helt ogörligt att finna en kort formel som medger nödig sekretess och samtidigt bibehåller offentligheten, där sekretess ej behövs. Övervägande praktiska skäl talar för att 21 § utformas som en ramparagraf med ett bemyndigande för regeringen att bestämma hos vilka statliga myndigheter sekretessen skall få tillämpas, i synnerhet som regeringen i dag kan meddela beslut enligt 21 § om en i förhållande till den generella sekretesstiden i 21 § mera kortvarig sekretess för material som insamlas av statlig utredning. Sådana beslut tas ej in i SFS. Frågor i sistberörda avseenden bör uppenbarligen ej prövas av riksdagen.

Det ter sig logiskt tvivelaktigt att skapa en paragraf som till en del (visserligen den avgjort större) lägger beslutanderätten på riksdagen och till en annan del på regeringen. OSK har därför stannat för att det på denna punkt får kvarleva en rest av sekretesskungörelserna. Detta är i dagens läge, som nämnts, knappast förenligt med TF:s stadganden. Med stöd av 2 kap 4 § nya RF föreslår OSK dock att erforderlig grund för konstruktionen ges i 5 kap 1 § YFG (se ovan avsnitt 2.3.10 och 3.1.1). OSK anser att denna nya förordning bör ha i stort samma innehåll som nuvarande 2 § CSK. I avsnitt 3.4 ges en närmare motivering till förslaget till sådan förordning.

Första stycket av 21 § LAH motsvarar 21 § SekrL. Den ändringen föreslås dock att bestämmelsen ej skall skilja på juridiska och fysiska personer. Härigenom torde, med oförändrade tillämpningsbestämmelser, riksbankens önskemål om sekretesskydd för fysiska personers valutaregleringsärenden tillgodoses.

Ett önskemål som tidigare framförts – så även under OSK:s hearings – är att denna paragraf skall utvidgas till att omfatta även motsvarande kommunal verksamhet. Ett konkret exempel härpå kan nämnas. Enligt 1970 års lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar kan kommun vara huvudman för sådan anläggning och har då att meddela allmänna bestämmelser om dess brukande. Huvudmannen har också rätt att undersöka gjord installation och hur den brukas. Tystnadsplikt är föreskriven beträffande uppgifter som framkommer vid sådan inspektion, men någon möjlighet att hemlighålla handlingar som inkommit till kommunal myndighet i sådana eller andra liknande – t ex hos hälsovårdsnämnd – ärenden finns f n ej. Exemplet synes visa att det finns ett skyddsbehov på området, men detta behov kan knappast tillgodoses genom ett bemyndigande för regeringen att i förordningens form meddela närmare föreskrifter om vilka kommunala myndigheter som skall få tillämpa en dylik sekretessregel. Detta är dock, till skillnad från det statliga, ett mera begränsat område, OSK har därför i 21 § andra stycket LAH föreslagit en generell bestämmelse, som ger möjligheter att

hemlighålla kommunal utredning eller kontroll med avseende på näringslivet under de villkor som i övrigt gäller enligt första stycket.

Kommunal stödverksamhet har undantagits, då det av hänsyn till allmänhetens insynsmöjligheter är synnerligen diskutabelt om kommuns stödverksamhet när det gäller t ex industrietableringar skall få mörkläggas. Frågor av detta slag har relativt ofta varit föremål för kommunalbesvär.

Någon anledning till varför kommun icke skulle ha möjlighet att oberoende av samtycke utlämna handling, om det allmännas intresse bedöms kräva det, synes ej föreligga. Denna möjlighet bör emellertid så inskränkas att regeringens tillstånd först skall inhämtas. Det ter sig nämligen vanskligt, med den högst varierande tillgången på juridisk expertis hos kommunerna, att utan vidare lägga i kommunal myndighets hand att bryta sekretessen. Det torde ej i detta sammanhang kunna anses strida mot den kommunala självbestämmanderätten att beträffande handlingar hos kommunal myndighet uppställa en regel som lägger beslut om inskränkning av sekretess i regeringens hand. Ej heller synes någon invändning mot att ge regeringen dylik befogenhet kunna resas ur offentlighetssynvinkel. Tvärtom stämmer det bra överens med regeringens allmänna dispensbefogenhet enligt 62 § LAH. OSK har därför lagt uppgiften på regeringen.

I tredje stycket av 21 § LAH föreskrivs som huvudregel en sekretesstid av tjugo år från handlings tillkomst. Det förutskickas att i förordningen enligt första stycket regeringen skall kunna bestämma kortare tid för viss statlig myndighet.

3.2.8.7 Uppgiftsskyldighet i vissa planeringsfrågor (22 §)

SekrL:s 20 a § trädde i kraft den 1 april 1973. Begreppsmässigt anknyter den till 21 § (enligt såväl SekrL som LAH) men är av något speciell natur. Den är som framgår av dess lydelse föranledd av särskild lagstiftning om uppgiftsskyldighet. På anmodan skall näringsidkare redovisa *dels* den väntade ekonomiska utvecklingen av verksamheten *dels* planerade eller väntade utvidgningar eller inskränkningar i produktionen, sysselsättningen eller driften. Uppgiftsinsamlande myndighet är länsstyrelsen i länet där arbetsställe finns. 1972 års lag, som alltså är av arbetsmarknadspolitisk natur, är dessutom temporär och gäller i första hand till och med den 30 juni 1976. Dess 2 § är av särskilt stort intresse, eftersom den innehåller en av de sällsynt förekommande lagstadgade regleringarna av förhållandet mellan myndigheter. Det föreskrivs nämligen att uppgifterna får överlämnas till SCB och kommunstyrelsen i den kommun, där arbetsstället finns. Till annan myndighet får uppgifterna överlämnas endast om de är av väsentlig betydelse för myndighetens verksamhet. Vidare skall vederbörlig hänsyn tas till näringsidkarens intresse av att uppgifter, som rör hans affärs- eller driftförhållanden, ej utlämnas till en vidare krets än som oundgängligen behövs.

OSK har överfört denna paragraf oförändrad till sitt förslag. För att bemöta en vid OSK:s hearings framställd fråga, bör framhållas att

kommunalt etableringsbolag inte kan få del av med 1972 års lag avsett material annat än genom den enskilde näringsidkarens samtycke.

3.2.8.8 Tullsekretessen (23 §)

Reglerna om tullsekretess finns i dag i 28 § SekrL, som dessutom innehåller bestämmelser rörande samfärdsel. Regeln är så konstruerad att utlämnande ej får ske utan samtycke, såvitt handlingen angår "deras angelägenheter som anlita eller eljest träda i beröring med – – – verket." Sekretesstiden är tjugo år. Utlämnande med förbehåll får ske, om det bedöms icke kunna leda till skada för de berörda.

OK förde även tullsekretessen till 2 kap 11 § TF, och i tillämpningsförteckningen, avd C 2, upptogs "in- eller utförsel av varor." Beslut eller annan handling som anger utgången var undantagna. *Generaltullstyrelsen* anmärkte i sitt remissyttrande att beslutet, dvs tulltaxeringen, finns i den s k tullsedeln, vilken genom de föreslagna bestämmelserna skulle bli offentlig. Emellertid kunde av tullsedeln även, förutom det värde varpå tullavgiften beräknats, utläsas vad för slags vara det var frågan om och från vilket inköps- eller ursprungsland varan kommit. Åtskilliga andra handlingar innefattande beslut kunde avslöja de affärshemligheter, som föreslogs kunna hemlighållas.

OSK

OSK har överfört 28 § SekrL med i sak oförändrat innehåll till nu förevarande paragraf.

Varken nuvarande 28 § SekrL eller 23 § LAH är så avfattade att beslut generellt undantas från sekretessen. Varje handling får bedömas efter sitt innehåll. – Tullverket sysslar även med andra uppgifter än debitering och uppbörd av tullavgifter. Denna verksamhet torde knappast vara den dominerande. Särskilt två uppgifter bör omnämnas. Tullverket har brottsbekämpande uppgifter – i synnerhet när det gäller smuggling – och utövar därför kontroll över gränstrafiken. Hänsyn härtill har tagits i SekrL och även i LAH (10 resp 8 §). I förekommande fall blir alltså även 38 § LAH tillämplig. Dessutom har tullverket att ombesörja skatteuppbörd i vad avser indirekta skatter. Verket får alltså även tillämpa den s k taxeringssekretessen enligt 29 § LAH (17 § SekrL).

Ett par andra frågor som generaltullstyrelsen tog upp i sitt remissyttrande över OK:s förslag, hänger samman med vissa internationellt utfärdade rekommendationer. En av dessa har fått till följd att styrelsen för ett register över personer som dömts till strängare påföljder för brott mot tullförfattningar. Ur detta register kan upplysningar lämnas till andra länders tullmyndigheter. Registret är inte författningsreglerat och är enligt gällande rätt offentligt. LAH innebär ej något försök att ändra på detta förhållande. Det förelåg vid tidpunkten för avgivandet av remissyttrandet rekommendationer om inbördes bistånd vid utredning om brott mot tullag. Viss osäkerhet rådde om styrelsen med stöd av dessa rekommendationer kunde tillställa utländsk myndighet handlingar som var att anse

som hemliga enligt SekrL. Lagen (1973:431) om utredning angående brott mot utländsk tullag trädde i kraft den 1 juli 1973. Härigenom har regeringen bemyndigats utfärda föreskrifter om svensk tullmyndighets bistånd till utländsk. Lagen innehåller ej någon reservation när det gäller hemliga handlingar, varav torde kunna utläsas att i sagda bistånd även överlämnande av eljest hemliga handlingar till utländsk myndighet kan ingå, om så fordras.

3.2.8.9 Postgirot (24 §)

Enligt 30 § SekrL fanns fram till halvårsskiftet 1974 tjugoårig sekretess för handling, av vilken enskilds förhållande till postsparbanken eller postgirorörelsen framgår. Denna sekretess behandlades av OK som en ren förtroendesekretess och omfattades alltså av 2 kap 8 § TF. I och för sig hade SekrL:s bestämmelse en längre tid varit terminologiskt föråldrad. Både postsparbanken och postgirorörelsen ingick i postbanken. Helt nya förhållanden har numera inträtt sedan postens bankverksamhet utbrutits och uppgått i kreditbanken. Denna fusion trädde i kraft den 1 juli 1974, och fr o m denna dag lyder också 30 § SekrL: "Handling, av vilken enskilds förhållande till bank eller till postgirorörelsen framgår, etc". Postgirorörelsen ligger nämligen, som redan nämnts, kvar hos postverket. Den nya PK-banken är inte någon myndighet, och dess handlingar är således ej allmänna – så länge de finns hos banken. Emellertid kommer enligt avtal PK-bankens bokföring att ombesörjas av postverket, varför sagda handlingar där blir allmänna. De skulle även med tidigare reglering ha blivit offentliga i brist på uttrycklig sekretessregel. Med den formulering 30 § SekrL givits skyddas dock enskildas förhållanden till PK-banken, i den mån de framgår av handlingar hos postverket. Mot konstruktionen kan riktas den anmärkningen att PK-bankens egna handlingar inte kan skyddas. Det bör också påpekas att ordet "bank" innebär att även andra banker kan teckna avtal med postverket om bistånd med bokföring utan att bankkundernas förhållanden blottställs. I förlängningen härav skymtar även möjligheten att låta postverket, efter avtal med bankerna, ombesörja inlösning av checkar.

Enligt OSK:s avsikt skall angivna samarbetsformer mellan postverket och bankerna täckas av 25 § LAH – se nedan. Förevarande 24 § LAH omfattar därför endast postgirorörelsen. Ingen särskild sekretesstid föreslås. Allmänhetens in- och utbetalningar över postgirot saknar enligt OSK:s mening helt offentlighetsintresse.

3.2.8.10 Myndighets uppdrag för enskilds räkning (25 §)

I 27 § SekrL stadgas sekretess för handlingar, som angår myndighets verksamhet för införskaffande eller meddelande av upplysningar till enskildas tjänst eller som inkommit till eller upprättats hos myndighet för utredningar eller undersökningar, som myndigheten utför för enskilds räkning. Paragrafen är en ramparagraf, vars materiella innehåll framgår av CSK, i detta fall dess 4 §. En genomgång av de 37 punkter, som upptas i

4 § CSK, visar att flertalet av dem har uteslutande ekonomisk grund. Detta gäller punkterna 2–34 samt 36 och 37. Punkterna 1 och 35 är av mera speciell natur och har utbrutits till en egen paragraf – se nedan avsnitt 3.2.9.1. Sekretesstiderna varierar från punkt till punkt. I 20 fall är tiden tio år, i 14 fall tjugo år och i ett fall (4 § 19 som avser prövning eller undersökning vid statens skeppsprovningsanstalt) femtio år. Punkterna 1 och 35 stadgar för övrigt sjuttio år.

OSK har redan berört 28 § SekrL. Däri stadgas, på samma villkor som gäller för tullsekretessen, tjugo års sekretess för handlingar som inkommit till eller upprättats hos statlig eller kommunal anstalt för samfärdsel, om de avser denna samfärdsel.

OK och remissyttranden

OK behandlade även nyss berörd sekretess enligt 28 § SekrL samt sekretessen enligt 27 § SekrL som förtroendesekretess enligt 2 kap 8 § TF. Punkten 14 i 4 § CSK – som avser handlingar hos statens nämnd för arbetstagares uppfinningar – hänfördes dock till 2 kap 11 § TF, tillämpningsföreskrift, avd C 5. Med hänsyn till att nämndens utlåtanden enligt denna reglering skulle bli offentliga påpekade *statens nämnd för arbetstagares uppfinningar* att i och för sig den gällande ordningen gjorde att nämnden tvingades avfatta sina utlåtanden så att av dessa inte framgick något som kunde leda till skada för någon av parterna och att det med hänsyn till nämndens publiceringsverksamhet kunde vara en fördel att ej längre vara beroende av parts samtycke för sådan publicering. Men, fortsatte nämnden, en dylik ovillkorlig offentlighet kunde verka hämmande på verksamheten i övrigt, eftersom den kunde leda till minskad öppenhet hos parterna. Syftet med nämndens inrättande var bl a att tvister om rätt till uppfinningar och ersättning härför i möjligaste mån skulle hållas utanför domstolsprövning.

OSK

Den av OSK-sekretariatet i lagutkastet föreslagna 25 § ansågs vid hearings i stort sett vara en god lösning. Ingen invändning restes heller mot att den s k samfärdselsekretessen enligt 28 § SekrL överfördes till nu behandlade 25 § LAH. Den hör begreppsmässigt hit, eftersom den ytterst bygger på samma grund som 27 § SekrL. De ifrågavarande uppdragen är s a s frivilliga och behöver ej utföras genom myndighets försorg. Kan viss sekretess ej ställas i utsikt kommer tjänsterna ofta ej att tas i anspråk.

OSK föreslår därför nu att hemlighållande skall få ske, om uppdragsgivaren begär det eller med säkerhet måste antas ha avsett hemlighållande. Med hänsyn till sekretessens specifika natur har det ej ansetts olämpligt att uppställa en regel som innebär att presumtionen in dubio är *för* sekretess. Ett korrektiv härtill är att flertalet myndigheter som kan beröras av regeln i likhet med vad som nu gäller föreslås få möjlighet att utan samtycke utlämna handling, om det allmännas intresse bedöms kräva det. Ett antal myndigheter förvägras i gällande rätt denna

möjlighet. OSK anser att en motsvarande ordning bör gälla även i fortsättningen och uppräknar därför de aktuella myndigheterna i paragrafen. En f n ej i 4 § CSK omnämnd myndighet, försvarets datacentral, helt nyligen inrättad och en motsvarighet inom försvarets område till DAFA, har intagits i denna uppräkning.

Den föreslagna paragrafen innefattar i sig huvuddelen av 4 § CSK. De varierande sekretesstider som däri anges bör härvid förenhetligas. Eftersom en sekretesstid av tjugo år är det vanligaste inom detta område, föreslås att denna tid som synes vara tillfyllest får gälla även för de med 25 § LAH avsedda handlingarna.

Det bör anmärkas att – till skillnad mot vad som föreslogs i det preliminära lagutkastet – något krav inte uppställts på att det skall vara fråga om uppdrag mot ersättning. Vid hearings anmärkte postverkets representant att postverket författningsenligt har att utföra vissa uppdrag utan ersättning. Ett exempel härpå utgör civilfångeförsändelserna. –Går ett uppdrag ut på att framställa t ex fotografier omfattas även sådana av sekretessen.

3.2.8.11 Giftinformationscentralen m m (26 §)

SekrL har nyligen tillförts en såsom 20 b § betecknad bestämmelse, vilken innebär att handlingar som inkommit till eller upprättats hos giftinformationscentralen vid Karolinska sjukhuset och som innehåller upplysningar om viss varas tillverkning eller innehåll inte får utlämnas förrän tjugo år förflutit från handlingens datum. Utlämnande med förbehåll får dock ske, om skada kan anses vara utesluten. Paragrafen har tillkommit främst på initiativ av OSK.

Grunden för sekretessen är ekonomisk, och denna sekretessregel kunde skenbarligen gå in under 27 § SekrL. Det är dock att märka att informationsverksamheten ej avser att betjäna uppgiftslämnarna, vilket är en principiell skillnad.

Giftinformationscentralen är numera organisatoriskt knuten till Karolinska sjukhuset, och dess uppgifter har ständigt ökat med avseende på såväl ämnesområdet som antalet "ärenden", dvs förfrågningar. Det upprätthålls numera s k dygnetruntservice, och förfrågningar om visst preparats sammansättning – vilket är av betydelse för behandlingsformerna vid förgiftningar – görs från hela landet i samband med självmordsförsök och olycksfall. År 1973 mottogs ca 24 000 förfrågningar. Information har huvudsakligen insamlats från fabrikanter, som mot löften om sekretess – tidigare givna utan lagligt stöd – frivilligt gått centralen tillhanda med nödiga uppgifter. Till allmänheten har inte utlämnats uppgifter om sammansättningen av produkt. Centralen har bara givit råd om vilka åtgärder som varit lämpliga vid akuta förgiftningsfall. Till läkare eller till annan myndighet har dock detaljerad information utlämnats undantagsvis, varvid mottagaren avkrävts löfte om konfidentiell behandling av informationen. Sådant utlämnande har skett bara vid akuta fall.

Önskemål har framställts från centralens sida om att få uppgifter från

produktkontrollnämnden och från arbetarskyddsstyrelsen. Dessa myndigheter har förklarat sig införstådda med behovet men under hänvisning till det bristande sekretesskyddet hos centralen vägrat utlämnande. Information som insamlas enligt miljöskyddslagen, lagen om hälso- och miljöfarliga varor och arbetarskyddslagstiftningen är redan skyddad hos de ansvariga myndigheterna genom bestämmelser i 2 § CSK och kommer enligt OSK:s intentioner att så förbli i motsvarande tillämpningsförordning. Överförande av information kan, sedan 20 b § SekrL tillkommit, ske i erforderlig utsträckning. Sekretess kan dessutom lagligen utlovas till enskilda företagare, vilket ofta nog är en förutsättning för ett gott resultat av verksamheten vid centralen.

OSK har upptagit 20 b § SekrL såsom 26 § första stycket i förslaget till LAH. Andra stycket av samma paragraf är avsett att täcka informationscentraler av en typ som påminner om giftinformationscentralen. Ett exempel på att en dylik regel kan bli erforderlig bör nämnas. Statens centrala frökontrollanstalt förbereder upprättande av en s k genbank. Ett sådant företag som Weibulls sysslar i sin forskning bl a med växtförädlingsexperiment. En del av de resultat som härvid kan uppnås får ej omedelbart någon ekonomisk betydelse, och företaget anser sig då inte kunna bevara resultaten. De kan dock ha allmänt intresse men kan inte anförtros myndighet, eftersom sekretessbestämmelser saknas. I detta skede kan registrering ej heller ske enligt bestämmelserna i växtförädlingslagen (1971:392), varför upphovsrättsligt skydd är uteslutet. Inrättas den s k genbanken, som är avsedd att tillvarata och bevara sådana forskningsresultat som det här är fråga om, bör självfallet viss sekretess kunna ställas i utsikt för att myndigheten skall få materialet. Informationen får då ej ges på ett sätt som skadar uppgiftslämnaren.

Vilka behov som ytterligare kan uppkomma – utöver angivet exempel – vet man för närvarande ej något om. En regel av generellt slag, given direkt i LAH, får därför en alltför obestämd omfattning. OSK föreslår i stället att bemyndigande ges regeringen att förordna om sekretess för de fall som åsyftas i andra stycket. Eftersom i det givna exemplet varans ursprung är en väsentlig faktor – vilket det icke är för giftinformationscentralen – medtas "ursprung" jämte de från första stycket hämtade uttrycken "tillverkning" och "innehåll". Härmed är en bestämd ram uppdragen för vad regeringens förordnande får innehålla.

Sekretesstiden föreslås, i överensstämmelse med vad som gäller enligt 20 b § SekrL, bli tjugo år.

3.2.9 *Hemlighållande av hänsyn till enskilds ekonomiska intresse, privatlivets helgd och enskilds personliga säkerhet*

Bestämmelser till skydd för såväl ekonomiska som personliga intressen (27–35 §§)

Under denna rubrik har sammanförts en ganska heterogen regelsamling. Bestämmelserna har dock det gemensamt att de är hänförliga under hänsynen till såväl enskilds ekonomiska intresse som privatlivets helgd, såsom sekretessgrunder betraktade. I enlighet med det allmänna synsätt

som präglar lagförslaget bedöms renodlat personliga förhållanden som mera skyddsvärda än ekonomiska. Detta får betydelse även för sekretesstiderna. Den ena eller den andra aspekten kan dominera, vilket har bedömts göra det omöjligt att i denna avdelning av LAH laborera med en enhetlig tidsgräns. Sekretesstiderna varierar således kraftigt. I likhet med vad som nu gäller föreslås ingen högsta tidsgräns för post- och telesekretessen (28 § LAH). Till skillnad från vad som nu gäller föreslås ej heller någon högsta tidsgräns för bl a handlingar angående rättshjälp, häri innefattat uppdrag hos notarius publicus, eller klienters förhållande till advokat, revisor och antagningssökande (32 och 33 §§). Däremot föreslås en tjugoårig sekretess för beskattningsärenden (29 §), bank- och försäkringsinspektionerna (30 §), överförmyndare (31 §) samt advokaters, revisorers och antagningssökandes egna förhållanden (33 §). Övriga bestämmelser har bedömts vara till sin natur så blandade att dubbla sekretesstider behövs. Hit hör alltså vissa uppdrag hos UD m m (27 §), utlåning (34 §) samt statistik (35 §). Systemet ställer större krav på tillämpande myndighet än nuvarande reglering. OSK anser dock, att detta närmast är en fördel. Undantag från offentligheten bör ej göras slentrianmässigt, utan att man har grunden helt klar för sig. Linjerna blir, som tidigare anförts, renare, om de i grundlagen angivna sekretessgrunderna även får styra dispositionen av den detaljerade lag som grundlagen hänvisar till.

3.2.9.1 Vissa uppdrag hos utrikesdepartementet m m (27 §)

Som ovan under 3.2.8.10 angivits innehåller 4 § CSK två punkter, som till sin allmänna inriktning ganska markant skiljer sig från de övriga, nämligen 1 och 35. Sekretesstiden är här bestämd till sjuttio år. Punkten 1 stadgar sekretess för handlingar i ärenden, som handläggs av UD, beskickning eller konsulat och angår införskaffande eller meddelande av upplysningar till enskildas tjänst eller utredningar eller undersökningar för enskildas räkning. Förutsättningen härför är att handlingarnas innehållande finnes påkallat av hänsyn till privatlivets helgd eller enskildas behöriga ekonomiska intresse. Det kan knappast utsägas klarare att bestämmelsen stöder sig på två skilda sekretessgrunder. UD kan tillhandagå enskild, när det t ex gäller arv i utlandet, vilket måhända är ett ärende av främst ekonomisk natur. UD kan även biträda enskild med delgivning, vilket ärende kan innefatta handlingar, som bör hemlighållas av båda skälen. – Punkten 35 föreskriver motsvarande sekretess för handlingar avseende verksamhet, som bedrivs av nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA). Särskilt skaderekvisit är ej uppställt, men nämnden kan oberoende av samtycke förordna om utlämnande, om det allmännas intresse finnes kräva det. När det gäller nämndens verksamhet ter sig de ekonomiska skyddsintressena avgjort svagare. Ett samband mellan de två punkterna föreligger dock.

OSK har sammanfört de två punkterna till 27 § LAH. Genom denna paragraf och 25 § LAH blir 4 § CSK i sin helhet överflödig. Formuleringen av 27 § LAH ansluter till 4 § 1 CSK, och där uppställda skade-

rekvisit har överförts till den nu föreslagna lagtexten. Eftersom dessa rekvisit blir tillämpliga även för NIA, torde någon befogad invändning ej kunna resas mot att nämndens möjlighet att utlämna handling oberoende av samtycke faller bort. Om handling, som faller under denna paragraf, innefattar uppgift uteslutande om enskilds ekonomiska förhållanden, föreslås en sekretesstid av tjugo år gälla. Innefattar handlingen tillika uppgift om enskilds personliga förhållanden, får den i denna del hemlighållas i enlighet med vad som sägs i 51 § LAH – se avsnitt 3.2.10.16. Hänvisningen innebär i princip att handlingen, om särskilda skäl talar därför, får hemlighållas upp till sjuttio år.

3.2.9.2 Postverket och televerket (28 §)

Post- och telesekretessen behandlas i 29 § SekrL. OK behandlade denna sekretess som förtroendesekretess enligt 2 kap 8 § TF. Såsom OK framhöll är paragrafen så konstruerad att däri angiven handling får utlämnas till avsändare av t ex ett telegram utan att mottagarens/adressatens samtycke behöver inhämtas och vice versa. Av paragrafen följer vidare att innehavare av telefonapparat inte kan undanhållas handling som lämnar upplysning om telefonsamtal som mottagits på eller ringts från hans apparat. Vid OSK:s hearings ifrågasattes om en sådan regel lämpligen borde vara undantagslös, även om självfallet samtalets innehåll inte registreras och därför ej heller kan lämnas ut. Ett aktuellt exempel härpå utgör de planer som vissa företag haft på registrering av alla samtal till och från telefonapparater inom företaget. Motsvarande registrering skulle – med televerkets hjälp – kunna ske hos statliga arbetsgivare. Även om sådan registrering i och för sig skulle anses integritetskränkande, kan en lösning knappast nås inom ramen för en sekretesslag. Ett avsteg från nuvarande reglering, som ger apparatinnehavare rätt att få reda på vilka samtal som ringts från hans apparat, torde vara svårt att motivera. För innehavaren är det ju också en ekonomisk fråga. Var det fråga om ett behörigt samtal lär det ju ändå vara känt för apparatinnehavaren.

Den regel som OSK nu tagit upp i 28 § LAH avviker i sak ej från nuvarande 29 § SekrL. Som redan sagts gäller detta även i fråga om tidsgränsen. Med avsändare och mottagare avses alla som deltagit vid meddelandes utväxling, även vid s k konferenssamtal. OSK har funnit anledning att låta bestämmelsen omfatta även telexmeddelande. Telexnätet har utbyggts kraftigt, och en betydande trafik sker däröver. Av detta skäl har också ordet "samtal" utbytts mot "kommunikation".

29 § SekrL utgör det i denna lag mest renodlade exemplet på s k förtroendesekretess. Den är enligt sin lydelse ganska absolut till sin karaktär. Telefonavlyssning regleras emellertid inte i SekrL och ej heller i LAH. De bestämmelser härom som finns i RB och i den s k terroristlagen bryter sekretesskyddet.

3.2.9.3 Taxering m m (29 §)

Flera olika ärendetyper uppräknas i 17 § första stycket SekrL. De handlingar, som här blir aktuella, skall alla ha avlämnats till myndighet

för att tjäna som underlag för olika beslut. Följande ämnesområden ingår i uppräkningen:

1. taxering som avses i taxeringslagen;
2. beräkning i övrigt av skatt;
3. beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen om försäkring för allmän tilläggspension;
4. beräkning av arbetsgivaravgift enligt förordningen angående uppbörd av avgifter enligt nyssnämnda lag.

Vidare uppräknas ett antal handlingstyper, som upprättats av myndighet för att användas vid följande åtgärder, nämligen a) taxeringskontroll enligt taxeringslagen, b) skattekontroll i övrigt, c) beräknande av pensionsgrundande inkomst samt d) kontroll av uppgift för beräknande av arbetsgivaravgift. Beträffande 1–4 och a)–d) gäller att ifrågavarande handlingar inte får utlämnas utan samtycke av den skattskyldige, den försäkrade eller den avgiftsskyldige tidigare än tjugo år efter uppgiftens datum. Hänvisning har gjorts till vissa undantag härifrån, som återfinns i främst 46 och 50 §§ taxeringslagen.

Uppgift som av aktiebolag eller ekonomisk förening lämnats till taxeringsmyndighet för värdesättning av aktier eller andelar får ej heller utlämnas utan samtycke av den som lämnat uppgiften. Första stycket avslutas med en regel som inskränker partsoffentligheten. Denna har redan behandlats under 7 § LAH (se ovan under 3.2.5).

Andra stycket av 17 § SekrL föreskriver sekretess för förmögenhetslängd och i tredje stycket stadgas sekretess för handlingar i ärende om förhandsbesked. I båda fallen gäller en tid av tjugo år från längdens eller handlingens datum. – Fjärde stycket stadgar motsvarande sakliga och tidsmässiga sekretess för handlingar i ärenden som angår strukturrationalisering eller avsättning till särskild nyanskaffningsfond.

Ur rättspraxis kan anmärkas följande fall. På länsstyrelses taxeringsavdelning upprättad sammanställning av resultat av verkställd statistisk undersökning, grundad på vissa för taxering avgivna deklarationer, vilken sammanställning tillställts beskattningsmyndigheter i länet, ansågs vara offentlig (RÅ 1950, ref 23). Uppgifter avgivna av aktiebolag till ledning för värdesättning av dess aktier fick utlämnas till aktieägare utan bolagets samtycke (RÅ 1954, ref 47). Däremot har dotter till avliden förvägrats ta del av den avlidnes självdeklarationer (RÅ 1962, not Fi 968). Debiteringslängd är offentlig, även om den ej färdigställts av lokal skattemyndighet, under den tid som förflyter mellan ankomsten till denna myndighet och ianspråktagandet för arbetet med debitering och skatteuträkning (RÅ 1963, ref 46). Taxeringsavier inom fastighetstaxeringsarbetet har ansetts vara offentliga (JO 1971:374).

OK och remissyttranden

Enligt OK:s förslag skulle 17 § SekrL första stycket (utom dess sista mening – se 7 § LAH) ersättas av 2 kap 11 § TF. Samma sak gällde fjärde stycket. Dessa två styckens innehåll återfanns i tillämpningsför-

teckningen, avd C 1, som var av följande lydelse." (Handlingar) om beräknande av, anstånd med, nedsättning av, befrielse från eller återbetalning av annan direkt eller indirekt skatt än arvsskatt, om taxering eller annan värdering för beskattningsändamål, om registrering till skattskyldighet, om beräknande av avgift till socialförsäkring eller om inkomstberäkning för sådan försäkring, dock icke på uppteckning av uppgifter, som vid muntlig förhandling inför prövningsnämnd lämnats angående skattskyldigs förhållanden, om ej nämnden förordnat därom."

Beslut eller annan handling som anger utgången var uttryckligen undantagna från tillämpningsområdet. – Andra stycket av 17 § SekrL föreslogs avskaffat. Tredje stycket gick in under 2 kap 8 § TF (förtroendesekretessen). Sekretessen i beskattningsärenden skulle enligt 2 kap 11 § TF få upprätthållas under tio år, oavsett om någon skada kunde anses uppkomma till följd av ett utlämnande. För fortsatt sekretess därefter skulle det dock fordras att utlämnande kunde antas leda till att den enskilde led skada som näringsidkare, miste anställning eller utsattes för annat allvarligt men. Förhandsbesked enligt 2 kap 8 § TF kunde hemlighållas under tjugo år, alltså samma tid som alltjämt gäller.

Dåvarande *riksskattenämnden* ansåg att avkortningen av sekretesstiden kunde leda till att offentlighet inträdde innan en skatteprocess hunnit avslutas. Vidare önskade nämnden att offentligheten – i sak enligt då gällande 83 § taxeringsförordningen – kring uppteckningar som gjorts av skattskyldigs vid muntlig förhandling lämnade uppgifter borde slopas. Nämnden hade ingenting att erinra mot att sekretessen för förmögenhetslängd avskaffades.

OSK

OSK:s förslag innebär vad gäller dess motsvarighet till 17 § första stycket SekrL ej annan ändring i sak än att det uttryckligen utsägs att sekretessen ej omfattar boupptecknig enligt ärvdabalken. Orsaken till att detta utsatts är att sådan boupptecknig ligger till grund för arvsbeskattningen. I den praktiska rättstillämpningen har veterligt 17 § SekrL ej uppfattats på annat sätt än att sådan boupptecknig är offentlig, men detta framgår ej klart av nu gällande lagtext. Däremot kommer sekretessen att omfatta s k arvsdeklarationer. Dessa omfattas redan nu av gällande bestämmelser men har – sällsynt förekommande som de är – knappast hos beskattningsmyndigheten (tingsrätt) uppfattats som sekreta. Självfallet omfattas även gåvoskattedeklarationer av sekretessen. Det har synts möjligt att avsevärt förenkla lagtexten, och invändning häremot restes ej under OSK:s hearings. Värdering av aktier och andelar innefattas i "ärende om beskattning".

Såsom redan OK konstaterade är taxerings- och debiteringslängder offentliga. Detta innebär i princip att alla beslut i beskattningsärenden är offentliga. Enda undantaget, som är uttryckligt angivet i 17 § SekrL, utgör förhandsbesked. OSK föreslår att vad som faktiskt gäller även uttryckligen sägs i lagtexten. I likhet med OK föreslår OSK också att

möjligheten att hemlighålla förmögenhetslängd avskaffas. Invändningar häremot har knappast rests, ej heller vid OSK:s hearings. Den främsta motiveringen till förslaget är att uppgiften ändå i praktiken inte kan hållas hemlig. Med ledning av debiteringslängden kan man i allmänhet räkna fram en skattskyldigs förmögenhet i den mån den överstiger det skattefria beloppet. Det är på detta sätt uppgifterna i de privat utgivna s k taxeringskalendrarna tas fram, och till omkring nittio procent torde slutsatserna vara korrekta. I återstående fall kan uppgifterna vara grovt missvisande. Sådan ovederhäftig publicitet stävjas enklast genom att även förmögenhetslängderna får bli offentliga. I de allra flesta fall är detta en sekretess som ändå "stannar på papperet".

I och för sig kunde man väl tänka sig att taxeringsarbetet helt och hållet finge bli en ensak mellan den enskilde och taxeringsmyndigheterna. På beskattningens område liksom på så många andra områden har emellertid offentligheten stor betydelse ur rättssäkerhetens synvinkel. Det kommer dessutom alltid att finnas legitima behov av uppgifter om taxering för kreditupplysning. Myndighets beslut i beskattningsärenden måste därför förbli offentliga.

I det preliminära lagutkastet föreslogs att handlingar, som angav beloppen av kvarstående eller överskjutande skatt, skulle få hemlighållas. Tanken bakom förslaget var att det föreligger uppenbara likheter mellan att ha ett tillgodohavande hos eller en skuld till skattemyndighet och att ha pengar innestående på bank eller lån i bank. I och för sig gjordes ingen invändning mot detta förslag vid OSK:s hearings. Det påpekades bara att regeln i praktiken skulle bli utan verkan. Uppgift om slutligt debiterad skatt är offentlig, och varken 17 § SekrL eller 29 § LAH ger någon möjlighet att hemlighålla uppgifter om till skattemyndighet inlevererade medel. Att då försöka hemlighålla mellanskillnaden är meningslöst. Dessa omständigheter har föranlett OSK att i denna del frångå utkastet.

Ett spörsmål som aktualiserats av det praktiska taxeringsarbetet är om det är möjligt att skydda de preliminärskatteförteckningar, som länsstyrelserna utarbetar varje höst och som innehåller preliminärskattekod, uppgifter om överskjutande skatt – åt ena eller andra hållet – samt personuppgifter. Dessa fakta hämtas ur person- och skatteregistren, ibland kompletterade med uppgifter från deklarationerna. Förteckningarna används av de lokala skattemyndigheterna för det fortsatta arbetet. Resultatet härav blir att förteckningarna lämnar offentliga upplysningar innan dessa återfinns i debiteringslängden, som då ännu ej är undertecknad eller justerad. I princip är det här fråga om handling som expedieras från en myndighet och inkommer till annan. Handlingen är följaktligen allmän. Men den innefattar ej något beslut utan utgör endast beslutsunderlag. Den blir därför såsom upprättad i ärende om beskattning hemlig enligt 29 § LAH.

Prövningsnämnderna finns ej längre. Skatterätter har upprättats i stället, och förfarandet där regleras av förvaltningsprocesslagen. Enligt huvudregeln är handläggningen skriftlig. Parts yrkanden och inlagor i övrigt kan hemlighållas enligt 29 § LAH. Muntlig förhandling kan enligt 9 § förvaltningsprocesslagen förekomma, om part begär det och hinder

däremot ej möter. Förhandlingen kan hållas inom stängda dörrar i enlighet med RB:s regler därom och dessutom om det i övrigt finnes påkallat av hänsyn till enskilds behöriga ekonomiska intresse eller privatlivets helgd (16 §). I den mån uppteckningar görs av vad som sägs vid sådan förhandling inom stängda dörrar, torde dessa möjligen kunna hållas hemliga med tillämpning av 36 § SekrL (och säkerligen enligt 53 och 54 §§ förslaget till LAH), men skatterätts beslut (skall uttryckligen rubriceras så) är offentligt.

I 29 § fjärde stycket LAH återfinns motsvarande stycke i nuvarande 17 § SekrL i sak oförändrat. Skattetekniska frågor rörande strukturrationalisering och avsättning till särskild nyanskaffningsfond handläggs inom finansdepartementet och berör främst de stora företagen. Saken har stor betydelse för sysselsättningen, och den nuvarande sekretessbestämmelsen har bedömts som nödvändig för att dessa åtgärder skall kunna genomföras. Kan skattefrågorna ej få en tillfredsställande lösning, blir också intresset för åtgärderna svalt. Avslagsbeslut täcks av sekretessen, medan däremot bifallande beslut blir offentliga, när åtgärderna genomförts.

Något skaderekvisit har ej uppställts i paragrafen. Eftersom de handlingar som det här är fråga om till sitt innehåll är av så övervägande ekonomisk natur, föreslås sekretesstiden utgöra högst tjugo år.

3.2.9.4 Bankinspektionen och försäkringsinspektionen (30 §)

En parallell till 20 § SekrL utgör i viss mån 18 § första stycket samma lag. Även här är det fråga om tillsyn över enskilda inrättningar. Den stora skillnaden är att sistnämnda bestämmelse främst syftar till skydd för fysiska personers förhållanden till dessa inrättningar. Bestämmelsen i fråga stadgar nu att handlingar, som inkommit till eller upprättats hos tillsynsmyndighet över banker, sparbanker, andra penninginrättningar eller försäkringsanstalter, inte får utlämnas tidigare än tjugo år efter handlings datum. Förutsättningen härför är att handlingen skall angå enskilds förhållande till sådan inrättning. Om tillsynsmyndigheten finner utlämnande erforderligt för fullgörande av sin uppgift, får dock eljest hemlig handling utlämnas. De myndigheter som åsyftas är bankinspektionen och försäkringsinspektionen. Dessutom får handlingar hos tillsynsmyndighet över fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet hemlighållas, om de rör vederbörande yrkesutövares enskilda affärer eller andra personers ekonomiska förhållanden. Den myndighet som åsyftas är även här bankinspektionen.

OK och remissyttranden

I sitt förslag hänförde OK skyddet för enskildas förhållanden till de under tillsyn stående inrättningarna under förtroendesekretessen (2 kap 8 § TF), medan ett utvidgat skydd för inrättningarna själva föreslogs innefattat i 2 kap 11 § TF – tillämpningsförteckningen, avd C 3. Dessa inrättningar skulle således – i den mån skaderekvisiten i 2 kap 11 § TF var uppfyllda – kunna skyddas mot skador till följd av insyn från

konkurrenter och andra. – *Bankinspektionen* ansåg att skaderekvisitet var för vagt. För att hemlighållande skall få ske måste krävas en mera påtaglig skada, t ex sådan som kunde vållas genom att uppgifter om en banks likviditet, ledningens instruktioner till befattningshavarna och bankens allmänna politik gentemot konkurrenter var fritt tillgängliga. Inspektionen yttrade vidare: "Även om en banks handlande i en viss situation skulle ge anledning till kritik från inspektionens sida, bör detta icke utan vidare vara undandraget offentligheten. I dylika fall kan samhällets intresse av öppenhet väga tyngre än bankens eventuella önskemål om sekretess." Vikten av att skadebegreppet ges en restriktiv och nyanserad tolkning underströks i remissyttrandet. Utvidgningen av sekretessen till att avse även under insyn stående inrättningar mottogs positivt, och den urholkning av skyddet för fondkommissionärer och fondbörsverksamheten som skaderekvisitet skulle medföra förändrade ej slutomdömet på denna punkt. *Försäkringsinspektionen* var på det hela taget positivt inställd till OK:s förslag. Av yttrandet kan utläsas att inspektionen redan tidigare behandlat inspektionsrapporter som hemliga även på den (i SekrL ej angivna) grunden att offentlighet skulle kunna skada försäkringsinrättningen.

OSK

OSK föreslår – i likhet med OK – att den inkonsekvens som nu gällande rätt innebär, nämligen att de under tillsyn stående inrättningarna själva inte kan skyddas i vad som gäller deras affärs- och driftförhållanden, undanröjs. De myndigheter som avses i 18 § första stycket SekrL nämns uttryckligen i lagtexten. I ordet "inrättning" är även enskild företagare av typ fondkommissionär (för övrigt kan även bank uppträda som sådan) avsedd att innefattas. Den nyssnämnda inkonsekvensen, vilken under OK:s hearings betecknades som "en väsentlig lucka" i lagstiftningen, är ej total. Visst skydd kan beredas under insyn stående inrättning enligt gällande rätt med stöd av 20 § SekrL, nämligen i vad gäller inspektionernas verksamhet i pris- och konkurrenskontrollerande syfte. Detta är dock en mindre del av hela tillsynsverksamheten. Såsom ovan under 3.2.8.5 anförts avses inspektionernas verksamhet exklusivt reglerad i förevarande paragraf. En hänvisning har dock gjorts till vad i 20 § andra stycket LAH stadgas om kartellregister, då samma regler bör gälla för samtliga dessa register.

Det är att observera att skaderekvisitet utformats något olika i 20 § första stycket LAH och 30 § andra stycket LAH. Sedan gammalt har de inrättningar, som avhandlas i 30 §, ansetts böra vara föremål för en mera ingående tillsyn. I synnerhet som därjämte tillsynen enligt 30 § omfattar betydligt mera än tillsynen enligt 20 § har det synts OSK motiverat att uppställa strängare krav för sekretess enligt förstnämnda paragraf. Som bankinspektionen anförde i sitt remissyttrande bör skaderekvisitet tolkas restriktivt. Med "avsevärd skada" bör förstås att allvarligt ekonomiskt avbräck vållas i inrättningens verksamhet. Det räcker således ej att uppgiften i och för sig är – eller kan vara – ofördelaktig för exempelvis

en bank.

Riksdagen antog i december 1974 en ny lag (1974:922) om kreditpolitiska medel, som skall ersätta likviditets- och kassakvotslagen, placeringskvotlagen och räntereglerings lagen, samtliga av år 1962 (256–258). Det var något oklart vilken myndighet som hade att utöva tillsyn enligt dessa lagar. I praktiken utövades tillsynen av riksbanken, och denna har uttryckligen tillagts sådana befogenheter i den nya lagstiftningen. Vidare rådde viss osäkerhet om vilka sekretessregler som kunde gälla på området. Det stod i vart fall klart, att de olika kreditinstitutens egna affärs- eller driftförhållanden icke kunde täckas av någon sekretessregel.

Enligt inledande definitioner är i termen kreditinstitut innefattade bankaktiebolag, sparbanker, jordbrukskassor, försäkringsföretag (med svensk koncession) m fl inrättningar. De kreditpolitiska medlen är likviditetskrav, kassakrav, utlåningsreglering, emissionskontroll, allmän och särskild placeringsplikt samt räntereglering. På anmodan av riksbanken skall kreditinstitut lämna de uppgifter, som riksbanken anser nödvändiga för en bedömning om sådana medel behöver användas. När det gäller räntereglering kan riksbankens förordnande även avse annan, som driver inlåning på räkning av det slag bank allmänneligen begagnar. Härmed avses bl a den inlåningsrörelse som drivs av KF och HSB. Även sådana juridiska personer omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Det har bedömts erforderligt att tillskapa sekretesskydd för uppgifter som uppgiftsskyldig skall lämna riksbanken. Därför har 35 § riksbankslagen försetts med ett nytt andra stycke, som stadgar sekretess för ärenden enligt den nya lagen, såvitt avser uppgifter om kreditinstituts eller annan uppgiftsskyldigs affärs- eller driftförhållanden. Hemlighållande får dock bara ske, om uppgifternas offentliggörande kan vara till skada för den uppgiftsskyldige. Redaktionella ändringar har skett i nuvarande andra stycket av 35 § riksbankslagen. Av ändringarna framgår klart att det nya andra stycket bryter mönstret i 35 § genom att däri införs skydd för enskilda. 35 § var tidigare inriktad på skydd för riksbanken enbart. – Ändringen i 31 § SekrL innebär att däri uttryckligen angivits att de ärenden det nu gäller kan vara blott delvis hemliga. Hur i sådant fall skall förfaras följer i och för sig redan av TF:s regler. Ändringen var därför obehövlig.

Det är naturligt att överföra denna nya sekretessregel till 30 § LAH såsom ett särskilt stycke i paragrafen. Med hänsyn till den speciella reglering med rätt ingående uppgiftsskyldighet det här gäller, föreslås ett lindrigare sekretessrekvisit i tredje stycket av 30 § LAH än i andra stycket. Det skall således för hemlighållande enligt tredje stycket vara tillräckligt att uppgifternas offentliggörande kan medföra skada. Häri ligger – som i övriga fall där formuleringen använts – att ett antagande i angiven riktning räcker. – Riksbankens egna intressen i detta fall täcks av 6 § LAH. Såsom nedan sägs kommer riksbanken även att omfattas av i fjärde stycket stadgad befogenhet att lämna ut eljest hemlig handling, om riksbanken finner det erforderligt för fullgörande av sin uppgift. Handlingar av ifrågavarande slag kan även innehålla uppgifter som röjer

enskilds förhållanden till kreditinstitut. Hänsyn härtill har tagits i första stycket av 30 § LAH.

Nuvarande möjlighet för bank- och försäkringsinspektionerna att utlämna eljest hemlig handling, om utlämnande bedöms vara erforderligt för verksamhetens behöriga gång, föreslås bibehållen. Även häri ligger ett korrektiv mot alltför långt driven sekretess. Vederbörande inspektion – och riksbanken – föreslås få lämna ut handling, även om detta skulle kunna leda till sådan skada som sägs i andra och tredje styckena. I fjärde stycket har en erinran intagits om att kartellregister följer särskilda regler. – Sekretesstiden föreslås – liksom enligt 18 § första stycket SekrL – bli tjugo år. Häri ligger ett bedömande att paragrafen är av övervägande ekonomisk natur.

Enligt lagen om understödsföreningar är försäkringsinspektionen tillsynsmyndighet över sådana föreningar. Förevarande paragraf är avsedd att innefatta den sekretess som nu finns i 14 § SekrL för handlingar i ärenden om tillsyn å understödsföreningar. Såvitt kan utläsas av SOU 1966:60 synes denna speciella sekretess ej ha behandlats av OK. Förhållandet är dock omnämnt men ej kommenterat i försäkringsinspektionens yttrande. Enligt OSK:s bedömning är även denna sekretess primärt av ekonomisk karaktär, varför det ej synts möta något principiellt hinder att föra den till förevarande paragraf, oaktat härigenom sekretesstiden skärs ner från sjuttio till tjugo år.

3.2.9.5 Överförmyndare (31 §)

En lucka i sekretesskyddet återfinns i 15 § SekrL, som stadgar sekretess endast för handlingar som *inkommit* till överförmyndare och förmyndarkammaren i Stockholm. Hos sådana myndigheter *upprättade* handlingar faller därför utanför sekretesskyddet. Stockholms förmyndarkammare upphörde att fungera vid årsskiftet 1956/57. I stället inrättades överförmyndarnämnden. De handlingar som inkommer till överförmyndare är främst års- och sluträkningar från förmyndare och gode män. Dessa redogörelser innehåller sammanställningar över omyndigs tillgångar (och skulder). Ofta får överförmyndare "rekonstruera" inkomna räkningar för att få dem i ett tillfredsställande skick. Sålunda upprättade handlingar täcks ej av sekretesskyddet enligt 15 § SekrL. Detta omfattar inkomna handlingar i vad de angår enskildas ekonomiska förhållanden. Sekretesstiden är tjugo år från handlings datum, och utlämnande får ej ske i vidare mån än i lagen om förmyndarskap föreskrives. Nämnda lag upphörde att gälla i och med att föräldrabalken trädde i kraft den 1 januari 1950.

Överförmyndaren skall föra bok över förmynderskap och godmanskap som inskrivits och står under hans tillsyn. Särskild förteckning skall föras över ärenden som rör icke inskrivna förmynderskap. Vidare skall överförmyndaren "vid sidan av" förmynderskapsboken föra "minnesanteckningar" över ärenden som handläggs av honom samt de ytterligare "minnesanteckningar" som kan vara erforderliga för tillsynen över förmyndare och gode män (9 § överförmyndarkungörelsen, 1952:304). Uppenbarligen har ordet "minnesanteckning" här icke samma innebörd

som i 2 kap 4 § TF. Föreskrifter finns även om aktbildning avseende alla till överförmyndaren inkomna, och för övrigt även av honom upprättade, handlingar i visst ärende.

Överförmyndaren står under rättens tillsyn. Tidigare bestämmelser om årsredogörelse har upphävts med verkan från den 1 januari 1976, men rätten är oförhindrad att beordra in en akt om omyndig för sin granskning. Rättens inspektion kan ske när som helst.

OSK

Den nuvarande bestämmelsen är främst av ekonomisk natur. Enligt OSK:s bedömning ingår emellertid även personliga element i sekretessen. Detta har föranlett att regeln placerats i nu förevarande avsnitt. De ekonomiska aspekterna överväger dock i sådan grad att nuvarande tidsgräns, tjugo år, bör behållas. "Utlämnande enligt lag eller förordning" syftar närmast på att överförmyndaren är skyldig tillhandahålla domstol material, som hos överförmyndaren kan hållas hemligt. Med den valda formuleringen, "handling hos", som täcker den förut omtalade luckan, blir handlingarna hos domstol offentliga. I gengäld har enligt 53 § LAH domstolen alltid möjlighet att, om så bedöms nödvändigt, hemlighålla handlingarna, såvida de inte företetts eller föredragits vid offentlig förhandling, vilket i dessa fall torde vara sällsynt.

3.2.9.6 Rättshjälpsnämnd och allmän advokatbyrå m m (32 §)

Nu gällande regler finns i 26 § första och andra styckena SekrL samt i 3 § CSK. I 26 § första stycket stadgas sjuttioårig sekretess för handlingar som inkommit till eller upprättats hos allmän advokatbyrå och som angår rättshjälp till enskilda. Handlingar i ärenden hos notarius publicus "rörande sådant som blivit honom såsom hemligt anförtrott eller eljest ej bör bliva obehöriga kunnigt" följer samma regler. Utlämnande får dock i båda fallen ske, om handlingens ändamål kräver det. Andra stycket av 26 § utgör enbart en hänvisning till 3 § CSK, vilken på enahanda villkor stadgar sekretess för handlingar hos UD, beskickning eller konsulat, rättshjälpsnämnd eller centralmyndigheten för rättshjälpen eller nämnden för internationella adoptionsfrågor. Beslut som meddelats av rättshjälpsnämnd och centralmyndigheten, dvs för närvarande domstolsväsendets organisationsnämnd och från den 1 juli 1975 domstolsverket, får emellertid ej hållas hemligt.

OK förde båda styckena till förtroendesekretessen (2 kap 8 § TF). Detta ledde till en förkortning av sekretesstiden från sjuttio till femtio år.

OSK

Lagen om fri rättegång har ersatts av rättshjälpslagen (1972:429), och de offentliga rättshjälpsanstalterna har ersatts av allmänna advokatbyråer. Någon principiell ändring i fråga om offentligheten innebär detta icke. Vad angår advokatbyråerna har där anställda advokater (och för övrigt i

princip även jurister som ännu ej kvalificerat sig för att bli ledamöter i advokatsamfundet) att såsom förut utöva sin tjänst under iakttagande av vad god advokatsed kräver. OSK har funnit att begreppet god advokatsed bör kunna användas som ett kriterium för avgränsning av sekretessen även när det gäller rättshjälpsnämnderna, i synnerhet som åtminstone för närvarande två advokater skall ingå bland de fem ordinarie nämndledamöterna. I första stycket av 32 § LAH har därför föreskrivits att handling, som inkommit till eller upprättats hos rättshjälpsnämnd eller allmän advokatbyrå, skall hållas hemlig i vad den lämnar upplysning om rättssökandes förhållanden, vars röjande är oförenligt med god advokatsed. Detta får samma effekt som följer av nuvarande lydelse, nämligen att handlingar med detta innehåll för att syftet med åtgärderna skall kunna nås måste kunna delges myndigheter och enskilda motparter. Redan i eventuell stämningsansökan till domstol, vilken självfallet blir offentlig där, måste ofta intima personliga förhållanden blottläggas, må vara i allmänhet ej i detalj.

Beslut av rättshjälpsnämnd är enligt gällande rätt offentligt. Någon ändring häri föreslås ej. Dessa beslut innehåller, såvitt gäller rättssökande, ingenting som kan vålla betänklighet från integritetssynpunkt. Visserligen kan man av bidragsbeloppet möjligen utläsa inkomstförhållandena för den som beslutet avser, men detta är ej ett tillräckligt motiv för hemlighållande. Rättshjälpsnämnds beslut kan även innefatta en vägran att utse viss advokat eller annan till biträde, vilket då måste motiveras. I dessa fall kan besluten ofta beröra vederbörandes personliga förhållanden, men ej heller detta är tillräckliga skäl för sekretess. Samma sak gäller för övrigt domstols beslut att avvisa ombud eller att vägra utse advokat till offentlig försvarare. Det har veterligen aldrig ifrågasatts att sådana beslut skall vara annat än offentliga. En viss förbättring av den enskildes integritetsskydd har blivit följden av rättshjälpsreformen därigenom att ansökningar om rättshjälp till skillnad från ansökningar om fri rättegång inte är offentliga.

Centralmyndigheten för rättshjälpen (DON) är överinstans i förhållande till rättshjälpsnämnderna. Formuleringen "handling, som inkommit till eller upprättats hos" säkerställer att handlingar hos rättshjälpsnämnd som efter besvär översänds till DON fortfarande kan hållas hemliga. DON:s beslut i sådana ärenden är offentliga.

Andra stycket av förslaget till 32 § LAH behandlar UD:s och utrikesrepresentationens sysslande med ärenden om rättshjälp till enskilda. Även nämnden för internationella adoptionsfrågor går in härunder. I och för sig skulle dessa myndigheter ha kunnat behandlas uttömmande under 27 § LAH, men denna är ej avsedd att täcka rättshjälp. Bestämmelserna hör begreppsmässigt hemma här. Enligt förslaget skall hemlighållande ske i den mån handlingens ändamål ej kräver utlämnande, vilket överensstämmer med nu gällande reglering. – I och med detta förslag till 32 § LAH blir 3 § CSK överflödig.

Ärenden hos notarius publicus kan vara av de mest skiftande och oförutsebara slag. Det går därför ej att söka begränsa sekretessen genom något särskilt skaderekvisit. I stället har föreslagits att hemlighållande

skall få ske, om det är nödvändigt för utförande av anförtrott uppdrag. Detta torde ej innebära någon ändring i sak i förhållande till vad nu gäller.

Till skillnad mot vad gällande rätt föreskriver föreslår OSK att sekretessen blir tidsobestämd för de i 32 § LAH avsedda handlingarna. Detta är ett fall, där ett mycket stort element av förtroende ingår, och full offentlighet kring många av dessa förhållanden uppkommer ändå i den mån det blir fråga om domstolsprövning. Återstoden saknar berättigat offentlighetsintresse.

3.2.9.7 Advokatsamfundet; revisorer (33 §)

Nuvarande 26 § SekrL innehåller även ett tredje och ett fjärde stycke. Tillsammans stadgar de sjuttioårig sekretess för handlingar som rör a) någons ansökan om inträde i advokatsamfundet eller om auktorisation eller godkännande som revisor, b) någons rätt att vara advokat, auktoriserad revisor eller godkänd revisor samt c) disciplinärt förfarande mot advokat eller sådan revisor. Handlingarna skall, för att omfattas av bestämmelserna, dessutom angå advokats, revisors eller antagningssökandes ekonomiska ställning eller innefatta upplysningar, vilkas offentliggörande kan lända annan till men.

OK och remissyttranden

OK hade ej någon anledning att uttala sig om revisorer, eftersom kommerskollegium först genom kungörelsen (1973:221) ålagts att pröva frågor om auktorisation och godkännande av revisorer. Dessförinnan meddelades auktorisation av handelskamrarna, vilka även kunde meddela godkännande av sökande, då ej som revisor utan som s k granskningsman. OK:s förslag omfattade däremot advokatsamfundet. Vad själva sekretessreglerna beträffar återfanns skyddet för advokater och blivande advokater i 2 kap 11 § TF (tillämpningsförteckningen, avd C 3). Detta innebar hårda krav på skada för att utlämnande ej skulle få ske. Klienters förhållande till advokater och inträdessökande behandlades fullt följdriktigt som en fråga om förtroendesekretess. Förslaget kritiserades hårt. Det var dock inte så mycket mot den nyss beskrivna regleringen som kritiken riktade sig utan mot OK:s förslag att göra advokatsamfundet till myndighet, i den mån dess åtgärder kunde dras under myndighets, dvs HD:s prövning. OSK framlägger ej något sådant förslag, vilket redan berörts ovan under 3.1.2, och saknar därför anledning att här i detalj redogöra för de invändningar mot OK:s förslag som restes under remissbehandlingen – inte bara från advokatsamfundet självt. Det kan här räcka att återge ett av *JK* åberopat uttalande ur processkommissionens betänkande (SOU 1926:31, sid 215).

Om man uppdrager den disciplinära myndigheten åt advokaterna själva, kan det förväntas, att kontrollen blir både verksammare och smidigare än med något annat system. Advokaterna hava mer än någon

utomstående myndighet ett levande och omedelbart intresse av att ståndets anseende upprätthålles och hava säkerligen också bättre kännedom om missförhållandena inom yrket, än som kan påräknas hos myndigheterna. Advokaternas uppgift i detta hänseende underlättas väsentligen genom det muntliga och offentliga rättegångsförfarandet, vilket i sig självt är ägnat att verka uppfostrande på dem, som föra talan inför rätta. Den disciplinära bestraffningsrätten, överlämnad åt den av framstående medlemmar av ståndet sammansatta styrelsen för advokaternas egen organisation, kommer att utövas av personer, som i erfarenhet om advokatyrkets olika förhållanden stå framom varje annat organ och därför äga särskilda förutsättningar att rätt utöva sin myndighet.

JK konstaterade härefter att erfarenheterna, inte minst genom JK:s egen tillsyn, av den praktiska tillämpningen av processkommissionens idéer hade helt bekräftat riktigheten av det anförda. Detta talade med utomordentlig styrka mot att samfundets styrelse och disciplinnämnd skulle betraktas som myndigheter.

Advokatsamfundet hade, av förklarliga skäl, åtskilligt att säga på denna punkt. I synnerhet framhölls det orimliga i att uppenbarligen alla disciplinnämndens handlingar skulle bli allmänna. Beträffande styrelsen skulle flera svåra gränsdragningsfrågor uppkomma. Om styrelsen förvägrade någon inträde i samfundet, kunde beslutet överklagas till HD. Handlingarna i ärendet var då allmänna. Bifölls inträdesansökan kunde klagan ej föras. Handlingarna var då inte allmänna. Vilken status skulle handlingarna ha innan det blev känt hur ärendet skulle sluta? Vidare uttalades att statsmakterna ej borde utgå från att advokaterna fortsättningsvis skulle vara villiga att upprätthålla och bedriva en kontrollverksamhet, som skulle omfattas av TF:s myndighetsbegrepp.

OSK

Advokatsamfundet är i viss mån offentligrättsligt reglerat, men detta betyder ej att det enligt gällande rätt är att anse som en myndighet. Beslut i frågor om någons inträde i samfundet prövas av styrelsen. Avslag på ansökan kan föras under HD:s prövning. Frågor om uteslutning ur samfundet av advokat prövas av disciplinnämnden. Även sådant beslut kan komma under HD:s prövning. I och för sig skall beslut av nämnt slag enligt 51 § samfundets stadgar "bringas till allmän kännedom", men de handlingar som ligger till grund för besluten är ej allmänna hos samfundet. Med stöd av 26 § tredje stycket SekrL kan handlingarna även hållas hemliga hos HD, där de blir allmänna. OSK har inte funnit anledning att i något hänseende i sak ändra vad som nu gäller. Förslaget till 33 § LAH skiljer sig därför inte i sak från 26 § tredje stycket SekrL.

I fråga om kammarkollegiets befattning med revisorer kan konstateras att kollegiet har disciplinära befogenheter som i allt väsentligt svarar mot dem advokatsamfundet har gentemot sina ledamöter. Auktorisation eller godkännande kan upphävas. I förekommande fall kan varning meddelas. OSK har som andra stycke i 33 § LAH upptagit en regel som i sak helt överensstämmer med 26 § fjärde stycket SekrL.

I den föreslagna lydelsen ligger även att bestämmelserna – liksom nu –

endast skyddar advokats, revisors eller antagningssökandes ekonomiska ställning, medan däremot den som gentemot dessa är uppdragsgivare åtnjuter fullständigt skydd. Tredje stycket till 33 § LAH föreskriver en tjugoårig sekretess för handlingar som angår sagda ekonomiska ställning i enlighet med den tidsgräns som vanligen gäller för sekretesskydd på enbart ekonomisk grund. När det gäller klienternas förhållanden har det däremot synts naturligt att anlägga samma synsätt som beträffande 32 § LAH. Någon längsta tid för hemlighållande föreslås alltså ej. Myndighets dom eller beslut undantas uttryckligen från paragrafens tillämpningsområde. Detta skiljer sig inte från vad som nu gäller.

3.2.9.8 Myndighets utlåning av medel m m (34 §)

Enligt 32 § SekrL får regeringen förordna om sekretess beträffande andra handlingar än sådana som avhandlas i 30 § (postverket) och 31 § (riksbanken), vilka handlingar rör utlåning av medel, som står under myndighets förvaltning, och angår lånsökandes, låntagares eller borgensmans förhållanden. Sekretesstiden är tjugo år. Bestämmelsen avser ej myndighets beslut om beviljande av lån. Närmare föreskrifter finns i 5 § CSK. Dess första punkt anger att sekretessen får tillämpas vid utlåning av medel från allmänna pensionsfonden eller riksförsäkringsverkets fonder eller av medel, som myndighet eljest har att i förräntningssyfte placera. Andra punkten utsträcker sekretessen till att avse även utlåning av statsmedel, som anvisats till utlåning för särskilda ändamål. – Ett exempel ur rättspraxis kan nämnas. I JO 1952:179 bedömdes bostadsstyrelsens praxis att ej utlämna i låneärenden upprättade värderingsinstrument utan den låntagande fastighetsägarens samtycke som riktig. Därvid åberopades 32 § SekrL och 5 § 2 CSK.

OK hänförde affärsmässig utlåning till 2 kap 8 § TF och författningsreglerad utlåning till 2 kap 10 § (personliga förhållanden) eller till 2 kap 11 § (ekonomiska förhållanden).

OSK

Enligt OSK:s bedömning torde alla förefintliga sekretessbehov kunna lösas genom en generell bestämmelse om myndighets utlåning av medel, vilken regel alltså är avsedd att omfatta såväl affärsmässig som författningsreglerad utlåning. Eftersom det är fråga om förvaltning av allmänna medel bör beslut om beviljande av lån undantagslöst vara offentligt. Avslås ansökan om lån föreligger ej lika starka skäl för offentlighet. Sådana beslut bör därför kunna hemlighållas. Så är fallet även enligt gällande rätt. Också handling, som rör myndighets ställande av kreditgaranti, bör få hemlighållas.

OSK:s förslag till 34 § LAH har avfattats i enlighet med dessa redovisade överväganden. Sekretesstiden föreslås, liksom nu gäller, vara tjugo år från handlings tillkomst, dock endast såvitt rör rent ekonomiska förhållanden. I 32 § SekrL talas om förhållanden i allmänhet, och alldeles uppenbart kan rent personliga sådana beröras i handlingar som avses med

denna paragraf. Sådana uppgifter bör få hållas hemliga enligt de regler som uppställts i 51 § LAH. – Med den föreslagna regeln blir 5 § CSK överflödig.

3.2.9.9 Statistik (35 §)

Den rubricerade paragrafen är i detta förslag avsedd att inta en avsevärt mera central plats än nuvarande 16 § SekrL. Den skall utgöra en naturlig övergång mellan de olika typer av sekretessregler till skydd för enskilda, som upptas i förslagets 16–34 §§, å ena, och 36–49 §§, å andra sidan. Den är avsedd att inom sitt område vara allomfattande. I detta avseende företer den stora likheter med förslagets 50 §, vilken fyller samma funktion inom det ämnesområde, som omfattas av 27–49 §§ LAH.

SekrL:s 16 § föreskriver att för statlig eller kommunal statistik lämnade uppgifter och myndighets bearbetningar av dessa skall hållas hemliga under tjugo år från uppgiftens datum, om materialet avser enskilda personer, bolag eller andra enskilda samfälligheter, vilka är angivna med namn eller annan identitetsbeteckning. Utlämnande får dock ske dessförinnan, om antingen samtycke från den enskilde föreligger eller det, med hänsyn till uppgiftens eller bearbetningens natur eller det ändamål för vilket utlämnande begärs och omständigheterna i övrigt, kan anses föreligga trygghet mot missbruk av uppgiften, den enskilde till skada. – I 16 § andra stycket inskränks sekretessen, när det gäller utlämnande av lönestatistiska uppgifter till löntagarna för granskning av uppgifternas riktighet eller av bearbetningar av sådana uppgifter till förening av arbetsgivare eller arbetstagare för begagnande vid förhandlingar om löneuppgörelser eller förberedelser därtill. I dessa fall får regeringen besluta om utlämnande. Vid utlämnande enligt 16 § får förbehåll göras.

OK och remissyttranden

I OK:s förslag upptogs statistiksekretessen i 2 kap 9 § första stycket TF, som hade följande lydelse.

Har enskild lämnat myndighet uppgift för officiell statistik eller för annan dylik av myndighet anordnad undersökning, skall uppgiften och bearbetning därav som kan giva upplysning om den enskildes förhållanden hållas hemlig i fall som angivas i tillämpningsförteckningen, dock ej längre än tio år. Vad nu sagts skall ock gälla, om myndigheten inhämtar uppgiften ur allmän handling som den enskilde lämnat myndighet för annat ändamål och som skall hållas hemlig.

Tillämpningsförteckningen upptog handlingar som tillhörde:

1. statistik hos statistiska centralbyrån, annan statlig myndighet eller kommunal myndighet,
2. annan av myndighet anordnad forskning, undersökning eller utredning rörande personliga, tekniska eller ekonomiska förhållanden, som bedrives i enlighet med beslut av Konungen, av centralt ämbetsverk, av akademisk forskningsinstitution eller av kommuns beslutande organ och

som är av vetenskaplig eller eljest av allmän karaktär och sålunda icke hänför sig till visst mål eller ärende.

Av motiven framgår att sekretessen ansågs behövlig inte minst av det skälet att statistikkvaliteten så uppenbart är beroende av att sekretess kan utlovas uppgiftslämnarna. Enligt OK var förslaget avsett att täcka psykologiska gruppundersökningar, vissa marknadsundersökningar och arbetsmarknadsprognoser, vilka naturligen kunde betraktas som statistik. Också vissa andra undersökningar – som inte lika väl kunde anses jämställda med statistiska sådana – skulle omfattas av bestämmelsen. Som exempel härpå nämndes undersökningar dels med syfte att belysa flygsäkerhetsrisker, dels angående trivsel i arbetet och inställningen till överordnade, dels rörande konstruktionen av mätinstrument inom psykologi och andra beteendevetenskaper. Med hänsyn till att vissa undersökningar kan behöva följas upp genom t ex nya intervjuer med samma personer, som omfattades av den första undersökningsomgången, behövdes ett utvidgat skydd för statistiskt primärmaterial så att allt som kunde uppfattas som statistisk forskning täcktes av sekretessregeln. Detta var OK:s konklusion.

OK diskuterade också något vad som händer med en handling, som är hemlig hos viss myndighet, när den överlämnas till annan myndighet. OK drog slutsatsen att om en handling inte fick utlämnas från förvarande myndighet, behöll den sin status av hemlig vid ett dylikt överförande, medan samma sak ej obetingat gällde, om utdrag av hemlig handling översändes. Visst stöd för slutsatsen att sådant utdrag ofta torde kunna ses som ett annat exemplar av handlingen och alltså alltjämt hemligt ansåg sig dock OK kunna finna i ett avgörande av RegR (RÅ 1965, ref nr 25). En generell regel av sådan innebörd ville OK ej föreslå men framhöll, att i fråga om statistiskt primärmaterial som hämtades från handling, ingiven till annan myndighet och där hemlig, knappast något offentlighetsintresse kunde vara knutet till de särskilda uppgifterna. På denna grund hade andra meningen, första stycket i 2 kap 9 § TF föreslagits.

Av remissyttrandena är självfallet det mest intressanta det som avgavs av *SCB*. I och för sig innefattar detta yttrande ej annan kritik av förslaget – frånsett vad som redan upptagits under 3.2.1 ovan – än att sekretesstiden, tio år, vore alldeles för kort. SCB framhöll att redan gällande tid, dvs tjugo år, framstod som otillräcklig i många fall. Detta gällde inte minst frågor om alkoholvanor, användande av preventivmedel, politisk inställning, undergången läkarbehandling, förekomsten av nervösa besvär, omdömen om namngivna personer etc. När det gällde ekonomisk statistik skulle enligt SCB avkortningen av sekretesstiden kunna få den följden att tioåriga uppgifter om stabila företag gav konkurrenter värdefulla uppgifter om dagsläget. Dessutom blev enligt SCB en orimlig följd av förslaget att uppgifter som hämtades från andra myndigheter skulle få ett försämrat skydd bara av det skälet att de användes för statistik. Av ett avgörande från RegR (16.6.1965, Dnr 1538/34) drog SCB den slutsatsen att uppgifter som hämtats från annan myndighet hos SCB skulle åtnjuta samma skydd som hos ursprungs-

myndigheten. RegR hade nämligen åberopat 17 och 19 §§ SekrL och inte dess 16 § som hinder för utlämnande från SCB av uppgifter som tillhandahållits av riksförsäkringsverket. – SCB uppehöll sig i sitt yttrande ganska utförligt vid ADB-teknikens inverkan på SCB:s arbete, främst frågan om upplåggande av arkivstatistiska system. Dessa register kunde föras mycket långt genom att personnummer som enhetlig identitetsuppgift kom till ökad användning. SCB:s argumentering går i korthet ut på att tillgängligheten av uppgifterna ökar i sådan grad genom att de lagras på datamedium, att även eljest offentliga uppgifter borde kunna hemlighållas. Det låg i detta sammanhang nära till hands att jämställa dataarkiv och det allmänna kriminalregistret. De i detta ingående enstaka komponenterna är offentliga hos domstolarna, men ändå är registret som sådant hemligt på grund av att det utgör en central sammanställning av de nämnda komponenterna.

OSK

Nu förevarande område har tilldragit sig så stort intresse – icke minst i samband med 1970 års folk- och bostadsräkning, vilken i och för sig framstår som tämligen harmlös jämfört med andra undersökningar SCB gjort och gör – att en historisk bakgrund till nu gällande regler bör tecknas. Den första statistiksekretessen tillkom 1908 (prop nr 109). Den utformades då som ett tillägg till 2 § 4 mom TF, vari då gällande undantag från offentlighetsprincipen återfanns. Detta undantag var sålunda utformat:

> Att för officiell statistik lämnade uppgifter, som afse namngifna enskilda personer, bolag eller andra enskilda samfälligheter, ej må utlämnas, förrän fem år från uppgifternas datum förflutit, för så vidt utlämnandet kan antagas lända till skada för den, som afgifvit uppgiften eller eljest däri afses.

Uppenbarligen åsyftades härmed endast skydd för ekonomiska uppgifter. Regeln hade nämligen enligt motiven framtvingats av att vissa enskilda näringsidkare vägrat lämna uppgifter till den officiella statistiken. Ett motivuttalande tyder på att hänsynen till statistikkvaliteten ansågs väga tungt. Om skydd uppställdes, anfördes det, skulle man få bättre underlag, och man skulle kunna ställa frågor "som det vore obilligt att kräfva besvarade, så länge svaren måste hålla tillgängliga för alla". Ändamålet vore att offentliggöra resultaten, och genom att införa sekretesskydd skulle man kunna bringa ett större och pålitligare material till allmänheten. Härigenom blev TF:s syften bättre tillgodosedda. Man hade ursprungligen tänkt sig att regeln endast skulle avse frivilliga uppgifter, men avkall gjordes härpå i propositionen. Av propositionen framgår att SCB redan då ansåg att sekretesstiden var för kort.

Den nyss återgivna regeln behölls i sak oförändrad fram till 1963. I SOU 1935:5 föreslogs en höjning till tio år av sekretesstiden, vilken – på framställning av SCB – höjdes till tjugo år i propositionen (1937:107) med förslag till SekrL. "Myndighets bearbetningar" av uppgifterna tillades 1947. Uttrycket "annan identitetsbeteckning" tillkom 1963 (SFS

1963:204) på förslag av lagrådet. Ändringen vidtogs i samband med att lagen om allmänt kriminalregister antogs. Dess 12 § föreskriver att utdrag ur registret skall tillställas SCB för officiell statistik. Motsvarande bestämmelse finns i lagen om polisregister. Namnen skall därvid uteslutas, men personnumren finns kvar, vilket enligt lagrådet vore ägnat att avslöja identiteten. Ser man således enbart till syftet med den 1963 vidtagna ändringen i 16 § SekrL kan man härav egentligen med säkerhet endast dra en slutsats, nämligen att "annan identitetsbeteckning" omfattar personnummer.

Hänsynen till statistikkvaliteten är ej någon i TF angiven sekretessgrund. År 1908 mötte ej något hinder att införa en regel med en dylik, uttalad grund. Sekretessreglerna fanns då i TF och var s a s sina egna grunder. Den regel OSK nu föreslår bygger på huvudsakligen två grunder, nämligen hänsynen till enskilds ekonomiska intresse och hänsynen till privatlivets helgd. Undantagsvis kan även hänsynen till enskilds personliga säkerhet bli aktuell såsom grund för sekretessen. Inom ramen för dessa grunder kan även vederbörlig hänsyn till statistikintresset tas. Den enskilde har inte något eget intresse att lämna uppgifter för statistik. Några fördelar är ej förknippade härmed för den enskilde. Syftet med och resultaten av uppgiftslämnarens bidrag är allmännyttiga, och avsikten är att den enskildes uppgifter inte skall kunna urskiljas. Förtroendet hos allmänheten är alltså ett oundgängligt villkor för verksamheten.

I 16 § SekrL uppställda villkor för hemlighållande, dvs att det är frågan om uppgifter eller bearbetningar därav som är angivna med namn eller annan identitetsbeteckning, är enligt OSK:s bedömning ej tillfyllest för att bereda ett fullgott skydd. Beroende på hur små de s k tabellcellerna görs – de kan krympas på grund av behovet av detaljerad information eller såsom ett led i framställningen av en slutlig tabell – kan anonymiteten bli mer eller mindre illusorisk. Formellt saknas måhända identitetsbeteckning, vilket, om nu detta begrepp är att uppfatta såsom enbart syftande på personnummer, torde vara synnerligen vanligt i olika stadier i statistikarbetet, och materialet är då offentligt, även om den som tar del av det inte har någon större svårighet att identifiera viss fysisk eller juridisk person. Såsom rekvisit för hemlighållande föreslås därför – i detta led – att uppgiften eller bearbetning därav skall hållas hemlig, om uppgiften kan hänföras till viss enskild person, viss organisation eller visst företag. Kan identifiering överhuvudtaget ske med ledning av viss uppgift, skall den alltså hållas hemlig. Härigenom kommer även sådana mellanprodukter som de s k råtabellerna att täckas av sekretessregeln, i den mån de ej nått en sådan förädlingsgrad att de ej längre innehåller några individavslöjande uppgifter. Sådana tabeller är egentligen inte avsedda att publiceras men kan eventuellt bli föremål för en begäran om utlämnande. Är sådan mellanprodukt ej avsedd att bevaras, kan den, om den utgör ett led i bearbetning med ADB, falla under 5 kap 4 § 2 i förslaget till YFG.

Genom s k kryptering kan avidentifiering formellt ske av primärmaterial till statistik. Kryptering innebär att t ex personnummer ersätts med annan sifferbeteckning i enlighet med viss krypteringsnyckel. Vidare kan andra i materialet ingående variabler på motsvarande sätt översättas till

krypterade beteckningar. Enligt 16 § SekrL torde det förhålla sig så att redan kryptering av personnumret gör att materialet blir offentligt, under förutsättning givetvis att namnet på vederbörande avlägsnats från handlingen. Vid en tillämpning enligt 35 § LAH erfordras en så långt driven kryptering, att identifiering av den som avses i handlingen är utesluten, för att sekretesskyddet skall bortfalla. – Kryptering är dock enligt gällande rätt förenad med den svagheten att ingen sekretessregel täcker krypteringsnyckel. Detta har i förslaget avhjälpts genom bestämmelserna i 9 § LAH.

Den allvarligaste invändningen mot 16 § SekrL är dock att dess räckvidd är synnerligen oklar när det gäller uppgifter som insamlas från andra än statistikproducerande myndigheter. Inhämtar SCB t ex en uppgift från viss myndighet, hos vilken ifrågavarande uppgift åtnjuter sjuttioårig sekretess, föreligger tre olika tolkningar av vilket skydd uppgiften kommer att få hos SCB. Enligt en tolkning, "maximitolkningen", kommer sekretessen hos SCB att bli densamma som hos den myndighet, varifrån uppgiften togs. Detta synsätt ligger bakom SCB:s uttalande i remissyttrandet över OK:s förslag, vilket uttalande i sin tur söker sitt stöd i det åberopade avgörandet av RegR. En "mellantolkning" är att uppgiften i vart fall, såsom lämnad till SCB för statistiskt ändamål, kommer att få tjugoårigt sekretesskydd enligt 16 § SekrL. Slutligen finns "minimitolkningen", nämligen att 16 § är den enda SCB kan tillämpa och att den överhuvudtaget bara är tillämplig på uppgifter som primärt lämnats för statistik, varav alltså skulle följa att uppgiften, som – enligt exemplet ovan – var inhämtad eller hade tillkommit för helt andra syften, vid överförandet till SCB skulle förlora allt sekretesskydd. Det vill synas som om OK närmast, oavsett sina uttalanden i övrigt, lutat åt denna sistnämnda uppfattning, eftersom det bedömdes som nödvändigt att föreslå en lagregel som direkt tog sikte på uppgift som för statistik inhämtades från annan myndighet, vilken uppgift där skulle hållas hemlig. Även om "maximitolkningen" accepteras, måste den dock förses med en väsentlig reservation. Denna tolkning kan bara vara aktuell, när inhämtat material hos ursprungligen förvarande myndighet faller under en sekretessregel, som är så konstruerad att sekretessen "fortplantas". Det torde ha varit en dylik uppfattning som influerade lagrådet, när dess i prop 1963:39 redovisade uttalanden gjordes. En annan sak är om verkligen 11 § SekrL är tillämplig hos SCB – se följande avsnitt. Båda de paragrafer, som av RegR åberopades i det förut anmärkta avgörandet från 1965, är av angiven beskaffenhet. Så vittgående slutsatser kan alltså ej dras av rättsfallet som SCB ville göra i sitt remissyttrande.

Vid en strikt tillämpning av 16 § SekrL omfattar denna endast sådant material som insamlats för statistik. Den förut diskuterade "mellantolkningen" är således inte riktig, och i praktiken kan 16 § endast åberopas beträffande material av nyssnämnt slag, som insamlats direkt från enskilda. Paragrafen kan ej åberopas, när det gäller uppgifter som ursprungligen insamlats för andra ändamål och som hos insamlande myndighet hemlighålls med stöd av en regel som erbjuder skydd för uppgiften hos vilken myndighet den än må hamna. Då måste i stället,

som RegR gjorde 1965, denna andra regel åberopas. Är uppgiften åter hemlig hos ursprungsmyndigheten med stöd av en sekretessregel som bara är tillämplig hos den myndigheten, t ex i ärende av visst i SekrL angiven art, bortfaller sekretessen vid överförandet till SCB, under förutsättning att fråga dessutom är om en uppgift som ej primärt insamlats för statistik och enbart i detta syfte. Är uppgiften av detta slag kan den hemlighållas med stöd endast av 16 § SekrL.

Rättsläget är som framgått något förvirrat. Detta beror på tolkningen av uttrycket "för – – – statistik *lämnade* uppgifter". Enligt OSK:s uppfattning motiverar nuvarande reglerings bristfälligheter att en helt ny lösning på problemen söks. Eftersom SCB och andra statistikproducerande myndigheter ej har att med ledning av insamlade uppgifter vidta några åtgärder mot enskild person, finns egentligen inte något behov av offentlighet kring primärmaterialet från kontrollsynpunkt, oavsett varifrån materialet hämtas. Såsom SCB vid olika tillfällen – så även vid OSK:s hearings – framfört skadar det inte en uppgiftslämnare att uppgifter han lämnat för administrativt ändamål används för statistiska syften, medan det omvända inte alltid gäller. SCB följer också detta synsätt vid sitt handhavande av materialet. Utlämnande sker synnerligen restriktivt såväl till enskilda som till andra myndigheter. Enligt OSK:s mening är detta en riktig politik, trots att den egentligen motiveras av en grund som inte återfinns i TF, nämligen hänsynen till statistikkvaliteten. SCB och andra myndigheter, som har till uppgift att framställa statistik, bör i den nya lagen ges en längre gående, *formell* befogenhet än i dag att skydda sina källor. OSK har därför upprättat ett förslag till sekretessregel, som innebär att uppgifter, som inhämtats av SCB eller annan myndighet för statistiska ändamål, eller myndighets bearbetningar därav, skall hållas hemliga, om identifiering därav kan ske som redan sagts. SCB är, på den statliga sidan och överhuvudtaget, den största statistikproducerande myndigheten och omnämns därför särskilt i paragrafen.

Den föreslagna regeln får till följd att det blir likgiltigt om uppgifterna hämtas direkt från enskilda eller från annan myndighet. I det senare fallet spelar det dessutom ingen roll, vilket det ursprungliga syftet med insamlandet var. Är uppgiften offentlig hos den myndighet, varifrån den inhämtas, blir den likväl hemlig hos statistikproducenten. Så är inte fallet enligt 16 § SekrL. Som ovan anförts föreligger intet kontrollbehov i detta fall. Den som vill ta del av uppgiften får vända sig till myndighet, där den är offentlig. Myndighet som själv gör statistik av egna uppgifter kan dock ej tillämpa 35 § LAH, om uppgifterna ej är inhämtade enbart för statistiska ändamål. De kan vara hemliga enligt annat sekretesstadgande och behåller givetvis denna egenskap, även om myndigheten använder dem för statistikframställning.

I uttrycket "statistiska ändamål" inryms även andra undersökningar, t ex sådana som OK angav. Terminologiskt sett är allt som åsyftades med motsvarande bestämmelse i OSK-sekretariatets utkast (där 34 §), dvs "för statistik eller liknande ändamål", att anse som statistik. Det väsentliga är att det skall vara fråga om undersökningar som är avsedda att publiceras i form av s k aggregerade data, dvs på ett sådant sätt att enskilds uppgifter

inte på något sätt kan identifieras och härledas till individen. Primärmaterialet till dylik undersökning är hemligt enligt 35 § LAH.

I 16 § SekrL ges möjlighet att – förutom vid samtycke av enskild – utlämna uppgift under vissa förutsättningar, även om den i och för sig alltjämt är hemlig enligt paragrafen. Vid OSK:s hearings uppgavs från SCB att en konstruktion som låter utlämnande bli beroende av SCB:s skälighetsprövning är "helt otillfredsställande". Vidare uppgavs: "Gentemot våra uppgiftslämnare måste vi kunna redovisa ett sekretesskydd mot vilket det inte på formella grunder kan invändas att det är helt beroende av myndighetens godtycke. Det är numera vanligt att man i informationen till uppgiftslämnarna återger lagtexten eller/och information i annan form om sekretesskyddet. Vi måste kunna redovisa klara regler som innehåller betryggande tidsmarginaler och som inte tvingar oss att redovisa skyddets väsentliga beroende av SCB:s egen policy." Samtidigt förklarade sig SCB vilja ha en diskretionär prövningsrätt i utlämningsfrågor. Det skulle nämligen, då fråga är om utlämnande för forskningsändamål o dyl, vara en onödig omgång att begära tillstånd hos regeringen enligt den avslutande paragrafen i lagen.

Det är alltså ett betydligt utökat skydd som har efterlysts, och bestämmelsen bör enligt önskemålen vara absolut till sin karaktär. Upplyses de som lämnar uppgifter härom, blir således informationen korrekt. Huruvida uppgift skall utlämnas eller icke blir ej beroende av "myndighets godtycke". Det förefaller något dubiöst att gentemot uppgiftslämnarna hävda att skyddet är absolut och gäller under viss minsta, i lagen angiven tid utan att samtidigt också tala om att utlämnande dock kan ske efter en diskretionär prövning. Ståndpunkterna är oförenliga. Vill man ha det ena får man avstå från det andra.

Andra stycket i förslaget till 35 § LAH är främst avsett att täcka nuvarande 19 a §. De uppgifter som anges i sistnämnda paragraf finns bl a hos SCB. De kan även utlämnas från de myndigheter som avses i 19 § LAH. Med en korrekt tillämpning av i sistnämnda paragraf uppställda skaderekvisit blir utlämnande möjligt. Såsom 35 § LAH är utformad kan utlämnande dock inte ske. OSK föreslår en förordning, som möjliggör att de med 19 a § SekrL avsedda uppgifterna kan utlämnas även från SCB, och stöd för denna lösning finns alltså i andra stycket av 35 § LAH. (Se under avsnitt 3.4 nedan.) Vad gäller utlämnande för forskningsändamål kan erinras om kungörelsen (1971:316) om utlämnande för sådant ändamål av uppgifter om brott m m. Denna är icke tillämplig, när det gäller SCB, men 35 § LAH hindrar inte att SCB genom liknande förordning tilläggs prövningsrätt i berört avseende. – Utlämnar SCB uppgifter till annan myndighet för att av denna användas för statistiska ändamål, skall den andra myndigheten tillämpa 35 § LAH.

Om uppgiftslämnarna, när uppgifterna insamlas, upplyses om att uppgifterna kommer att utlämnas till vissa myndigheter för vissa ändamål, får sådant utlämnande ske. Det ligger i sakens natur att det knappast blir aktuellt med ett utlämnande till enskilda. Än mindre lär uppgifterna bli allmänt tillgängliga. Det sista ledet i andra stycket av 35 § syftar därför i praktiken enbart till att möjliggöra utlämnande till andra

myndigheter. Det är inte enbart frivilliga uppgifter som åsyftas. Visserligen kan det hävdas att regeln ej får någon effekt, när det gäller uppgifter som den enskilde är skyldig att lämna, och det är riktigt att det ej går att uppställa information till uppgiftslämnarna som ett oavvisligt krav för att obligatoriska uppgifter skall få vidarebefordras till annan myndighet. Det framstår dock som ett renlighetskrav att den enskilde, även om han är skyldig att lämna begärd uppgift, icke bibringas uppfattningen att uppgiften skall användas enbart för statistik. Ett uppfyllande av informationskravet är alltså en förutsättning för utlämnande av frivillig uppgift men har ej konstitutiv effekt för icke-frivilliga uppgifter. Det synes dock synnerligen lämpligt att information lämnas även i sistnämnt fall, och OSK har därför valt att ej begränsa regeln till att avse enbart frivilliga uppgifter. Vad som nu sagts om uppgiftslämnare avser även exempelvis anställda, vilkas förhållanden framgår av uppgifter som arbetsgivaren lämnar. Detta anges i lagtexten med orden "andra berörda".

Ytterligare en tungt vägande anmärkning mot 16 § SekrL är att sekretesstiden är alltför kort i vissa fall. Ett exempel härpå utgör den senhösten 1974 aktuella levnadsnivåundersökningen. De uppgifter som skall inhämtas till denna är av sådan karaktär att det vore orimligt, om uppgifter, lämnade av en 20-åring, skulle bli offentliga när han fyller 40 år. Detta blir dock följden vid tillämpning av 16 § SekrL. Ett utbyggt skydd, även i vad gäller sekretesstiden, framstår som ofrånkomligt i dataåldern, eftersom dataregistrerat primärmaterial är så ofantligt mycket lättillgängligare än vad det skulle vara vid manuell arkivering. OSK har placerat 35 § LAH som en avslutande bestämmelse bland de paragrafer som är avsedda att skydda såväl enskilds ekonomiska förhållanden som hans rent personliga. När det gäller de sistnämnda får hemlighållande ske enligt 51 § LAH, dvs maximalt under sjuttio år. Myndigheten avgör själv, när förlängningen till denna tid är påkallad, och kan fatta beslut härom när som helst, således redan när uppgifterna inkommer. I enlighet med det allmänna synsätt som präglar förslaget föreslås dock när det gäller ekonomiska förhållanden en kortare sekretesstid, nämligen de tjugo år som är både den vanligaste och samtidigt den längsta sekretesstiden för sådana förhållanden. Härmed avses inte enbart uppgifter från företag eller andra enheter som driver rörelse utan även uppgifter som enskilda lämnat om sin ekonomi. Enligt OSK:s mening är tjugo år i dessa avseenden en tillräcklig tid, och uppgifterna kan ej skyddas längre än så enligt någon annan bestämmelse i LAH, och för övrigt ej heller enligt SekrL. Härtill kan invändas att flera och mera ingående uppgifter om enskildas ekonomi inhämtas för statistiska ändamål än för andra. Motsvarande uppgifter måste dock lämnas även för taxering utan att detta ansetts motivera längre sekretesstid än tjugo år, en bedömning som OSK delar.

Enligt första stycket av 35 § *skall* hemlighållande ske. I tredje stycket används ordet "*får*". Ingen inkonsekvens ligger häri; hemlighållande *skall* ske men *får icke* ske under längre tid än i tredje stycket sägs. En genomgående princip är att angivna tider skall vara "högsttider" och att utlämnande skall ske dessförinnan, om skaderekvisiten ej längre är

uppfyllda. I 35 § är inget sådant rekvisit uppställt, vilket enligt OSK:s intentioner skall leda till att hemlighållande skall ske under hela den angivna tiden. Om enligt SCB:s eget bedömande vissa uppgifter av personlig karaktär är förtjänta av ett tidsmässigt skydd, som går utöver normaltiden, trettio år, får SCB besluta härom enligt 51 §. Den längre tiden behöver inte bestämmas till just sjuttio år men får så bestämmas.

3.2.10 *Hemlighållande av hänsyn till enskilds ekonomiska intresse, privatlivets helgd och enskilds personliga säkerhet*

Bestämmelser till skydd för personliga intressen (36–51 §§)

Under denna rubrik upptas de bestämmelser, som tar direkt sikte på skyddet för den personliga integriteten, utan ekonomiska inslag. I termen "enskilds personliga förhållanden" innefattas enligt gängse uppfattning allt sådant, varav slutsatser kan dras i fråga om den enskildes karaktär, sinnesbeskaffenhet, familjeförhållanden, allmänna hälsotillstånd och arbetsförmåga. Dessa ämnesområden sammanfattas också i uttrycken "privatlivets helgd och enskilds personliga säkerhet". Flera tunga vårdområden behandlas naturligen under denna delrubrik. Sekretess inom kriminalvården (i mycket vid mening innefattande även kriminalregister- och förundersökningssekretessen) behandlas i 36, 38 och 39 §§. I 40 och 42 §§ återfinns regler om sjukvården och socialvården. Försäkringskassornas verksamhet m m avhandlas i 43 §. Skolväsendet m m, olika arbetsmarknadsförhållanden samt pensions- och omplaceringsfrågor är ämnet för 44–46 §§. Folkbokföringen och familjerådgivning m m behandlas i 47–49 §§. Datainspektionens verksamhet har vad sekretessfrågor beträffar sin plats i 50 §. Slutligen anges tidsgränserna i en särskild paragraf, 51 §. Samtliga dessa bestämmelser bygger på grunden privatlivets helgd.

Två paragrafer tar direkt sikte på enskilds personliga säkerhet, nämligen 37 §, som föreskriver sekretess under angivna omständigheter för handlingar rörande utlänning, samt 41 §, vari skyddet för anmälare inom vissa vårdområden tas upp. Också 39 § innehåller element, som närmast är hänförliga under denna grund.

3.2.10.1 Kriminalregister m m (36 §)

I 11 § SekrL föreskrivs att uppgifter och anteckningar, som tillförts de i lagarna om allmänt kriminalregister och polisregister avsedda registren, icke får utlämnas i annat fall eller annan ordning än som sägs i dessa lagar. Uppgifter i hithörande avseenden som lämnats till RPS för databehandling inom RI-systemet får ej utlämnas utan regeringens bemyndigande. I paragrafens tredje och fjärde stycken sekretessbeläggs utslag och underrättelser, som avser svensk medborgare utomlands ådömt straff, samt uppgifter ur dels kontrollstyrelsens (numera riksskatteverkets) särskilda straffregister dels myndighets register över straff och tillrättavisningar som (i administrativ ordning) ådömts eller tilldelats underlydande personal.

OK

I 2 kap 9 § andra stycket TF upptog OK en bestämmelse av följande lydelse.

Uppgift till register över brott eller andra personliga förhållanden, vilket föres av myndighet, samt anteckning i registret skola hållas hemliga i fall som angivas i tillämpningsförteckningen.

Enligt den nämnda förteckningen omfattade sekretessen allmänna kriminalregistret, SCB:s register för officiell statistik eller annat register angående brott eller förseelser som föres på grund av lag eller enligt Konungens föreskrifter. Vidare skulle stycket tillämpas även på socialregister som föres på grund av lag, register inom kriminal-, ungdoms- och nykterhetsvården, polisregister som föres på grund av lag samt slutligen register angående i riket vistande utlänningar.

Något skaderekvisit var ej uppställt, och särskild sekretesstid var ej föreskriven. Enligt den allmänna motiveringen (SOU 1966:60 sid 85) avsågs sekretessen i detta fall vara obegränsad. Detta är även gällande rätts ståndpunkt. – Stadgandet blev vid remissbehandlingen ej föremål för några nämnvärda kommentarer.

OSK

Sekretessen kring de här aktuella registren tar i och för sig ej sikte på den enstaka uppgiften – den är offentlig på annat håll – utan på den samlade information om individens förhållanden i detta avseende som registerformen erbjuder. Registren är nu upplagda i datasystem inom ramen för det s k RI-systemet (rättsväsendets informationssystem). De uppgifter som ingår i registren rör

1. dom och slutligt beslut i brottmål samt beslut i disciplinmål om åläggande av disciplinstraff för krigsmän,
2. strafföreläggande,
3. föreläggande av ordningsbot,
4. brottsanmälan,
5. uppgift som i särskild ordning lämnas angående person som är misstänkt för brott (personblad), samt
6. andra uppgifter för det allmänna kriminalregistret, polisregistret eller register som avses i 12 § fjärde stycket SekrL.

Rikspolisstyrelsen svarar för samtliga dessa punkter utom det allra sista ledet i punkten 6. Utlämnande får ske bara i den mån det är tillåtet enligt de olika lagarna och kungörelserna på området. Samma konstruktion återfinns i 11 § SekrL. Det är ett ytterligt litet antal myndigheter som är aktuella. Enskilda är praktiskt taget helt uteslutna, även när det gäller uppgifter om dem själva.

De register som främst kommer i åtanke är alltså det allmänna kriminalregistret, polisregistret, riksskatteverkets straffregister och det register som förs av kriminalvårdsstyrelsen över i anstalt intagna och till skyddstillsyn dömda. Samtliga dessa register finns inom RI-systemet. Härtill kommer register hos de militära myndigheterna över disciplinära

bestraffningar.

I RI-systemet återfinns också körkortsregistret, såvitt avser däri ingående belastningsdata. I den mån dessa uppgifter finns hos RPS är de skyddade men samma uppgifter finns även hos länsstyrelserna och är där offentliga. OK ansåg att den omständigheten att vissa uppgifter om brott m m tillfördes körkortsregistret inte var ett tillräckligt motiv för att hålla registret i dess helhet hemligt. Det förelåg starka skäl för fullständig insyn i detta register, eftersom anteckningarna däri utgör grundvalen för avgöranden i sådana viktiga ärenden som körkortsindragning m m. Körkortsregistret upptogs därför ej i tillämpningsförteckningen. Enligt OSK:s mening är hänsynen till trafiksäkerheten tillräckligt tillgodosedd genom att envar fortfarande skall ha tillgång till egentliga körkortsdata. Det åligger nämligen körkortsmyndigheterna att tillse att belastningar på ett adekvat sätt påverkar körkortsinnehavares rätt att föra motorfordon. Vad sedan gäller kontrollen över körkortsmyndigheternas åtgärder bör det vara tillräckligt att akt i ärende om t ex omprövning av körkortsinnehav är offentlig. OSK avser icke att föreslå några ändringar i gällande trafiklagstiftning men vill framhålla att 36 § LAH täcker även de delar av det centrala körkortsregistret (CKR) som lagras i RI-systemet. CKR inrättades på grundval av de förslag som körkortsutredningen lade fram i SOU 1970:26. I slutbetänkandet (SOU 1972:5, sid 56) anförde utredningen att genom ändringar i 11 § SekrL (SFS 1971:198) sekretess i princip införts för de i CKR ingående belastningsdata, men, framhöll utredningen:

> Denna sekretessbeläggning saknar praktisk verkan eftersom registerbladen med samma uppgifter skall förvaras öppet av länsstyrelserna. Med hänsyn till de ökade möjligheterna att i CKR få veta om belastningsuppgifter finns och var de kan återfinnas medför de nya reglerna närmast en försämring i fråga om den enskilde körkortsinnehavarens integritetsskydd.

OSK ansluter sig till denna uppfattning. 36 § LAH är, som nämnts, avsedd att omfatta de inom RI-systemet lagrade uppgifterna om körkortsinnehavare ådömda påföljder. En förutsättning för att denna sekretess skall bli annat än illusorisk är att uppgifterna inte finns hos länsstyrelserna. Dessa (eller, om trafikmålskommitténs förslag i SOU 1972:70–72 genomförs, domstolarna) kan då behov uppkommer i ärende om återkallelse av körkort eller meddelande av varning införskaffa registerutdrag från CKR. Vidare är det angeläget att "rehabiliteringstider" införs för dessa data i CKR i likhet med de som gäller för det allmänna kriminalregistret och polisregistret, d v s att vissa äldre uppgifter efter ett antal belastningsfria år inte medtas i registerutdrag. Även beträffande riksskatteverkets straffregister finns sådana regler.

Enligt 122 och 126 §§ körkortskungörelsen (1972:592) hänförs till belastningsdata även nykterhetsnämnds beslut om övervakning eller framställning till länsrätt om tvångsintagning i allmän vårdanstalt samt vissa anmälningar från läkare om sjukdomstillstånd av såväl fysisk som psykisk art, vilka kan påverka körkortsinnehav. I nyssnämnda SOU 1970:26 hävdade körkortsutredningen att sådana data borde kvarstå i det

öppna registret men att anteckningarna borde ske på ett sätt som ej är onödigt diskriminerande för den enskilde. OSK ansluter sig till dessa uttalanden och vill framhålla, att 36 § LAH redan genom sin lydelse inte kan omfatta även nyssnämnda data.

Sammanfattningsvis föreslår OSK att även de belastningsdata i CKR, som anges i 119 och 120 §§ körkortskungörelsen och som är identiska med vad som lagras inom RI-systemet, skall kunna hemlighållas.

Det är väsentligt att kännedom kan vinnas om vilka register som förs. Regeln bör därför omfatta endast register som förs på grund av lag eller förordning (samma ståndpunkt intog OK, se SOU 1966:60, sid 157). Detta har i paragrafen uttryckts så att utlämnande skall få ske bara i de fall eller den ordning som föreskrivits i lag eller förordning. Såsom i paragrafen anges måste registret som sådant vara författningsreglerat. De register, som de flesta domstolar torde ha i en eller annan form över sådana personer som förekommit såsom tilltalade vid domstolen, faller alltså utanför regeln. Enligt OSK:s uppfattning är det ej lämpligt att genom sekretessregler bestämma över innehållet i eller utlämnandet av sådana registeruppgifter, vilka i sig inte är författningsreglerade. Dessa register har uppmärksammats genom en motion i riksdagen, och riksdagen har hemställt att regeringen vidtar åtgärder för författningsreglering av dessa register. Genom en dylik reglering torde en begränsning av uppgifterna komma att ske så att sekretess därefter inte behövs.

Såsom redan nämnts ingår ett av kriminalvårdsstyrelsen fört register – nu sekretessbelagt enligt 12 § fjärde stycket SekrL – i RI-systemet. Även detta register är avsett att täckas av 36 § LAH. – I den mån myndighet utan stöd i författning för register över disciplinära åtgärder gentemot tjänstemän vid myndigheten faller sådant register utanför regeln.

Den föreslagna paragrafens räckvidd torde vara klar utan att den tyngs med en uppräkning av de register som avses. Det bör måhända påpekas att med register förstås en handling som kontinuerligt uppdateras. Skall ett beslut fattas om utredning för ett bestämt ärende om en viss eller vissa personers föregående liv, föreligger alltså icke något register. I viss mån ansluter härtill JO:s uttalande (1945:136) att den omständigheten att personalakt eller vitsord innehöll upplysningar om bestraffningar icke utgjorde grund för hemlighållande med stöd av 11 § SekrL.

De olika registerlagarna och -kungörelserna innehåller noga specificerade uppgifter om vilka myndigheter som kan få utdrag. Ändring häri föreslås ej. I detta avseende ansluter OSK:s förslag till gällande rätt. Såväl lagen om allmänt kriminalregister som lagen om polisregister innehåller bestämmelser om skyldighet att översända särskilda utdrag ur registren till SCB för rättsstatistiken. Detta har berörts ovan under 3.2.9.9. Dessa utdrag är – som där angivits – inte försedda med namn men däremot med personnummer. Det är vidare synnerligen osäkert om 16 § SekrL är tillämplig beträffande dessa utdrag, och utdrag ur t ex kriminalregistret skyddas inte enligt 11 §. Enligt denna får utlämnande bara ske i vissa, på annat håll i lagstiftningen angivna fall, och paragrafen säger i och för sig inte något om vad som i sekretesshänseende händer med utdragen efter

utlämnandet. De utdrag som kommer till domstol är i vart fall offentliga, och polis- och åklagarmyndigheterna synes svårligen kunna hävda att dit inkomna registerutdrag behöver hemlighållas av utredningsskäl. Vad statistiken beträffar undanröjs nu rådande tveksamhet, som följer av gällande rätts avfattning, genom 35 § LAH.

Uttrycket "som tillförts" har bibehållits, därför att mycket av materialet i polisregistret inte inkommer dit utifrån utan tillförs detta av polismyndigheterna själva. Exempel härpå är fingeravtrycksregistret, polisens fotoregister och öknamnsregister liksom uppgifter om viss yrkesförbrytares arbetssätt, s k modus operandi. Beskrivningen av de uppgifter och anteckningar som avses i paragrafen är i övrigt avsedd att täcka de register som är aktuella på området. En utanför detta område gående registersekretess är självfallet inte avsedd. Detta framgår av lydelsen. Kontrollregister över utlänningar omfattas ej och ej heller det hos socialstyrelsen förda cancerregistret för att nämna ett par av de exempel OK (SOU 1966:60, sid 157) nämnde på register av icke författningsreglerat slag, vilka i detta sammanhang diskuterades men som skulle falla utanför den av OK föreslagna regeln. Cancerregistret torde för övrigt kunna inrymmas under 35 § LAH, medan utlänningsregistret i förekommande fall skulle kunna täckas av 37 §.

Sekretesstiden blir även enligt OSK:s förslag obegränsad. Bakom detta ligger den kriminalpolitiska synpunkten att återanpassningen ej skall försvåras genom att belastningsdata är fritt tillgängliga för envar. Bestämmelsen är i dag tillämplig även gentemot den registrerade själv. Detta följer av kopplingen till de regler om utlämnande vartill 11 § SekrL hänvisar (och för övrigt även 12 § fjärde stycket). 36 § LAH får samma effekt. Det har emellertid starkt ifrågasatts om det är riktigt och rimligt att registrerad ej skall få ta del av uppgifter om sig själv. Enligt 10 §, första och andra styckena, datalagen har registrerad en obetingad rätt att få utdrag av personorienterat, medelst datateknik fört register, såvitt gäller uppgifter om den registrerade själv. 10 § tredje stycket datalagen gör dock undantag för uppgift som enligt lag eller annan författning eller myndighets enligt författning meddelade beslut icke får lämnas ut till den registrerade. Det är främst de i 11 § SekrL angivna registren man härvid haft i åtanke. Hänvisning har gjorts till 39 § andra stycket SekrL som anger de fall när part kan förvägras tillgång till handling. "Myndighets beslut" syftar på fall där forskare efter vederbörligt tillstånd upprättar privat personregister, vilket tillförs hemliga uppgifter som utlämnats till honom med förbehåll mot vidarespridning. Detta sistnämnda är dock ej en offentlighetsfråga; datalagen gäller även för enskilda register.

I promemoria den 10 januari 1974, upprättad inom JO-ämbetet, anfördes i den nu aktuella frågan om registrerads rätt till insyn i registret bl a.

Det kan ifrågasättas om det inte från integritetsskyddssynpunkt framstår som särskilt viktigt för den enskilde att få insyn i ovan nämnda register för att därmed kunna kontrollera riktigheten av de uppgifter och anteckningar, som där kan finnas om honom själv, och om inte de överväganden som legat till grund för insynsförbuden i 11 – – – §

sekretesslagen åtminstone delvis numera saknar bärkraft mot bakgrund av den nya syn som kommit till uttryck i 10 § datalagen.

Bakgrunden till denna slutenhet gentemot den registrerade själv är att man velat förhindra att arbetsgivare och personer i liknande ställning bereder sig tillgång till de registrerade uppgifterna genom samtycke av platssökande eller uppställer företeende av utdrag ur registret (d v s en motsvarighet till gångna tiders "strafflöshetsintyg") som villkor för anställning. Det är så lätt, har man ansett, att dra felaktiga slutsatser av ett utdrag som innehåller ett par anteckningar som ligger nära den tidsgräns, då de skulle ha bortfallit, och som kan vara helt inaktuella. Det sistnämnda är nog riktigt i och för sig, men spörsmålet blir ej därför mindre viktigt. Hemlighållandet har motiverats av hänsynen till privatlivets helgd, och denna grund torde – om än med viss tvekan – vara tillämplig.

Om man vill åstadkomma en ändring i denna del fordras ändringar varken i grundlagen eller i SekrL (eller LAH), ej heller i datalagen. Vissa registeruppgifter måste alltjämt få undanhållas part eller registrerad, t ex sådana som faller under 39 § andra stycket SekrL (61 § andra stycket LAH). Om en ändring anses lämplig bör den därför göras i registerlagarna. OSK lägger inte fram något förslag till sådana ändringar, men kommittén har med det anförda velat peka på det angelägna i att frågan tas upp till vidare övervägande. Ett förslag till lösning – lämnat av datainspektionen – är följande. Den registrerade får muntligen eller i form av text på bildskärm ta del av uppgifterna om honom i kriminalregistret men får ej något officiellt utdrag, som annan kan avkräva honom. Systemet fordrar legitimationskontroll, men då det ej blir fråga om ett utlämnande av offentlig handling möter ej hinder häremot.

Slutligen bör i sammanhanget erinras om att utlämnande av uppgifter från kriminalregistret t ex kan ske även med stöd av kungörelsen (1971:316) om utlämnande för forskningsändamål av uppgifter om brott m m. Om utlämnande enligt 12 § andra stycket kriminalregisterlagen och 9 § andra stycket polisregisterlagen beslutar RPS. Riksskatteverket beslutar om utlämnande av uppgifter ur verkets straffregister (d v s enligt 11 § fjärde stycket SekrL) och kriminalvårdsstyrelsen om handlingar som faller under 12 § SekrL.

3.2.10.2 Handlingar som rör utlänningar (37 §)

Den långa uppräkningen i 14 § första stycket SekrL avslutas med "handlingar i ärenden rörande kontroll å utlänningar, som här i riket vistas eller hit söka tillträde". Sådan handling får, liksom övriga i stycket uppräknade handlingstyper, i princip icke utlämnas tidigare än sjuttio år efter handlingens datum. Även utan samtycke från den som berörs av handlingens innehåll får handling dock utlämnas om trygghet kan anses vara för handen, att detta ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande.

OK och remissyttranden

Såsom påpekades i avslutningen av avsnitt 3.2.2 ovan föreslog OK en regel om utrikessekretessen som även innefattade handlingar angående svensk myndighets eller medborgares förhållande till annan stats medborgare eller eljest rörande annan stats medborgare. Hemlighållande i denna del skulle få ske om utlämnande kunde föranleda att någon utsattes för övergrepp eller led men. Någon sådan sekretessregel finns ej i gällande rätt. Motsvarande skäl kan dock leda till hemlighållande enligt nyssnämnda bestämmelse i 14 § SekrL. Denna bestämmelse behandlade OK i anslutning till 2 kap 10 § första stycket TF, vilket behandlade enskilds förhållanden vid myndighetsutövning utanför den s k förtroendesekretessens ram. Handling som innehöll uppgift om någons personliga förhållanden skulle hemlighållas, om utlämnande kunde antas leda till att han eller någon honom närstående skulle förklenas eller lida annat men. Hänvisningen till tillämpningsförteckningen ledde till punkt 4, kontroll över utlänningar.

Syftet med regeln i 2 kap 17 § TF var att skydda personer som vistas i länder med andra politiska system mot repressalier. I sådana fall borde tämligen små krav för sekretess uppställas.

Dåvarande *utlänningskommissionen* ansåg det vara särskilt nödvändigt att handlingar rörande politiska flyktingar inte lämnas ut. När det gällde 2 kap 10 § TF var kommissionen kritisk mot att huvudregeln skulle komma att bli *för* offentlighet eftersom detta skulle innebära en försvagning av skyddet.

OSK

Många utlänningar som ankommit hit och vistas här måste betecknas som politiska flyktingar. Många måste även anses vara statslösa. De handlingar rörande dem, som finns hos olika myndigheter, är ofta nog av sådant innehåll att deras offentliggörande skulle kunna leda till att anhöriga utom riket utsätts för övergrepp eller får lida annat allvarligt men. Svensk myndighet bör ej medverka härtill. Den av OK i 2 kap 17 § TF föreslagna regeln fyller därför en funktion och föreslås även ingå i LAH. Till rekvisiten för hemlighållande återkommer OSK strax.

Nuvarande bestämmelser i 14 § SekrL tar även sikte på skydd för privatlivets helgd. Vederbörande utlänning skall ej behöva få sina personliga förhållanden utlämnade åt envar. En regel av förevarande slag måste täcka in även denna aspekt. Trakasserier och övergrepp mot utlänning kan visserligen ofta beivras inom BrB:s ram, men därmed är inte sagt att dylikt inte skulle i någon mån kunna förebyggas genom sekretess. Hemlighållande kan självfallet inte motiveras med att man skall söka dölja att utlänningen är utlänning. Detta torde vara klart nog ändå. Att utlänning måste ha vissa tillstånd för att få vistas och framför allt arbeta i Sverige torde vara allmänt känt. Att vederbörande följaktligen måste ha varit föremål för myndighets prövning är därför också känt. Ej heller denna synpunkt kan motivera hemlighållande. Vad som kan motivera

sådant är i stället följande. Förutom att obehagliga, för att inte säga ödesdigra konsekvenser kan drabba utlännings anhöriga utomlands kan även sådan följd inträda inom riket för utlänningen själv eller för hans här vistande anhöriga vid full offentlighet. Dessutom kan det vara ganska känslig information som måste lämnas till olika myndigheter, främst då invandrarverket, för att överhuvudtaget uppehålls- eller arbetstillstånd eller bådadera innefattande bosättningstillstånd skall beviljas. Det är icke bara uppgifter om sökandens hälsa och utbildning som skall lämnas utan även uppgifter om anhöriga. Det är icke rimligt att sådana uppgifter skall vara allmängods bara för att vederbörande råkar vara utlänning.

Å andra sidan torde ingen förneka att ett betydande kontrollintresse föreligger. Regeln kan ej utformas så att alla handlingar som rör utlänning i praktiken kan hemlighållas. Det finns även gott om handlingar, vilkas hemlighållande på intet sätt framstår som angeläget. OSK har därför som villkor för hemlighållande uppställt att röjande av handlingens innehåll kan befaras föranleda att *någon* utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men. Med övergrepp får närmast förstås sådant som kan beivras på straffrättslig väg. Med annat allvarligt men förstås t ex att någon skiljs från anställning eller förvägras sådan. Ett sådant förhållande torde inte inrymmas under brottet olaga diskriminering i 16 kap 9 § BrB. Däremot innefattas ej i rekvisitet att någon slänger skällsord efter utlänning eller uppträder ohyfsat i största allmänhet mot sådan. Detta är negativa företeelser som ingen lagstiftning kan råda bot på, och det torde för övrigt knappast ske som följd av att handling rörande utlänning utlämnats från myndighet.

Den stora massan av handlingar av här aktuellt slag finns hos invandrarverket. Dit inkommer uppgifter om utlänningar även från de lokala polismyndigheterna. Dessa täcks såväl av den gällande som den föreslagna bestämmelsen, under angivna förutsättningar. 37 § LAH täcker dock flera handlingstyper än sådana som kan sägas angå kontroll över utlänningar.

Även hos andra myndigheter än de nämnda kan det bli aktuellt att tillämpa 37 § LAH. Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen är typexempel, och OK föreslog ju som nämnts att den utvidgade sekretessen skulle innefattas i utrikessekretessen. Hos centrala studiestödsnämnden handläggs frågor rörande utländska studerande, och i ärenden om studiehjälp kan sådan studerandes – denne kan för övrigt mycket väl ha ställning som politisk flykting – personliga förhållanden komma att blottläggas. Här kan det alltså bli fråga om en parallell tillämpning av 43 § LAH. Denna tar närmast sikte på hälso- och sociala förhållanden men härutöver kan 37 § LAH bli tillämplig även hos nämnden.

Beträffande sekretesstiden hänvisas till 51 § LAH.

3.2.10.3 Förundersökning m m (38 §)

Nuvarande bestämmelser finns i 10 § SekrL, för vilken redan redogjorts i avsnitt 3.2.6.1 ovan. 10 § bereder skydd också i de fall då det skäligen kan befaras att utlämnande skulle vara menligt för enskild person.

Sekretesstiden är för dessa fall, liksom när hemlighållande sker av hänsyn till intresset att förebygga och beivra brott, sjuttio år från handlings datum.

OK och remissyttranden

Även denna sekretessregel behandlades av OK i tillämpningsförteckningen till 2 kap 10 § första stycket TF (ang dettas lydelse, se ovan under 3.2.10.2). Av punkten 6 i förteckningen framgår att stycket i fråga skulle tillämpas på

handlingar upprättade hos eller inkomna till annan myndighet än riksdagens ombudsmän under förundersökning i brottmål eller annan undersökning eller utredning för mål eller ärende hos domstol eller skiljemän, för ärende om nåd i brottmål eller för disciplinärende, dock ej på myndighetens protokoll, beslut eller yttrande och ej heller på handling, vari fastslås eller påstås att någon efter det han fyllt tjugoett år förövat brott eller ådagalagt samhällsfarlig asocialitet.

Den huvudsakliga motiveringen för det sista ledet i citatet ovan var att ökad insyn i åklagarmyndigheternas verksamhet måste tillskapas på grund av att dessa i allt större omfattning ägnar sig åt "dömande" verksamhet. Vidare framhölls att nuvarande ordning medför, att den som blir åtalad men frikänd utlämnas åt offentligheten, medan den som ej blir föremål för åtal skyddas även efter det utredningen nedlagts och avskrivits. De kontrollmöjligheter som finns var otillräckliga, enär deras effektivitet "till icke ringa del beror på om underlaget för besluten är tillgängligt för envar" (SOU 1966:60, sid 161). En begränsning av handlingsoffentligheten var knappast ägnad att skydda mot skadlig publicitet. Dennas kvalitet berodde på de yrkesetiska normerna. Om polisen var avvisande mot nyhetsorganen, kunde man lätt få en snedvriden publicitet. Behovet av insyn i rättssäkerhetens intresse var så stort att man ej kunde ta någon hänsyn till faran för att uppgifter som genom föreslagen reglering blev offentliga missbrukades, exempelvis för utpressning.

Dessa OK:s ståndpunkter utsattes för bitvis häftig kritik. *JK* framhöll att de pressetiska normerna knappast var tillräckliga som skydd för personlig integritet. Han betecknade vidare en ordning, som skulle innebära att den som blir utsatt för obefogade och ovederhäftiga polisanmälningar alltid skulle utlämnas till offentligheten, såsom stridande mot humanitet och rättskänsla. *RÅ* framhöll – liksom flera andra remissinstanser – att kontrollmöjligheterna är ovanligt väl utbyggda på detta område, allmän insyn förutan. Vidare påpekade RÅ att det måhända vore ännu mera värdefullt med sådan insyn när det gäller misstänkta under tjugoett år, detta på grund av brottsfrekvens och gällande särlagstiftning. Denna innebär bl a att en avsevärd del av besluten att ej tala å brott avser unga lagöverträdare. Ytterligare anförde RÅ, att skillnaden i behandlingen av å ena sidan misstänkta – ej åtalade och å andra sidan åtalade – frikända i offentlighetshänseende väl kunde betecknas som irrationell. Detta borde dock ej leda till att den förra gruppen, som är den ojämförligt största av de två, berövades det skydd,

som den då hade (och alltjämt har). Särskilt framhöll RÅ följande: "En ogillande dom torde för övrigt innebära en helt annan upprättelse för den misstänkte än ett av åklagaren meddelat avskrivningsbeslut, som ej ens har betydelse från rättskraftssynpunkt." *Advokatsamfundet* gick mycket långt i sitt remissyttrande och anförde bl a.

Man hänvisar till pressens yrkesetiska normer och pressens opinionsnämnd, men man bortser från hur svagt detta skydd för den enskilde i realiteten är. Man hävdar med dogmatisk renlärighet offentlighetsprincipen utan att nämnvärt bekymra sig om de lidanden som enskilda människor kommer att få utstå såsom en följd av denna princips omsättning i praktiken.

OSK

Den kritik som framfördes av de nu nämnda och flera andra remissinstanser är enligt OSK:s mening beaktansvärd. Under den relativt korta tid som förflutit sedan OK:s betänkande framlades har individens rätt till integritet på ett helt annat sätt än tidigare uppmärksammats. OSK vill särskilt peka på datalagen och datainspektionen, vilka tillkommit på förslag av OSK i delbetänkandet. Hänsyn till denna integritet talar mot ett så drastiskt steg som att avskaffa det skydd som på förevarande område innefattas i gällande rätt. Detta skydd är för övrigt formellt urholkat redan därigenom att lagstadgad tystnadsplikt för åklagarna och poliserna saknas. Att då helt avskaffa vad som faktiskt finns i form av skydd skulle strida mot rådande rättsuppfattning. En helt annan sak är att nämnda yrkesgrupper förvärvat en sådan vana i umgänget med massmedia att i vart fall, såvitt gäller polisen, från ansvarigt befäls sida ingenting lämnas ut i förtid som kan skada enskild. Samma erfarenhet kan ej förväntas eller begäras från unga polismäns sida. Betydande risker för att misstänkta kommer i kläm föreligger således. Visas senare att vederbörande var oskyldig eller ej kunde bindas vid brottet, kan skadan ändå redan vara skedd och vederbörande stämplad.

Vad som på handlingssekretessens område kan göras innefattas i det nu framlagda förslaget. Efterspaning på grund av brott och förundersökning i brottmål omfattas av regeln. Detta avviker ej från gällande rätts ståndpunkt. De tvångsmedel som omnämns i såväl 10 § SekrL som 38 § LAH är av flera slag. I viss mån tangeras härigenom domstolssekretessens område, eftersom vissa åtgärder, t ex häktning, kvarstad och skingringsförbud, är exklusivt förbehållna domstols prövning, låt vara att förundersökningsledare eller åklagare kan fatta förberedande beslut om gripande och anhållande eller tagande i förvar av egendom. Handlingar i dessa ärenden får hemlighållas såväl hos polisen och åklagaren som hos domstolen. Andra åtgärder som hör hit är reseförbud, beslag och husrannsakan. I dessa fall kan förundersökningsledare fatta beslut. Dessa kan dock i allmänhet dras under rättens prövning av den mot vilken de riktar sig. I detta sammanhang bör erinras om domstols beslut om telefonavlyssning och brytande av posthemlighet enligt 11 § lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med

internationell bakgrund ("terroristlagen"). Telefonavlyssning kräver även enligt RB domstols beslut.

Skaderekvisitet har angivits som ett krav på att "utlämnande kan befaras medföra otillbörligt men för enskild". Genom denna formulering kommer handlingar i rena bagatellmål (typ felparkering) så gott som alltid att bli offentliga. I ordet "otillbörlig" ligger att viss kommunicering måste ske under en förundersökning. En utsaga måste kunna delges annan person som skall höras eller vars omhörande blivit nödvändigt. Ett vittne kan behöva beredas tillfälle att gå genom polisens fotoregister för att om möjligt identifiera en gärningsman. Olika omständigheter som framkommer under en brottsutredning blir på så sätt spridda bland flera i förfarandet indragna personer. Regeln skyddar inte bara den misstänkte utan även andra, t ex målsägande eller vittne. Även den som är helt utomstående ur utredningssynvinkel, t ex anhöriga, kan i förekommande fall omfattas av regeln.

Liksom beträffande 8 § bör sekretesskydd kunna tillskapas för särskild undersökningskommissions verksamhet. Befogenhet för regeringen att förordna om sekretess har därför intagits i förslaget.

Förslaget innebär en utvidgning av sekretessen såtillvida som den även omfattar berörda handlingar i ärende hos JO. Dessa är för närvarande enligt 10 § andra stycket SekrL generellt undantagna från sekretessen enligt första stycket. Däremot har det tidigt i rättspraxis slagits fast – ganska självklart då JK ej är särskilt omnämnd i 10 § SekrL – att anmälningshandlingar hos denne får hemlighållas enligt denna paragraf (se RÅ 1946, Ju 4). Eftersom intet som helst undantag, vare sig för JK eller JO, uppställts i 38 § LAH innebär förslaget att om utlämnande av anmälan som inkommit till endera av dessa myndigheter eller av handlingar som inkommer eller upprättas i anledning av sådan anmälan, skulle medföra otillbörligt men för enskild, anmälan och handlingarna skall hemlighållas.

Även vissa beslut omfattas av den föreslagna regeln. Att beslut av åklagare att ej tala å brott kan få hemlighållas har berörts redan under 8 § LAH. Sådant hemlighållande får ske även på den i 38 § upptagna grunden. JK:s och JO:s beslut kan innebära avskrivning men kan också innebära en erinran eller "varning" om man så vill. Beslut om avskrivning kan hemlighållas om rekvisitet enligt 38 § är uppfyllt. Beslutar åklagare, JK eller JO att åtala, bortfaller enligt gällande rätt sekretessen i den mån denna upprätthållits till enskilds skydd. Detta sägs ej uttryckligen i 10 § SekrL, men en erinran därom har intagits i 38 § LAH. Att detta gäller i dag framgår motsättningsvis av JO 1961:182, vari uttalades att hinder för utlämnande av förundersökningshandlingar föreligger fram till dess åtal väckts. Handlingarna blir omedelbart offentliga hos domstolen, när de inkommit dit, och det är meningslöst att därefter hemlighålla samma handlingar hos polis- eller åklagarmyndighet. JK:s och JO:s beslut, varigenom visst handlingssätt kritiseras, skiljer sig dock principiellt från åklagares beslut att icke tala å brott. Grund för åtal föreligger i och för sig i de allra flesta fall, men JK eller JO beslutar – p g a sina allmänna befogenheter – att låta vid gjord erinran bero. Sådana beslut bör ej få

hemlighållas. Visar utredningen att inget fel begåtts ligger det i den enskildes intresse att på detta sätt bli rentvådd. Även dessa beslut bör vara offentliga. I andra stycket av 38 § har därför intagits en erinran om att de enda beslut av JK och JO, som får hemlighållas med stöd av denna paragraf, är rena avskrivningsbeslut.

3.2.10.4 Verkställighet av påföljd (39 § – enskilda)

Nuvarande 12 § SekrL har ur en aspekt behandlats ovan under 10 § LAH. Som där angavs får handlingar rörande i anstalt intagen person, upprättade hos myndighet vid kriminalvårds- eller arbetsanstalt, ej utlämnas i andra fall eller annan ordning än regeringen bestämmer. Sekretesstiden är sjuttio år. I andra stycket anges att detsamma skall gälla handlingar som upprättats inom skyddskonsulentorganisationen, inbegripet övervakare, i den mån dessa handlingar rör personer som står under övervakning till följd av domstols dom i brottmål. Övervakning enligt barnavårds- och nykterhetsvårdslagarna åsyftas ej härmed. Motsvarande handlingar får hemlighållas hos kriminalvårdsnämnden, ungdomsfängelsenämnden, interneringsnämnden och övervakningsnämnd enligt tredje stycket. Dessa nämnders beslut är dock undantagna. Fjärde stycket i 12 § SekrL, som avser hos kriminalvårdsstyrelsen fört register, har behandlats ovan under 36 § LAH. Detta register förs numera inom RI-systemet.

OK

Den här aktuella sekretessen hänfördes av OK till 2 kap 10 § första stycket TF. Utlämnande skulle alltså ej ske, om detta kunde antas leda till att den berörde eller någon honom närstående skulle förklenas eller lida annat men. I punkt 9 till tillämpningsförteckningen angavs att sekretessregeln skulle tillämpas bl a på handlingar angående undersökning, vård eller behandling inom kriminalvården. Beslut var undantagna – såsom enligt gällande rätt – och hemlighållande förutsatte i övrigt särskilt förordnande av myndigheten i varje enskilt fall. Några protester mot förslaget i denna del förmärktes ej under remissbehandlingen.

OSK

De två stycken, vari 39 § LAH enligt förslaget är uppdelad, avser att täcka 12 § första–tredje styckena SekrL. Någon ändring i sak har ej åsyftats, men formuleringen har avsevärt förenklats. "Inom kriminalvården" omfattar även de centrala nämnderna, de regionala övervakningsnämnderna samt skyddskonsulenterna. Handlingar som hos dessa upprättas rörande person som är intagen i anstalt kan således hemlighållas enligt första stycket. *En* nyhet innebär dock förslaget. Till skillnad mot vad som nu gäller skall utlämnande ej längre bero på regeringens tillstånd utan hemlighållande eller utlämnande får beslutas efter myndighets egen prövning av uppställda skaderekvisit. Utlämnande måste kunna befaras föranleda att ändamålet med vården motverkas eller någons personliga

säkerhet sätts i fara. Befarat övergrepp mot personal inom kriminalvården kan medföra hemlighållande enligt såväl 10 § som förevarande 39 §. Grund härför finns i båda paragraferna. Bedöms utlämnande kunna medföra fara för annans personliga säkerhet, antingen för den intagne själv, om handlingen skulle utlämnas till annan, eller för utomstående, om handlingen skulle utlämnas till den intagne själv, blir 39 § tillämplig. Oavsett om en handling faller under 10 eller 39 § kan utlämnande till den intagne själv vägras under åberopande av 61 § andra stycket. Det bör dock framhållas att mycket vägande skäl måste föreligga för att utlämnande av egen behandlingsjournal skall vägras den intagne. I förhållande till behandlingen som sådan är den intagne otvivelaktigt att anse som part. När det gäller behandlingsjournaler inom sjukvården har ett uttryckligt undantag från partsoffentligheten uppställts i 14 § andra stycket SekrL. Detta undantag skulle ej behövas om patienten ej intog partsställning i förhållande till behandlingen.

I uttrycket "att ändamålet med vården motverkas" ligger främst hänsynen till att den intagnes återanpassning i samhället ej skall äventyras. Så sker om vederbörande utsätts för omgivningens missaktning, vilket lätt nog skulle bli fallet, om handlingarna inom kriminalvården rörande honom vore allmänt tillgängliga. I sagda uttryck ligger alltså generellt att utlämnande kan vara menligt för den berörde.

Vad gäller sekretesstiden hänvisas till 51 § LAH.

3.2.10.5 Sjukvård och socialvård m m (40 §)

I 14 § första stycket SekrL finns en lång uppräkning av olika handlingstyper, som i den mån de angår enskilds personliga förhållanden är underkastade en sjuttioårig sekretesstid. Uppräkningen är mycket svåröverskådlig och omfattar flera olika verksamhetsområden. Bestämmelserna i denna paragraf har av OSK delats upp på flera olika paragrafer. Till 40 § har hänförts dels vad som närmast kan betecknas medicinalsekretess dels sekretessen inom socialvården i detta ords numera mycket vidsträckta betydelse. Vad som – i vissa fall i utvidgad form – återfinns i andra paragrafer är följande.

1. Tillsyn å understödsföreningar – 30 §;
2. Kontroll å utlänningar – 37 §;
3. Allmän försäkring eller yrkesskadeförsäkring m m – 43 §;
4. Psykologiska undersökningar i allmänhet – 44 §;
5. Hjälpverksamhet vid arbetslöshet – 45 §;
6. Läkarutlåtanden i ärenden om statlig personalpensionering – 46 §;
7. Familjerådgivning – 48 §.

I 14 § första stycket SekrL omnämns också särskilt "handlingar i ärenden rörande kriminologisk undersökning för forskningsändamål". Denna punkt torde täckas av den utbyggda statistiksekretessen i 35 § LAH.

Beträffande såväl dessa handlingstyper, av vilka 1 och 2 redan berörts, som de i förevarande 40 § behandlade gäller att skyddet inte är absolut

under angivna sjuttio år. Även om den enskilde, som berörs av viss handling, inte lämnar samtycke till utlämnande, skall sådant enligt gällande rätt ändå ske, 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 enskilde själv eller för hans nära anhöriga. Förbehåll får göras vid utlämnande.

Andra stycket av 14 § SekrL behandlar två skilda saker. Dels skärps sekretessen gentemot den enskilde själv för vissa handlingar – dvs ett partiellt upphävande av partsoffentligheten – dels uppställs regler om anonymitetsskydd för anmälare inom vissa områden. Dessa bestämmelser återfinns i förslaget till 41 och 42 §§ LAH. Tredje stycket, som anger i vilka fall beslut får hållas hemliga, motsvaras i sin helhet av 40 § fjärde stycket LAH. Som närmare har berörts ovan (2.3.11) föreslås ej någon motsvarighet till sista stycket i 14 § SekrL, vilket avser socialregister.

OK och remissyttranden

I OK:s förslag gjordes ett försök att principiellt skilja på situationer då enskild i förtroende vänder sig till myndighet och sådana då myndighetsutövning föreligger. De förra hänfördes till 2 kap 8 § första stycket TF och de senare till 2 kap 10 § första stycket TF. Såvitt är av intresse för förevarande paragraf skulle tillämpningsförteckningarna gälla beträffande handlingar som angick följande.

A. TF 2:8:1 – "undersökning, vård eller behandling inom den allmänna sjukvården eller socialvården eller under medverkan av läkare, tandläkare, psykolog, barnmorska, sjuksköterska, skol- eller sjukhuskurator eller sjukgymnast";
B. TF 2:10:1 –
   1. samma som under 2:8:1, dock skulle särskilt beslut om hemlighållande fattas beträffande varje handling för sig (något oklart formulerat i lagtexten men framgår av bet sid 165);
   2. förvaltningsärende om avbrytande av havandeskap, sterilisering, kastrering eller åtgärder mot smittsamma sjukdomar;
   3. förvaltningsärende om hjälpåtgärder, övervakning eller andra förebyggande åtgärder inom barnavården och nykterhetsvården, dock ej beslut i sådant ärende som meddelas av annan myndighet än barnavårds- eller nykterhetsnämnd;
   4. förvaltningsärende om omhändertagande för undersökning eller vård inom sjuk-, barna- eller nykterhetsvården eller om upphörande därav, dock ej beslut i sådant ärende;
   5. förvaltningsärende om socialhjälp, bostadsförmedling eller inskränkning i rätten att inköpa rusdrycker, dock ej ansökan eller beslut i sådant ärende.

Förtroendesekretessen var uttryckligen avsedd att bortfalla vid den enskildes död. Hemlighållande skulle för övrigt få ske maximalt femtio år, om handlingen i fråga avsåg personliga förhållanden, och högst tjugo år om den avsåg ekonomiska. Till förtroendesituationer fördes rådgivning, medling, vård, sedvanlig affärsförbindelse och annan verksamhet, där myndighet och den enskilde kunde uppfattas som jämställda parter.

Situationerna i fråga hade knappast några drag av rättstillämpning eller myndighetsutövning. Sekretessens omfattning borde bestämmas av vad den enskilde förutsatt, när han lämnade det förtroliga meddelandet. OK anförde beträffande gränsdragningen mellan förtroendesituationer och myndighetsutövningssituationer följande (SOU 1966:60, sid 147).

> I åtskilliga lägen kan ingen tvekan råda, om den ifrågavarande befattningshavaren intar en förtroendeställning eller ej. Om en person söker upp en läkare för behandling eller rådfrågning, föreligger en förtroendesituation. Det är inte nödvändigt att patienten uttryckligen begär eller uppenbart förutsätter att läkaren skall iaktta tystnad med vad han hör och ser.

Sammanfattningsvis borde det enligt OK:s mening för att upprätthålla denna sekretess räcka med att "uppgifterna lämnats under sådana omständigheter, att det skäligen kan antas ha skett i förtroende".

Å andra sidan var det enligt OK helt klart att myndighetsutövning förelåg om en tjänsteläkare på uppdrag av myndighet undersöker en befattningshavare, eller en läkare utför rättspsykiatrisk undersökning av tilltalad. Resultaten av undersökningen måste redovisas till uppdragsgivaren. I dessa fall, ansåg OK, skall läkaren klargöra sin ställning för den enskilde, så att denne får klart för sig att han inte kan påräkna någon diskretion, när det gäller uppgifter som kan vara av betydelse för uppdraget. OK påpekade emellertid att det i vissa situationer kunde vålla svårigheter att tillämpa dessa två regelsystem mot varandra. Den enskilde kunde ibland finna det svårt att hålla isär läkarens funktioner, dels som utredare dels som läkare i allmänhet. Avgörande vikt måste i dessa fall fästas vid vad patienten förstått eller förutsatt (a a, sid 148).

Mottagandet av förslagen på dessa punkter blev något blandat hos remissinstanserna. *JK* var på det hela taget positivt inställd. *Socialstyrelsen* (äldre) ansåg att förtroendesekretessen rent principiellt hade stort värde för socialvården. Men svårigheter förelåg i fråga om gränsdragningen mellan 2 kap 8 § och 10 § TF. En tillfredsställande lösning på detta problem kunde knappast nås utan att tvångsåtgärder och övrig verksamhet organisatoriskt skildes åt och handlades av skilda organ. Styrelsen godtog att beslut av de lokala nämnderna undantogs från sekretessen. *Medicinalstyrelsen* fann förtroendesekretessen vara av central betydelse, men styrelsen ville framhålla att förslaget syntes omöjliggöra att rättspsykiater fick tillgång till sjukhusjournaler. Detta var otillfredsställande liksom även att sekretesstiden nedsatts så kraftigt. I princip borde sekretessen vara så länge vederbörande levde, oavsett om hemlighållande härigenom kom att ske under längre tid än femtio år efter handlingens datum. *JO* framhöll däremot att uppspaltningen på två paragrafer av handlingar, som beskrivits på samma sätt, väckte betänkligheter. Ett par konkreta exempel på en utpräglad gränsdragningssvårighet lämnades. Ärenden inom t ex nykterhetsvården kan börja som ren rådgivning men efter hand övergå i myndighetsutövning (eventuellt tvångsintagning). Det material, som insamlats under ärendets tidigare stadier, kan då inte gärna behandlas som obefintligt. JO avslutar sitt yttrande i detta avsnitt: "min slutsats blir därför att det i vart fall inte

inom sjukvård, socialvård och andra förvaltningsgrenar där förtroende- och myndighetsutövningssituationer går i och ur varandra är möjligt att särhålla förtroendesekretess och sekretess till skydd för enskilds förhållanden under myndighetsutövning." Förtroendesituationerna borde knappast regleras för sig.

Advokatsamfundet uttalade å ena sidan ett erkännande för det sätt på vilket OK i motiven behandlat förtroendesekretessen såsom principfråga. Å andra sidan framhöll samfundet att tolkningssvårigheterna skulle bli betydande och att måhända ett fastare skydd för sekretessen skulle tillskapas om i stället metodiken i SekrL bibehölls. Samfundet uttryckte tveksamhet om det berättigade i att göra barnavårdsnämnds och nykterhetsnämnds beslut om omhändertagande offentliga, vilket skulle bli följden av tillämpningsförteckningen till 2 kap 10 § första stycket, punkt 4 TF.

Sveriges läkarförbund efterlyste en samordning av handlingssekretessen och läkarens tystnadsplikt. Vidare borde tidsgränsen bestämmas till "sjuttio år, dock i varje fall så länge den enskilde lever", varigenom sekretess skulle kunna upprätthållas även viss tid efter den enskildes död. En annan grundtanke i yttrandet är att begreppet allmän handling borde avse enbart *myndighetsfunktioner,* medan handlingar som rörde *tjänster* borde jämställas med enskilda handlingar.

OSK

Att ta hänsyn till nödvändigheten av skydd för förtroliga förbindelser mellan myndigheter och enskilda är i och för sig riktigt, men myndigheter är inte alltid behöriga att ta emot upplysningar i förtroende. Behörigheten avgörs bl a av reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Föreskrivs sekretesskydd för sådana förbindelser, måste termen förtroendesituation noga fixeras. Rimligen måste själva sekretessreglernas utformning avgöra om en sådan situation föreligger. Sekretessen kan då ej bestämmas under hänvisning till situationen. Undantag från offentlighetsprincipen skall som förut betonats "noga anges" i särskild lag. Hänvisningen till en "förtrolig förbindelse" synes ej generellt fylla detta krav. Såsom JO i ovannämnda remissvar även framhöll torde man i huvudsak få godta en reglering med samma principiella sekretess för förtroendesituationer och myndighetsutövning som nu finns.

Även om OSK funnit att en motsvarighet till den av OK föreslagna, generella förtroendesekretessen av praktiska och logiska skäl inte kan uppställas i förevarande förslag, finns dock ett område, där en liknande konstruktion synes inte bara möjlig utan även önskvärd, nämligen sjukvårdsområdet. Sedan gammalt har man inom detta skilt på förtroendesituationer och fall där läkaren, exempelvis vid rättspsykiatriska undersökningar, är enbart myndighetsrepresentant. En liknande ställning kan ofta även en tjänsteläkare inta. Utgångspunkten bör dock vara att – så långt det är möjligt – av patienten givna förtroenden skall respekteras.

Inom andra områden, som i offentlighetshänseende i gällande rätt regleras i 14 § SekrL, t ex socialvården (häri inbegripet nykterhets- och

barnavården), ärenden om statlig personalpensionering (till mycket liten del reglerad i 14 §, se 46 § LAH) och ärenden enligt de i 14 § särskilt uppräknade lagarna, är inslaget av myndighetsutövning så markerat, att en sekretess som är uppbyggd ungefär som för närvarande är ofrånkomlig.

När det gäller *sjukvårdsområdet* bör utgångspunkten vara den tystnadsplikt, som finns föreskriven i 8 § allmänna läkarinstruktionen (1963:341). Denna tystandsplikt sönderfaller i två led. Enligt det ena får läkare inte yppa vad honom i denna hans egenskap blivit i förtroende meddelat, och enligt det andra får läkare inte i oträngt mål uppenbara vad han själv funnit angående sjukdom eller dess uppkomst. Regeln innebär enligt uttryckligt undantag dock ej inskränkning i läkares skyldighet enligt författning. Patientens skydd är betydligt starkare enligt första ledet än enligt det andra. Om patient i förtroende meddelat läkare vissa symptom anses att tystnadsplikten omfattar även de iakttagelser som läkaren gör med ledning av dessa uppgifter samt den diagnos han ställer. Det andra ledet i sagda 8 § anses begränsat till sådana iakttagelser som gjorts oberoende av något patientens förtroende. Häri innefattas att läkaren, när "oträngt mål" ej kan anses föreligga, kan upplysa om sin slutliga diagnos. Läkarens egna iakttagelser torde i regel utgöra en tillräcklig grund för diagnosen. Däremot är läkarens tystnadsplikt enligt första ledet i princip absolut och viker endast om patienten samtycker därtill eller om sådant samtycke kan presumeras, t ex om läkaren lämnar upplysning till annan läkare. Med "presumerat samtycke" kan upplysningar – om banala sjukdomstillstånd men ej "mera ömtåliga upplysningar" – lämnas till allmän försäkringskassa. Vad som skall förstås med "oträngt mål" är inte klart i praxis. Det får dock anses innebära att läkaren har att göra en avvägning mellan sekretessintresset och det intresse som kräver att upplysningar meddelas. Detta leder i sin tur till att läkaren inte utan vidare kan tillmötesgå en begäran om upplysning, som en myndighet behöver i sin verksamhet, även om upplysningen har sådan karaktär att den faller under andra ledet av 8 § läkarinstruktionen. Bedöms upplysningen kunna bli till hjälp för patienten, synes den böra lämnas. Tystnadsplikten genombryts – enligt båda leden – av läkaren i lag eller förordning ålagd anmälningsskyldighet, t ex enligt 93 § barnavårdslagen eller länsläkares skyldigheter enligt körkortslagstiftningen.

I princip likartat uppbyggda tystnadsplikter finns för andra grupper av den s k medicinalpersonalen – se 8 § allmänna tandläkarinstruktionen (1963:666), 8 § reglementet (1957:656) för sjuksköterskor och 13 § reglementet (1955:592) för barnmorskor. För andra personalgrupper som i sin tjänst får tillgång till uppgifter om sjuka finns en tystnadsplikt av mycket allmän räckvidd i 35 § sjukvårdslagen (1962:242). Sistnämnda lag är behäftad med en i detta sammanhang betänklig inskränkning – den gäller ej för statliga sjukhus. Å andra sidan är tystnadsplikten så utformad att den täcker personalgrupper och förtroendemän som är knutna till sjukvården oavsett om de räknas till medicinalpersonal eller ej. Således omfattar den även sjukvårdsbiträden och kontorspersonal. – Tystnadsplikter finns för övrigt intagna i de olika, i 14 § SekrL uppräknade

lagarna, t ex 24 § smittskyddslagen (1968:231), 8 § abortlagen (1974: 595) och 6 § lagen (1941:282) om sterilisering.

I ett mycket väsentligt avseende skiljer sig den bedömning som är att göra enligt dessa tystnadspliktsregler från den bedömning som skall göras enligt 14 § SekrL. Tidsmässigt sker den förstnämnda med ledning av förhållandena vid den tidpunkt då uppgiften tillkom eller förtroendet meddelades, medan den sistnämnda hänförs till situationen vid den tidpunkt då handling begärs utlämnad. En sådan konstruktion ger ej något utrymme för förtroendesekretess. En annan principiell bedömningsskillnad framkommer vid en jämförelse mellan 14 § SekrL och 36 kap 5 § RB. Det sistnämnda lagrummets andra stycke innehåller ett förbud mot vittnesförhör med bl a läkare, tandläkare, sjuksköterska och barnmorska angående något som på grund av denna deras ställning förtrotts dem eller de i samband därmed erfarit. Undantag gäller om den till vars förmån tystnadsplikten upprätthålls samtycker. Vidare gäller ett undantag om förhör ändå är i lag medgivet. Ett dylikt undantag återfinns i fjärde stycket av samma paragraf, varav framgår att samtliga nämnda personalkategorier är skyldiga att vittna i mål som angår brott, för vilket icke är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. I detta stadgande i RB har hänsyn tagits till de på området gällande tystnadsplikterna. Annat är förhållandet, när det gäller 14 § SekrL. Mest aktuella är handlingar i ärenden om hälsovård och sjukvård samt sådana handlingar som upprättats av läkare eller på läkares föranstaltande till utredning i mål eller ärende hos domstol eller i ärende som avses i giftermålsbalken. Samtliga dessa handlingar omfattas av sekretesskyddet enligt 14 § SekrL, såvitt de avser enskilds personliga förhållanden. Utlämnande får dock, som ovan nämnts, ske, utom vid samtycke av den enskilde, om trygghet mot missbruk anses föreligga. Enligt sin ordalydelse ger 14 § SekrL aldrig något absolut skydd för vad som anförtrotts läkare. I själva verket är t ex läkarintyg, i den mån de är allmänna handlingar, ofta inte skyddade av någon sekretessregel alls. Så är förhållandet när det exempelvis gäller läkarintyg i körkortsärende, bostadsförmedlingsärende eller tjänstetillsättningsärende. Däremot skyddas psykologiska undersökningar i viss mån i den sistnämnda typen av ärenden.

Första stycket i förslaget till 40 § LAH avser att åstadkomma en bättre samordning mellan handlingssekretessen och tystnadsplikterna. Främst gäller detta den för läkare föreskrivna tystnadsplikten, men regeln fångar in också de övriga. Vidare nås en bättre överensstämmelse med RB:s regler om vittnesförhör. Stycket i fråga syftar på de tystnadsplikter som ovan angivits. Handlingen s a s tar sin sekretess från dessa, och sekretessen följer sedan handlingen. Detta innebär t ex för ett läkarintyg att om detta tillkommit i en förtroendesituation det bibehåller den sekretess som följer av utfärdande läkares, tandläkares etc tystnadsplikt, även om det av den enskilde åberopas i helt andra sammanhang. Däremot får regeln ingen effekt på av tjänsteläkare utfärdade intyg som upprättas efter en av myndighet begärd undersökning. I dessa fall föreligger ej någon förtroendesituation. Alla handlingar som av angivna personalkategorier upprättas inom sjukvården omfattas av regeln och därutöver

överhuvudtaget handlingar utfärdade av läkare. Sjukhusjournaler kommer således att omfattas av denna stränga sekretess. Vad särskilt gäller dessa har OSK funnit det vara bättre att bygga ut sekretesskyddet på detta sätt än att undanta dem från begreppet allmänna handlingar. Förslaget innebär nämligen en betydligt mera skärpt sekretess än som för närvarande gäller.

I sitt preliminära lagutkast föreslog OSK-sekretariatet en mycket likartad regel. Enda skillnaden var egentligen att två specifika författningar uttryckligen omnämndes, nämligen allmänna läkarinstruktionen och sjukvårdslagen. En av de invändningar som då framställdes har redan berörts, nämligen att sjukvårdslagen inte gäller för statliga sjukhus. Detta har föranlett att rekvisitet utbyggts till att omfatta tystnadsplikt enligt lag eller förordning. I prop 1975:8 har föreslagits en ny lag med vissa bestämmelser för personal inom hälso- och sjukvård m fl. I lagförslagets 3 § har intagits en tystnadspliktsregel för den som utövar eller har utövat sådan verksamhet inom hälso- och sjukvård eller inom apoteksväsendet, för vilken gäller särskilda föreskrifter enligt lagens 1 §. Regeln har utformats i viss anslutning till nu gällande regel i läkarinstruktionen. Det kan sålunda förväntas att hänvisningen till lag och förordning inom kort kommer att ha ett mera lättöverskådligt innehåll.

En annan invändning som gjordes vid OSK:s hearings var att det för tjänstemän som står utanför medicinalpersonalens krets och även för allmänheten kan te sig svårt att avgöra vilken räckvidd regeln har i visst konkret fall. Det är icke så vanligt att det utanför denna krets finns kännedom om vad de på detta område gällande tystnadsplikterna innebär. Rekvisitet är i och för sig ej svårare att tolka än det som återfinns bl a i 40 § andra stycket, "vilkas röjande kan vara menligt för honom etc". Utlämningssituationer torde för övrigt knappast bli aktuella annat än hos myndigheter som har tillgång till medicinsk sakkunskap.

Läkarsekreterarna omfattas ej av första stycket, men av dem upprättade handlingar, som naturligtvis kan förekomma i sjukvårdsärenden, får behandlas enligt andra stycket. Detta är även att tillämpa på handlingar i hälsovårdsärenden, i den mån dessa ej upprättats av läkare. Men huvudsakligen avser andra stycket att reglera sekretessen inom *socialvårdsområdet.* Med nutida terminologi omfattar begreppet allt som en social centralnämnd får göra. Även barnavård och nykterhetsvård omfattas av termen socialvård. Självfallet ingår häri "socialhjälp", vare sig denna utgår i kontanter, vilket ordet närmast syftar på, eller i form av rådgivning. Den särbehandling som barnavårds- och nykterhetsnämnds verksamhet fått inom ramen för metodiken i 14 § SekrL försvinner alltså. Även dessa nämnders beslut får hemlighållas och anonymitetsskydd finns i viss utsträckning för den som gjort anmälan i ärende som hör till något av dessa områden (mera därom nedan under 41 §).

Den verksamhet som det är fråga om avser ibland att utreda förutsättningarna för tvångsingripande mot enskild, ibland att ligga till grund för rättsligt avgörande. Exempel på det förstnämnda utgör omhändertagande för samhällsvård resp nykterhetsvård och på det sistnämnda utredningar och yttranden i brottmål, vårdnadsmål, adoptions- och namnärenden

m fl. I båda dessa fall saknas förutsättningar för i egentlig mening förtrolig behandling. Den förvaltningsrättsliga kommunikationsprincipen leder till att åtminstone parterna i ärendet måste få del av utredningen. Emellertid skall nämnderna inom sina verksamhetsområden också bistå enskilda med hjälpåtgärder såsom råd och upplysningar. Sådana åtgärder kan onekligen mycket lättare mottas med förtroende av de berörda om de uppgifter de lämnar inte sedermera kan åberopas till grund för tvångsingripanden från samma eller annan myndighet. Som ovan angivits är det dock ogörligt att på det nu behandlade området uppställa sekretessregler som markant avviker från de i dag gällande. Beträffande ärenden som handläggs av barnavårdsnämnd eller nykterhetsnämnd föreslås därför att handlingar skall få hållas hemliga, om de innehåller uppgifter om någons personliga förhållanden, vilkas röjande kan vara menligt för honom eller någon honom närstående. För närvarande får dessa nämnders beslut hemlighållas. Framställningen återkommer härtill under 40 § fjärde stycket nedan.

Som redan framhållits inbegrips de nyss berörda vårdområdena i det vidare begreppet socialvård. Hänsyn härtill har tagits genom formuleringen "eller annan socialvård". Vad som ligger inom en social centralnämnds kompetensområde innefattas häri. Exempel härå är stöd och service inom den sociala hemhjälpen, journaler på ålderdomshem, handlingar om beredande av plats på sådant hem och färdtjänst för handikappade. Viss uppsökande verksamhet åligger enligt socialhjälpslagen socialnämnd. Eftersom det här gäller att söka utröna hjälpbehovet inom kommunen och det alltså ej är fråga om konkreta socialvårdsärenden, har till helt nyligen sekretesskydd ej funnits för handlingar som må upprättas i denna verksamhet, t ex ifyllda intervjuformulär. Fr o m årsskiftet 1974/75 gäller ett tillägg till 14 § SekrL som täcker dessa handlingar, och de ingår i begreppet "handling i ärende rörande --- annan socialvård". Den kommunala bostadsförmedlingen omfattas däremot inte; av OK hänfördes den till 2 kap 10 § TF (ansökningar och beslut var undantagna). Det är tveksamt, om sekretess bör få tillämpas inom detta område, må vara att det torde kunna hävdas att i mycket stor utsträckning socialt handikappade av olika slag är hänvisade till den offentliga bostadsförmedlingen för att överhuvudtaget få bostad. I dessa ärenden finns säkerligen känsligt material som är skyddsvärt. Detta måste dock i viss mån redovisas i besluten, vilka ej bör få hemlighållas. I övrigt torde det för bostadsförmedlingens syften vara tillfyllest att kunna låna in nödvändigt material. Detta är ytterligare ett exempel på områden där insyn måste finnas för att undanröja alla farhågor om att mannamån förekommer.

Under uttrycket "sjukvård och hälsovård" kan knappast inrymmas ärenden enligt de i 14 § SekrL särskilt uppräknade lagarna. Dessa lagar är lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall, abortlagen (1974:595), lagen (1941:282) om sterilisering (torde komma att ersättas av ny lagstiftning), lagen (1944:133) om kastrering samt smittskyddslagen (1968:231), den sistnämnda endast såvitt angår veneriska sjukdomar. Dessa ärenden täcks av gällande rätt, vilket inte är fallet med

åtgärder enligt lagen (1967:940) ang omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda. Ej heller dessa sistnämnda ärendetyper kan anses innefattade – vilket för övrigt följer av det redan sagda – i någon av termerna "sjukvård" eller "hälsovård". Åtgärder enligt samtliga de nämnda lagarna upptas därför i *tredje stycket* av 40 § LAH. Förutsättningarna för hemlighållande är desamma som enligt andra stycket. Vad gäller smittskyddslagen görs ej någon åtskillnad mellan veneriska och andra sjukdomar (likadant OK, tillämpningsförteckningen till 2 kap 10 §, första stycket 2, TF).

Beslut i ärenden enligt de i 14 § SekrL särskilt uppräknade lagarna samt i barnavårds- och nykterhetsvårdsärenden (för övrigt även beslut av riksförsäkringsverket, allmän försäkringskassa samt centrala studiestödsnämnden, såvitt gäller studiestöd under sjukdom – se nedan under 43 §) kan för närvarande hemlighållas. Däremot är beslut i socialvårdsärenden i allmänhet offentliga. OK:s förslag innebar såvitt avser beslut av barnavårds- resp nykterhetsnämnd att sådana av frihetsberövande karaktär inte skulle få hemlighållas. Remissutfallet blev på denna punkt ej övervägande negativt. Den argumentering som OK förde i frågan gick ut på att förvaltningsbeslut som rör enskilds rätt – liksom domstols avgörande, åtminstone domslutet – i princip borde vara offentliga och att hemliga beslut om inskränkning i personlig frihet måste undvikas, om det överhuvudtaget var möjligt.

Enligt OSK:s mening ligger det något motbjudande i tanken att någon skulle kunna mot sin vilja bli förpassad t ex till en nykterhetsvårdsanstalt med stöd av ett beslut som kunde hållas hemligt. Andra administrativa beslut om frihetsberövande, t ex återintagning i anstalt av internerad på grund av misskötsamhet av icke kriminell natur, förekommer inom kriminalvården. De har berörts under föregående paragraf, och det ter sig självklart att de måste vara offentliga. Motsvarande beslut om frihetsberövande förekommer inom det nu behandlade området. En typ har redan nämnts. En annan är barnavårdsnämnds beslut om omhändertagande för samhällsvård med eventuell åtföljande placering på ungdomsvårdsskola. Det är ingen principiell skillnad mellan frihetsberövande beslut i denna form och andra beslut eller domar av samma innebörd.

Annorlunda ställer det sig med beslut om hjälpåtgärder och förebyggande åtgärder. Beslut om förbud att inköpa alkoholhaltiga drycker hör hit och även beslut enligt barnavårds- resp nykterhetsvårdslagen om övervakning. Sådana beslut kan visserligen betecknas som "inskränkning i personlig frihet", men det finns en avgörande skillnad mellan de olika slagen av tvångsåtgärder. När det är fråga om ett frihetsberövande i ordets egentliga mening, rycks vederbörande bort från sin vanliga miljö. Om han t ex ställs under övervakning, lever han kvar i denna miljö, och en viss diskretion kan då leda till ett gott resultat, ofta nog vara en absolut förutsättning härför. I fjärde stycket föreslås därför att myndighets beslut enligt andra stycket skall få hemlighållas endast om det meddelats i ärende om hjälpåtgärder, övervakning eller andra förebyggande åtgärder inom barnavården eller nykterhetsvården. Sistnämnda slag av beslut blir enligt gällande rätt offentliga, om de fattas i överinstans, men så blir inte

fallet enligt OSK:s förslag.

Beslut i ärenden enligt de särskilda lagarna omnämns – med ett undantag – inte i fjärde stycket. Följden härav blir att dessa beslut får hemlighållas generellt, oavsett i vilken instans de fattas. Detta är även gällande rätts ståndpunkt. Undantaget avser tvångsintagning å specialsjukhus enligt 35 § omsorgslagen. I enlighet med det förut redovisade synsättet bör även dessa frihetsberövande beslut undantas från sekretessen. Sådant beslut kan bli aktuellt beträffande den som fyllt femton år och som i övrigt uppfyller något av de rekvisit som är uppställda i sagda 35 §.

Någon definition av ordet "närstående", som brukas i denna 40 § och i flera av de följande, kan svårligen ges. Uppfattningarna om vad som därmed bör förstås skiftar från tid till annan. Det bör dock understrykas att faktisk släktskap inte behöver föreligga. Samboende räcker, och skulle ett utlämnande av viss handling kunna bedömas vara till men för någon person som sammanbor med den som primärt berörs i handlingen föreligger laga grund för hemlighållande.

3.2.10.6 När får anmälare vara anonym? (41 §)

Enligt 14 § andra stycket, andra meningen, SekrL får myndighet vägra lämna ut handling som utvisar 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, allt under förutsättning att det finns grundad anledning anta att den som avses med anmälan eller upplysningarna skulle missbruka sin kännedom till skada för annan person. Regeln innebär en inskränkning i den numera i 14 § förvaltningslagen fastslagna principen om partsoffentlighet, något som enligt 39 § SekrL endast får motiveras med att åtgärden befinnes vara av synnerlig vikt med hänsyn till allmänna eller enskilda intressen.

OK och remissyttranden

Såsom ett andra stycke till 2 kap 10 § TF föreslog OK en motsvarighet till nyssnämnda bestämmelse i 14 § SekrL. Enligt förslaget skulle – i den utsträckning tillämpningsförteckningen angav – handling hållas hemlig, om den innehöll anmälan eller utsaga och det kunde befaras att den som avgivit denna eller någon honom närstående skulle utsättas för våld eller annan menlig åtgärd. I tillämpningsförteckningen upptogs som en av tre punkter "handlingar angående ingripande mot någon på grund av sjukdom eller psykisk abnormitet eller ingripande inom barnavården eller nykterhetsvården". Anmälan eller utsaga som avgivits under ämbetsansvar eller disciplinärt ansvar skulle icke få hemlighållas enligt stadgandet. I detta sammanhang bör även framhållas att OK i sin diskussionsPM inskränkt sekretesskyddet till de fall, då enbart våld kunde befaras, men att till följd av invändningar ungefär samma skaderekvisit som gäller enligt SekrL slutligen uppställdes. I uttrycket "kan det befaras" låg en utvidgning i jämförelse med gällande rätt, såtillvida att myndighetens

bevisbörda blir lättare, något som *socialstyrelsen* (äldre) "hälsade med tillfredsställelse".

OSK

I JO 1971:354 har gällande rätts ståndpunkt kommenterats. Begäran om anonymitet från anmälares eller uppgiftslämnares sida har i och för sig ej någon betydelse. Frågan skall beaktas ex officio oavsett om någon framställning därom gjorts. Samtidigt kan en dylik begäran ej bifallas automatiskt. Det måste finnas ett objektivt stöd för misstanke om missbruk för att utlämnande av handling skall kunna vägras. Vidare betecknade JO anonyma anmälningar som i sig icke önskvärda. Uppgifter som någon ville stå för kunde på ett helt annat sätt läggas till grund för myndighets utredningsåtgärder.

Under vårriksdagen 1971 fördes en interpellationsdebatt angående åtgärder för att hindra barnmisshandel. I KU 1971:61 uttalades att gällande reglering grundar sig på en avvägning mellan två intressen. Ett effektivt förverkligande av samhällets barnavård förutsatte å ena sidan att enskilda utan risk för skada skulle kunna lämna upplysningar som behövs som underlag för beslut om omhändertagande. Å andra sidan är principen om parts rätt till insyn i allt material som kan ha betydelse i hans ärende utomordentligt väsentlig från rättssäkerhetssynpunkt. När frågan återkom på våren 1972, hänvisades till OSK:s pågående arbete.

I mars 1969 avgav en av socialstyrelsen tillkallad utredning betänkandet (stencilerat) Barnmisshandel. Vid remissbehandlingen härav fann sig flera instanser föranlåtna att påpeka att ett påstående av utredningen om att full anonymitetsrätt enligt SekrL förelåg för anmälare var felaktigt. Vidare framhölls att utredningsmaterial som undanhållits den som avsågs med utredningen ej heller fick läggas till grund för beslut i ärendet. Några remissinstanser förordade ett utökat sekretesskydd.

I samarbete med Allmänna barnhuset har socialstyrelsen 1974 framlagt ett stencilerat betänkande "Barn som far illa", vilket remitterats till OSK. Betänkandet innehåller en redovisning av en undersökning om anmälda fall av barnmisshandel och skadlig uppväxtmiljö, avslutad med förslag till åtgärder av främst kurativ art. I fråga om utredningsförfarandet pläderas i betänkandet för ett lagstadgat anonymitetsskydd för anmälare i ärenden som avses i 25 § a) barnavårdslagen. Härom anförs (sid 152) följande:

Enligt arbetsgruppens uppfattning kan emellertid finnas skäl att i ärenden enligt 25 § a) Bvl inta en annan ståndpunkt än i övriga ärenden som rör administrativa ingripanden mot enskilda personer.

Ingripande enligt 25 § a) sker nämligen i syfte att skydda och vårda – inte den som ådagalagt det avvikande eller asociala beteendet – utan en annan person i dennes omgivning – ett barn som inte själv har möjligheter att svara för sig och framföra sina synpunkter. I dessa fall är det således inte den part som är föremål för ingripandet som skall underrättas om alla fakta i ärendet, utan andra personer – föräldrarna/vårdnadshavarna. Rättssäkerhetsintresset gentemot dessa kan inte göra sig lika starkt gällande som i t ex nykterhetsvårdsärenden och tvångsintagningar på psykiatriska sjukhus, där det är den som visat det avvikande beteendet

som är föremål för ingripandet. I 25 § a)-fallen väger desutom som regel barnets rättssäkerhetsintresse tyngre än föräldrarnas/vårdnadshavarnas rättssäkerhetsintresse. Endast den som hävdar att barnet är föräldrarnas "egendom" och att föräldrarna fråntas en "rättighet" om samhället omhändertar ett barn för samhällsvård eller vidtar åtgärd enligt 26 § Bvl, kan göra gällande att föräldrarnas rättssäkerhetsintresse är av samma slag som det en psykiskt sjuk person bör äga i ett ärende enligt LSPV eller en alkoholist i ett ärende om tvångsintagning på allmän vårdanstalt.

Arbetsgruppen anser, som framgår av vad ovan sagts, att frågan om ett lagstadgat anonymitetsskydd för anmälare i ärenden som avses i 25 § a) Bvl är så viktig att den bör tas upp till ytterligare överväganden inom OSK.

OSK kan inte finna den återgivna argumenteringen övertygande. Den allmänna förvaltningsrättsliga principen om kommunikation bygger inte bara på parts rättssäkerhetsintresse, utan det centrala är, att endast ett allsidigt belyst utredningsmaterial ger godtagbara garantier för ett riktigt avgörande. I ärenden av stor vikt för enskilda – och dit är obestridligen frågor enligt 25 § a) barnavårdslagen att räkna – väcker därför inskränkningar i kommunikationen starka betänkligheter, och sådan inskränkning bör i varje fall inte vara underkastad enskildas fria disposition. Om objektiva grunder för sekretesskydd kan påvisas bör man däremot liksom hittills kunna hålla hemligt vem som avgivit anmälan eller annan utsaga.

En utvidgning av sekretesskyddet på detta område kan enligt OSK:s mening rimligen inte begränsas till att avse enbart barnavården. Nuvarande bestämmelser omfattar även nykterhetsvården, och goda skäl talar i och för sig för att – som OK föreslog – utsträcka en motsvarande regel till att även omfatta fall av ingripande mot någon på grund av sjukdom, varmed avsågs psykisk sjukdom, eller psykisk abnormitet. Såsom påvisats i det nyssnämnda betänkandet är alkoholmissbrukare och psykiskt abnorma för övrigt riskgrupper även i fråga om barnmisshandel.

Från allmän synpunkt är det – som JO framhöll i ovan angiven ämbetsberättelse – icke önskvärt att anonyma anmälningar inom här angivna områden blir vanliga. Privatpersoner bör inte beredas möjlighet att uppträda i självpåtagna polisroller. Man får ej heller bortse från risken att medvetet falska eller i vart fall otillräckligt underbyggda påståenden kan framställas under anonymitetens täckmantel. Anonyma uppgifter kan på sin höjd enbart tjäna som incitament för myndigheterna att på eget initiativ undersöka om visst ingripande behövs. I princip skulle samma sak gälla om den som misstänkte att t ex barnmisshandel pågick hos granne kunde anmäla detta till någon förening som i sin tur vidarebefordrade uppgiften utan att ange källan. Föreningen (t ex Rädda Barnen) skulle i sådant fall inte kunna svara för uppgiftens vederhäftighet. Om anmälan på grund av sekretessregler inte får delges den som avses med den, inträder i stort sett samma effekt. Uppgifterna får, på grund av allmänna förvaltningsrättsliga principer, endast en begränsad användbarhet under utredningen.

Av betydligt större värde är uppgifter som någon vill stå för och som delges den som avses med dem. Denne får en möjlighet att bemöta dem, och oriktiga uppgifter och missförstånd kan rensas ut. Fakta som inte

kan vederläggas får ökad tyngd. Det straffhot som inryms i 15 kap 7 § BrB verkar i sådant fall också hämmande på den som av någon anledning kunde finna ett nöje i att lämna medvetet oriktiga uppgifter.

Övervägande skäl talar således egentligen för full offentlighet, även gentemot part. Trots de betänkligheter mot en begränsning av offentligheten som förut angivits finns det dock fall där det är ofrånkomligt att bereda sekretesskydd för anmälare eller uppgiftslämnare, nämligen då deras personliga säkerhet kan väntas bli satt i fara om uppgifterna delges den som berörs därav. OSK har därför i 41 § upptagit en regel i ämnet. Genom att ansluta till OK:s formulering – enligt OSK:s förslag "kan befaras föranleda" – vinns ett något längre gående skydd än enligt gällande rätt. Där utsägs nämligen att det skall finnas "grundad anledning att antaga". I gällande rätt talas vidare om "skada för annan person". När förslaget i stället talar om "han eller någon honom närstående", innebär detta ej någon ändring i sak.

Såväl nuvarande som föreslagen avfattning av bestämmelsen förutsätter en objektiv bedömning från fall till fall av de risker, som kan uppkomma genom ett utlämnande. Denna bedömning görs hos den myndighet, där handlingen finns förvarad, och någon ovillkorlig rätt till sekretesskydd för anmälare föreligger inte enbart till följd av begäran därom. Den förut nämnda avvägningen mellan detta skydd, å ena, och partsoffentligheten, å andra sidan, kan enligt OSK:s mening inte leda till en längre gående förskjutning till förmån för ett ökat sekretesskydd.

3.2.10.7 När får sjukvårdsjournal undanhållas patienten? (42 §)

Även den under denna rubrik behandlade regeln utgör ett avsteg från partsoffentligheten såtillvida att med stöd därav utlämnande kan förvägras även till den som avses i handlingen. Nuvarande bestämmelse finns i 14 § andra stycket, första meningen, SekrL och anknyter till alla de i första stycket uppräknade handlingstyperna. Om någon av dessa angår någons intagning, vård eller behandling å anstalt eller inrättning eller någons vård eller behandling annorstädes än å anstalt får utlämnande vägras, även om sådant bort ske enligt bestämmelserna i första stycket, allt under förutsättning att genom handlingens utlämnande ändamålet med vården eller behandlingen skulle motverkas eller någons personliga säkerhet sättas i fara.

OK och remissyttranden

I tredje meningen till 2 kap 21 § första stycket TF föreslog OK följande: "Handling angående vård eller behandling, i vilken läkare medverkar, skall utan hinder av den enskildes begäran eller samtycke hållas hemlig, om det måste antagas att utlämnande skulle motverka vården eller behandlingen eller eljest äventyra den enskildes hälsa." Till detta anmärkte *medicinalstyrelsen* att "vård" och "behandling" är synonyma begrepp. *AMS* förordade – med tänke på de arbetsvårdande åtgärder som kan insättas i AMS' regi – att meningen borde kompletteras

så att den kom att gälla "handling angående vård, behandling eller annan undersökning i vilken läkare eller psykolog medverkar" etc. Även *Sveriges psykologförbund* ansåg en utvidgning av förslaget till att också omfatta av psykologer meddelad behandling befogad. I en promemoria som fogats till *länsstyrelsens i Jönköpings län* yttrande framhölls däremot att ett förvägrat utlämnande i sig kunde leda till ångestreaktioner som i sin tur ledde till att behandlingen motverkades.

Vidare ingick i förslaget till 2 kap 15 § TF vissa element som tog sikte på att säkerställa effektiviteten av vård på bl a anstalter för sluten psykiatrisk vård eller vård av alkoholmissbrukare.

OSK

Den regel som OSK föreslagit i 42 § ansluter nära till gällande rätt. Det bör betonas att med "vård i anstalt" ej åsyftas sådan vård inom ramen för kriminalvården. Sådana anstalter har behandlats under 10 § LAH. Den föreslagna bestämmelsen bör – liksom dess motsvarighet i gällande rätt – tillämpas synnerligen restriktivt. För att markera detta har nuvarande formulering, "och finnes grundad anledning antaga", i sak behållits. Detta drag av restriktivitet har ytterligare markerats genom att regeln enligt förslaget endast avser någons vård i anstalt oberoende av eget samtycke. Är behandlingen meddelad av läkare, får dock bestämmelsen tillämpas oavsett om behandlingen skett i eller utom anstalt. Någon kan t ex frivilligt ingå i anstalt för nykterhetsvård. Det finns då ingen anledning till varför han ej skulle få tillgång till sin behandlingsjournal; han kan när som helst lämna anstalten. Att han kan förbinda sig att kvarstanna viss minsta tid och då får kvarhållas under denna tid förändrar ej något i det sagda. Patienter på allmänna sjukhus kan knappast betecknas som annat än frivilligt intagna, men i dessa fall torde behandlingen regelmässigt meddelas av läkare.

Som en remissinstans framhöll vid remissbehandlingen av OK:s förslag kan ett vägrat utlämnande vålla väl så stor skada som bifall till en framställning från någon att få ta del av sin egen behandlingsjournal. Detta understryker att det är en besvärlig avvägning och att regeln därför måste tillämpas med stor försiktighet. Formellt kan situationer – såsom enligt gällande rätt – uppstå när bestämmelsen måste tillämpas av myndigheter utan tillgång till medicinsk sakkunskap, även om detta torde vara sällsynt förekommande. Om det är möjligt att utan större tidsspillan inhämta utfärdande läkares uppfattning i utlämningsfrågan är det lämpligt att så sker, men myndigheten befrias naturligtvis inte härigenom från sitt formella ansvar för ett eventuellt avslagsbesluts innehåll och utformning.

Ytterligare en synpunkt bör här nämnas, vilken även berörts under föregående paragraf, nämligen verkan i förvaltningsrättsligt hänseende av att part undanhålls material. Sådana handlingar – eller delar av handlingar – som den enskilde själv ej kan få del av, kan ej heller läggas till grund för något myndighetsavgörande som berör den enskildes rätt. Om förvaltningsmyndighet således förvarar en handling av sådan natur, att

den i och för sig skulle kunna hållas hemlig gentemot den som avses i handlingen, kan denna handling – i de delar på vilka 42 § LAH är avsedd att tillämpas – ej läggas till grund för något förvaltningsbeslut som berör vederbörande. Inkommer en framställning om utbekommande av sådan handling när lagakraftägande beslut föreligger i ärende och kan den enskilde visa att handlingen haft betydelse för ärendets utgång, torde utlämnande dock inte kunna vägras.

Liknande bekymmer föreligger inte när den aktuella handlingen används för den fortsatta behandlingen. I den mån man alls kan tala om "beslut" i detta sammanhang är i vart fall förvaltningslagen ej tillämplig därå. En helt annan sak är om handlingen har betydelse för frågan om utskrivning från sjukhus för sluten psykiatrisk vård av den som där varit tvångsintagen. I sådant fall kan 42 § LAH sällan åberopas.

Någon utvidgning av bestämmelsen i enlighet med de förslag som framkom under remissbehandlingen av OK:s förslag har OSK ej funnit motiverad. Regler som inskränker partsoffentligheten bör vara utpräglade, av alldeles speciella skäl förestavade undantag från en eljest rådande huvudregel.

3.2.10.8 Allmän försäkring; studiestöd (43 §)

I 14 § SekrL föreskrivs även – under samma förutsättningar som eljest uppställs i denna paragraf – skydd för handlingar som rör allmän försäkring eller yrkesskadeförsäkring eller eljest riksförsäkringsverkets, försäkringsrådets eller allmän försäkringskassas verksamhet. Vidare anges i tredje stycket att beslut av riksförsäkringsverket eller allmän försäkringskassa får hemlighållas. Enligt lagändring, som trädde i kraft den 1 januari 1975, gäller detsamma handlingar som rör studiestöd under sjukdom och beslut om sådant stöd, fattade av centrala studiestödsnämnden (CSN). Däremot innehåller gällande rätt inga bestämmelser som medger skydd för hithörande handlingar hos alla myndigheter som i sin egenskap av företrädare för offentlig arbetsgivare administrerar den allmänna försäkringen och ej heller för handlingar överhuvudtaget som kan förekomma i ett ärende om studiestöd.

OK och remissyttranden

I OK:s förslag behandlades dessa sekretessregler under 2 kap 10 § första stycket TF, tillämpningsförteckningen, avd 5, som upptog handlingar i förvaltningsärenden om bl a sjukförsäkring, folkpensionering, tilläggsförmåner till folkpension, försäkring för tilläggspension samt statligt eller kommunalt stöd för studier. Beslut var undantagna från sekretessen.

Om OK:s förslag anförde *riksförsäkringsverket* (RFV) bl a följande. Förtroendesekretessen skulle ställa RFV inför svåra problem, nämligen om verket inte kunde presumera samtycke från den enskilde för verket att få ta del av uppgifter underkastade sådan sekretess. Ansökningar kunde svårligen bedömas om en dylik konstruktion ej vore avsedd. RFV

kunde visserigen låta verkställa undersökningar hos egna anvisningsläkare, men också sådana undersökningar skulle förutsätta tillgång till sekretessbelagt material. I synnerhet gällde detta yrkesskadeförsäkringen där bedömningen av frågor om samband mellan ett sjukdomstillstånd och ett visst olycksfall kunde helt omöjliggöras vid förvägrad tillgång till äldre undersökningar. Formuleringen i 2 kap 10 § TF, "om utlämnande kan antas leda till att han eller någon honom närstående skulle förklenas eller lida annat men", syntes medföra ett försämrat skydd. Det skulle nämligen ställa sig svårt för en enskild tjänsteman vid försäkringskassa att göra dylika antaganden. Flera olika uppgifter hos berörda myndigheter motiverade ett fullgott sekretesskydd. Ej endast uppgifter om sjukdomsdiagnoser och ekonomiska förhållanden utan även t ex den försäkrades sätt att klara sitt arbete och sin dagliga personliga livsföring kunde förekomma hos dessa myndigheter. Härtill kom att försäkringskassan enligt 4 kap 2 § lagen om allmän försäkring efter viss tids sjukskrivning måste undersöka tänkbara möjligheter att förkorta sjukdomstiden eller förebygga eller häva nedsättning av den försäkrades arbetsförmåga. Hela dennes sociala situation kunde i sådana ärenden bli föremål för en samlad bedömning. Ett visst mått av förtroende måste därför finnas, och ett fullgott sekretesskydd var därför erforderligt.

OSK

Om rekvisitet för hemlighållande utformas så att hemlighållande skall ske i vad handling lämnar upplysning om enskilds sjukdom eller eljest om ömtåliga personliga förhållanden, torde en generell regel kunna uppställas om hemlighållande av sådan handling hos riksförsäkringsverket och allmän försäkringskassa. OSK har utformat förslaget till 43 § i enlighet härmed. Nuvarande bestämmelser om hemlighållande av beslut anses i praxis ej täcka försäkrads inplacering i sjukpenningklass. Detta är naturligt då beslut härom baseras på vederbörandes inkomst och då uppgift om inkomsten är offentlig hos taxeringsmyndigheterna. Bestämmelserna anses ej heller täcka beslut om utbetalande av sjukpenning. Med ledning av uppgifter om sjukpenningklass och utbetalda belopp kan sjukskrivningsperiodens längd med viss grad av sannolikhet räknas fram av den som till äventyrs är intresserad. Längden av sjukskrivningsperiod är i och för sig en uppgift av hemlig natur enligt gällande rätt och förblir så enligt 43 § LAH, enär den är att hänföra till "ömtåliga personliga förhållanden". Med det nyss sagda har dock påvisats att möjligheter finns att s a s forcera denna sekretess, vilket knappast kan förhindras med nu föreslagna rekvisit. Detta torde inte medföra något större praktiskt problem. Ett annat exempel på "ömtåligt personligt förhållande" utgör försäkringskassas beslut att förelägga någon att inkomma med läkarintyg efter upprepade sjukskrivningsperioder om mindre än sju dagar vardera. Däremot kan – som redan antytts – varken inplacering i sjukpenningklass eller utbetalning av sjukpenning betecknas som uppgift om "enskilds sjukdom" eller "ömtåligt personligt förhållande".

En betänklig brist i nuvarande lagstiftning är att statliga myndigheter

med s k arbetsgivarinträde ej omfattas av sekretessen enligt 14 § SekrL. Detta har framhållits i en skrivelse den 25 oktober 1974 från statens personalnämnd, vilken överlämnats till OSK för beaktande. Arbetsgivarinträdet regleras i 3 kap 16 § lagen om allmän försäkring, vari hänvisning gjorts till två relevanta författningar på området, nämligen sjukkontrollkungörelsen (1974:58, omtryck) och cirkulär (1966:736, senast ändrat 1974:59) med anvisningar om regleringen av sjuklöne- och sjukvårdsförmåner m m för statstjänstemän (m fl kategorier). Det är främst sjukanmälningar och sjukintyg som är aktuella i sammanhanget. Dessa inges till den offentlige arbetsgivare, där ingivaren är anställd. En närmare analys av de handlingar, som bör uppmärksammas, och hur dessa vandrar mellan primärt mottagande myndighet och allmän försäkringskassa torde vara nödvändig. Dessa är: a) försäkran, innefattande uppgift om sjukdom (vid kortare frånvaro än sju dagar) – översänds i de flesta fall till kassan, b) läkar- eller ev tandläkarintyg (vid längre frånvaro än sju dagar) – översänds alltid till kassan, c) försäkran för föräldrapenning – översänds alltid till kassan, d) sjukkort (dvs uppgift från vederbörande myndighet till kassan om inträffat sjukdomsfall m m) – översänds till kassan som dock efter viss tid återställer handlingen, e) framställning om ersättning för läkarvård – översänds till kassan om denna skall slutligt svara för kostnaderna, f) förteckning över läkarvård (insänds av tjänsteläkare i samband med dennes räkning) – översänds alltid till kassan, samt g) läkemedelsbevis – kvarstannar hos primärt mottagande myndighet, enär kassan ej svarar härför.

När de nu angivna handlingarna finns hos allmän försäkringskassa kan de hemlighållas enligt 14 § SekrL. När de finns hos annan myndighet (dvs med undantag för RFV) är de, i brist på sekretessregel, offentliga handlingar. Detta förhållande är otillfredsställande ur den enskildes synvinkel. Den regel OSK föreslagit har därför utformats så att den otvetydigt ger stöd för att hemlighålla nu berörda handlingar.

Efter lagändringar, som trätt i kraft den 1 januari 1975, skall studiestöd kunna utgå – under i studiestödslagen närmare angivna förutsättningar – även för tid när den studerande på grund av sjukdom är helt oförmögen att bedriva sina studier (se närmare prop 1973:63 och 1974:483). De återbetalningspliktiga studiemedel som belöper å sjukdomstiden avräknas från det belopp som återbetalningsskyldigheten avser. Vissa särbestämmelser gäller för studerande som är obligatoriskt sjukpenningplacerade. Primärt mottar försäkringskassa sjukanmälan enligt detta system, och kassan skall sedan den fattat beslut i ärendet underrätta CSN, som alltså kommer att få del av vissa hos försäkringskassan hemliga uppgifter. Samma uppgifter kan från årsskiftet hemlighållas även hos CSN, vars beslut i dessa ärenden också får hemlighållas.

Denna nyligen införda sekretessregel har sin naturliga plats i 43 § LAH och återfinns enligt förslaget i dess andra stycke. Emellertid är detta så konstruerat att det tillåter hemlighållande av handlingar som överhuvudtaget rör studiestöd, vilket går längre än vad som f n gäller på området. Det är ett mycket stort antal ansökningar som behandlas vid de lokala studiemedelsnämnderna eller, efter besvär, hos CSN. Dessa ansökningar

innehåller – förutom eventuella uppgifter om sjukdomar – uppgifter om studieavbrott och orsaker härtill av annan art än sjukdom. Det synes lämpligt och önskvärt att möjlighet bereds att sekretessbelägga även sådana uppgifter. De rekvisit som uppställts i första stycket gäller även enligt andra stycket. – Uppgifter hos CSN rörande utländska studerande har behandlats ovan under 37 § LAH.

I 43 § LAH har en uppräkning av olika myndigheter gjorts. Utöver de redan nämnda har universitet och högskolor medtagits. Dessa sistnämnda går däremot inte in under följande paragraf, varför detta område är det enda där hemlighållande hos dessa myndigheter kan ske. Normalt är vissa risker förknippade med en myndighetsuppräkning sådan som den i 43 §. Uppräkningar kan leda till både oväntade och oönskade luckor i sekretesskyddet. Flödet av handlingar i till 43 § LAH hörande ämnen torde dock ej beröra andra än de uppräknade myndigheterna, och en regel av detta slag utan ett element av myndighetsuppräkning skulle få en alltför vid och obestämd syftning.

Enligt nu gällande regler får som redan nämnts CSN:s beslut i ärenden om studiestöd under sjukdom hemlighållas. Den föreslagna regeln avser studiestödsärenden överhuvudtaget, och det ter sig då avgjort olämpligt att låta besluten få bli generellt hemliga. Eftersom de beslut CSN fattar enbart går ut på att visst belopp skall undantas från återbetalningsskyldighet, och det synes leda till allt för stor tungroddhet att särskilja dessa beslut från övriga beslut som rör studiestöd, har samtliga beslut av i paragrafen uppräknade myndigheter – utom av RFV och allmän försäkringskassa – föreslagits bli offentliga.

3.2.10.9 Psykologiska undersökningar; skolväsendet (44 §)

Under 7 § LAH har den s k instrumentella sekretessen behandlats. Som där framhållits har hänsynen till den personliga integriteten en mycket stor – kanske avgörande – betydelse för effektiviteten av verkställda prov och undersökningar. Icke minst gäller detta psykologiska sådana, där möjligheten av att kunna utlova sekretess för lämnade uppgifter är omistlig. Utan sådan möjlighet skulle resultaten av proven och undersökningarna säkerligen äventyras. Genom lagändring 1968 kompletterades 14 § SekrL med bestämmelser om sekretess för handlingar som upprättats vid psykologiska undersökningar 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. På flera av de uppräknade områdena utgör denna sekretess den enda existerande. Så förhåller det sig på skolans område, där, frånsett möjligheten att hemlighålla handlingar som upprättats vid psykologiska undersökningar för forskningsändamål, ingen möjlighet till sekretessbeläggning finns.

OK och remissyttranden

Under 2 kap 10 § första stycket TF fanns i OK:s förslag, tillämpningsförteckningen, avd 1, upptaget undersökning, vård eller behandling – – – under medverkan av – – – skolkurator, och i 2 kap 14 § andra stycket TF återfanns den ovan under 7 § LAH berörda regeln om sekretess för handlingar som upprättats som underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov inom bl a skolväsendet.

Skolöverstyrelsen (SÖ) anförde i sitt remissyttrande att skolväsendet numera i väsentliga stycken ansågs jämställbart med barnavården, varför till att börja med en allmän regel om tystnadsplikt inom hela skolväsendet behövdes. I en till yttrandet fogad promemoria (december 1965) framhölls att skolkuratorer anbefallts att lägga upp elevkort, på vilka anteckningar sker om elevs hemförhållanden och annat som kan betecknas såsom enskilds personliga förhållanden.

OSK

Att regler om handlingssekretess och tystnadsplikt finns inom samhällets barnavård men ej inom skolväsendet har lett och leder till svårigheter i det nödvändiga samarbetet mellan skolan och andra barnavårdande myndigheter. Tystnadspliktsbestämmelser inom skolväsendet föreslogs redan 1966 i en promemoria inom dåvarande ecklesiastikdepartementet, som dock – sannolikt på grund av den då förestående behandlingen av OK:s betänkande – ej ledde till lagstiftning. Bland annat från SÖ:s sida har behovet av en generell tystnadsplikt för skolväsendet framhållits. I en till OSK nyligen remitterad departementspromemoria – Ds U 1974:13 – har föreslagits en förordning om tystnadsplikt – grundad på en numera i prop 1975:8 föreslagen lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt – som tillmötesgår SÖ:s önskemål. OSK har i sitt yttrande över förslaget biträtt tanken att en tystnadsplikt på skolans område behövs, men det framlagda förslaget har av OSK betecknats som alltför långtgående och alltför obestämt avgränsat.

Vad gäller sekretess för psykologiska undersökningar har OSK funnit skäl föreligga att låta skyddet bli generellt. Sådana undersökningar förekommer vad angår skolväsendet i inte ringa utsträckning och kan där i dag endast i ytterst blygsam omfattning hemlighållas, varför det tett sig naturligt att låta dem ingå i en sekretessbestämmelse som i övrigt avser skolväsendet. Inom detta är handlingar i allmänhet offentliga, även då de rör enskilds personliga förhållanden, vilket av SÖ betecknats som olyckligt med hänsyn till den utveckling på elevvårdens område som skolan genomgår. Det nära samarbetet med de sociala nämnderna som därtill fordras har redan berörts. Med nu gällande ordning kan uppgifter ur barnavårdsnämnds sekretesskyddade handlingar ej överföras till exempelvis en skolkurators kartotek utan att sekretesskyddet går förlorat. Detta är ett oefterrättligt förhållande. OSK har därför nu föreslagit en regel av innebörd att handlingar skall få hållas hemliga om de angår enskilds personliga förhållanden och utlämnande skulle otillbör-

ligt blottställa den berörde eller någon honom närstående eller eljest vara menligt för honom. Uttrycket "otillbörligt blottställa" har använts för att markera att sekretessen inte bör sträckas längre än till mera utpräglat ömtåliga uppgifter. Offentlighet kan tillämpas i större utsträckning än t ex inom socialvården. Det är inte bara uppgifter om eleven själv som är aktuella; ofta får även elevens familj finna sig i att dess förhållanden kommer in i bilden. De särskilda ärendeområden där hemlighållande kan vara av nöden har uppräknats i paragrafen: disciplinärt förfarande mot elev, uttagning av elev till specialundervisning (t ex i observationsklass), skiljande från undervisning av elev (främst aktuellt i lärarhögskolorna som står under SÖ:s överinseende), placering av elev eller eljest skolans elevvård. Denna uppräkning torde täcka de handlingar som bör kunna skyddas.

Enligt OSK:s mening bör sekretessregeln kunna begränsas till att avse i huvudsak grund- och gymnasieskolan, vilket i föreslagen lagtext uttryckts som "undervisningsväsendet under skolöverstyrelsens överinseende". Även vissa andra skolformer kommer således att ingå häri, dock självfallet ej universitet och högskolor. Ej heller förskolan täcks av formuleringen. Denna skolform torde komma att helt ställas under barnavårdsmyndigheterna, och de hos dessa gällande reglerna blir därigenom tillämpliga. För fullständighetens skull – liknande institut förekommer även där – omnämns uttryckligen arbetsmarknadsutbildning i paragrafen, även om vissa inom ramen för denna aktualiserade problem löses även i följande paragraf.

Avslutningsvis bör framhållas att skolpsykolog och skolkurator måste samarbeta – förutom med andra sociala myndigheter – även med lärare vid skolan och vid s k elevvårdskonferenser lägga fram information, som är nödvändig för bedömningen. Det är alltså i mångt och mycket en klar parallell till den diskretionsplikt som förekommer inom barnavården.

3.2.10.10 Arbetsförmedling m m (45 §)

De bestämmelser i SekrL som är av intresse i detta sammanhang är 14, 19, 22 och 25 §§. Innehållet i 19 och 25 §§ har redovisats i anslutning till motiven till 19 § LAH. I 22 § SekrL infördes 1971 en regel som efter ändring 1974 anger, att handlingar i ärenden enligt lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder får hemlighållas i tjugo år, om de angår enskilt företags ekonomiska eller enskilds personliga förhållanden. Enligt övergångsbestämmelser till 1974 års ändring i 22 § SekrL är den äldre lydelsen tillämplig på handlingar i ärenden enligt lagen (1971:202) om vissa åtgärder för att främja sysselsättning av äldre arbetstagare etc, den s k främjandelagen. Vad företagen beträffar täcks deras intressen av 19 § LAH. Enskildas personliga förhållanden behandlas däremot i nu förevarande sammanhang.

I 14 § SekrL finns bestämmelser om skydd för handlingar som rör hjälpverksamhet vid arbetslöshet och som rör ärenden hos statens arbetsklinik eller kommunalt arbetsvårdsinstitut angående prövning av handikappad eller från arbetssynpunkt svårbedömbar persons förutsättningar för arbete eller angående arbetsträning av sådan person.

OSK

I en till OSK 1972 överlämnad skrivelse från SPN har nämnden framhållit följande. Nämnden skall bl a yttra sig i frågor om sjukpension för anställd med statlig pensionsrätt och om behovet av arbetsvårdsåtgärder m m och om partiell tjänstebefrielse eller tjänstledighet för sjukdom under tid för arbetsvård. Vidare skall SPN biträda såväl myndigheter som enskilda anställda med rådgivning, centralt svara för omplaceringsfrågor och följa utvecklingen av de partiellt arbetsföras anställningsförhållanden, allt inom SPN:s verksamhetsområde. Under denna verksamhet upprättas eller införskaffas ett stort antal handlingar. Exempel härpå utgör a) läkarremisser till psykolog angående status (i andra ärenden än statlig personalpensionering), b) prestationsomdömen från arbetsgivare eller arbetsledare i arbetsvårdsärenden samt c) journalanteckningar i personalärenden. Sådana anteckningar kan beröra de mest mångskiftande aspekter av känslig natur. Huvuddelen av hos SPN handlagda ärenden har sådan karaktär, att däri kan förekomma handlingar av angiven art. Ärendena sönderfaller i tre kategorier: sådana som angår partiellt arbetsföra eller anställning av straffade eller ock psykologbehandling enligt 46 § allmänt avlöningsavtal för statliga – – – tjänstemän (AST). Handläggningen fordrar stor öppenhet från den ärendet rör. Sådan öppenhet försvåras avsevärt av att inga löften om sekretess kan ges.

En del av SPN:s problem har numera lösts genom tillägg till SekrL. Vad gäller omplaceringsfrågor har (1973:94) 25 a § tillkommit – se nedan under 46 § LAH. Vissa delar av SPN:s verksamhet när det gäller äldre och handikappade tjänstemän går otvivelaktigt in under 22 § SekrL. Som SPN påpekat i en skrivelse den 25 oktober 1974 fordras dock härför att ärendena tidigare handlagts enligt den s k främjandelagens regler.

Den bestämmelse som OSK nu har upptagit i förslaget till 45 § LAH avses, såvitt gäller enskilds personliga förhållanden, täcka de delar av 14 § SekrL som avhandlar hjälpverksamhet vid arbetslöshet, häri inbegripet vad däri sägs om arbetsvård och -träning, samt vidare 22 och 25 §§ SekrL. Såsom påpekats under 19 § LAH uttalade AMS i ett yttrande över OK:s förslag att 25 § SekrL "enligt oomstridd praxis" ansågs innefatta yrkesvägledning och arbetsvård. Ifrågavarande praxis kan dock knappast anses vara så oomstridd, som AMS då ville göra gällande. Däremot omfattas dessa begrepp uttryckligen av förslaget till 45 § LAH. Denna paragraf innefattar dessutom sekretesskydd för arbetsförmedling, arbetsmarknadsutbildning, hjälpverksamhet vid arbetslöshet och andra åtgärder för att främja sysselsättningen. Förutsättningen för hemlighållande är att ett utlämnande kan antas leda till skada eller förklenande för den berörde eller någon honom närstående.

Arbetsmarknadsutbildning omnämns som redan framgått även i 44 § LAH, men rekvisitet för hemlighållande är där något snävare utformat. 44 § skall tillämpas när det gäller där uppräknade åtgärder. Det bör framhållas att varken 44 eller 45 § – och för övrigt ej heller 43 § – är avsedda att ge stöd för hemlighållande av de faktiska studieprestationerna, dvs betyg och liknande.

Bland de inrättningar, som enligt gällande rätt i sekretesshänseende intar en oviss ställning, kan särskilt nämnas de s k skyddade verkstäderna. Tre olika paragrafer i LAH täcker dessa verkstäders verksamhet ur olika aspekter. Såvitt gäller verkstädernas egna planer och kalkyler är 15 § första stycket att tillämpa. Enskilda medkontrahenters affärsförhållanden kan hemlighållas med stöd av 25 §, och de på verkstäderna sysselsattas personliga förhållanden kan skyddas genom förevarande 45 §.

3.2.10.11 Personalpensionering och omplacering (46 §)

Det enda som i dag kan hemlighållas i ärende om statlig personalpensionering är läkarutlåtanden. Därvid tillämpas 14 § SekrL. I 25 a § SekrL föreskrivs sekretess för handlingar i ärenden angående omplacering i samband med omlokalisering eller omorganisation av statlig verksamhet, vilka inkommit till eller upprättats hos SPN eller nämnden för vissa omplaceringsfrågor. Handlingarna skall angå enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden, och sekretessen varar under sjuttio år från handlings datum. Utlämnande kan dock under samma omständigheter som anges i flera andra paragrafer i SekrL ske, även utan den enskildes samtycke. Nämndernas beslut är uttryckligen undantagna från sekretessen. – Några motsvarande stadganden fanns ej i OK:s förslag.

OSK

Det som tilldrar sig det största intresset från sekretessynpunkt när det gäller personalpensionering är frågor rörande sjukpensionering. Sådan kan ha sin bakgrund i exempelvis alkoholism eller sinnessjukdom. Det är på grund härav som läkarutlåtanden enligt gällande rätt får hemlighållas. OSK har funnit, att regeln utan olägenhet kan göras generell, om ett skaderekvisit uppställs i paragrafen. Vidare bör kommunal personalpensionering omfattas av bestämmelsen. Visserligen är kommunala tjänstemän inte på samma sätt som sina statliga kolleger "oavsättliga", men sekretesskydd kan otvivelaktigt behövas även på det kommunala området.

Omplacering på grund av omlokalisering eller omorganisation av statlig verksamhet, i sådan skala att en särskild sekretessregel behövs, är en sentida företeelse. Regeln har främst tillkommit för tjänstemän som är stationerade i Stockholm. De skäl vederbörande har att anföra för att undgå utflyttning kan otvivelaktigt beröra mycket känsliga förhållanden, inte bara för den enskilde tjänstemannen själv utan även för hans närmaste. Motsvarande kommunala företeelse är – inte minst geografiskt – av naturliga skäl av mindre omfattning. De kommunala enheterna är dock numera så stora att likartade problem kan uppkomma även på det kommunala planet. Den föreslagna regeln omfattar därför såväl statlig som kommunal omplacering på angivna grunder. Endast personliga förhållanden skyddas. Specificering av de myndigheter, hos vilka regeln skall få tillämpas, har bedömts onödig, i synnerhet som ju även kommunala organ kommer in i bilden.

I vissa fall kan omplacering av enskild tjänsteman ske av andra skäl än omorganisation eller omlokalisering av verksamheten. Det är då fråga om skäl som endast rör vederbörande tjänsteman, och omplaceringen är ofta ett substitut för sjuk- eller förtidspensionering. Åtgärden i fråga omfattas i detta fall inte av 46 § LAH.

Myndighets beslut har undantagits från sekretessen. I synnerhet när det gäller berörda omplaceringar, som alltså inte beror på viss enskild tjänstemans förhållanden, finns ett starkt intresse av insyn i handläggningen. Det bör slutligen framhållas att varje enskild tjänstemans förflyttning utgör ett ärende för sig, varför väl han men ej andra berörda tjänstemän intar partsställning.

3.2.10.12 Folkbokföringen (47 §)

I 13 § första stycket SekrL föreskrivs sekretess för anteckningar i kyrkoböcker, folkregister och mantalsböcker samt för handlingar som eljest rör kyrko- eller folkbokföringen, själavården eller kyrkotukten, i den mån anteckningarna eller handlingarna innehåller upplysning om enskilds personliga förhållanden. Sekretesstiden är sjuttio år. Utlämnande kan under sedvanliga förutsättningar ske även utan den berördes samtycke. I praxis har fastslagits att sekretessen ej omfattar uppgifter om ålder, kön, adress, medborgarskap eller civilstånd. Att dessa uppgifter således är att anse som offentliga i detta sammanhang leder till att samma uppgifter är offentliga också hos andra myndigheter. I vissa fall, har det framhållits, kan redan utlämnade av en adressuppgift vålla skada. Som exempel härpå har nämnts att frånskild make fått reda på var en f d make finns och utsatt vederbörande för trakasserier. Detta är dock enligt gällande rätt ej någon sekretessfråga.

OK och remissyttranden

OK föreslog att sekretessen enligt 13 § första stycket SekrL skulle avskaffas. Vad gäller anteckningar om utomäktenskaplig börd anförde OK (SOU 1966:60, sid 81): ”– – – sekretessen i fråga om sådana personliga förhållanden, som upplevs som på något sätt skamliga, kan medverka till att konservera gängse värderingar av dessa förhållanden även i fall då värderingarna är djupt irrationella. Det traditionella hemlighetsmakeriet kring ett sådant förhållande som utomäktenskaplig börd kan exempelvis ha bidragit till att alltför länge hålla den föreställningen vid makt att sådan börd är något skamligt”.

Ur OK:s betänkande kan vidare citeras (a a, sid 167):

Till stöd för en sekretessregel på detta område torde anföras främst att enskilda kan lida skada till följd av att det kommer till allmänhetens kännedom att de är registrerade som sinnessjuka eller sinnesslöa, som födda utom äktenskapet eller som föräldrar till barn utom äktenskapet. Dessa uppgifter torde emellertid kunna släppas fria utan att någon beaktansvärd skada drabbar dem de gäller; det måste uppmärksammas att betydelsefulla publicitetsintressen knyter sig till folkbokföringen.

Dåvarande *centrala folkbokförings- och uppbördnämnden* (CFU) anförde häremot bl a följande. Utredningar i ärenden om intagning på mentalsjukhus hade av OK betecknats såsom innefattande förhållanden av så högst personlig och ofta nog djupt generande karaktär, att sekretess vore "nära nog ett livsvillkor för de inblandade". Däremot ansåg ej OK att motsvarande vikt borde fästas vid de anteckningar om sinnessjukdom och sinnesslöhet som då förekom i kyrkoböckerna och som grundade sig på aviseringar från berörda sjukhusmyndigheter. Visserligen upphävdes aviseringsskyldigheten under år 1966, men gjorda anteckningar stod kvar i böckerna. De irrationella värderingar varom OK talat kunde nog upplevas som mycket besvärande för vissa enskilda. Skyddet enligt SekrL var ej obefogat. Vidare kunde i kyrkoböckerna finnas kvarstående äldre anteckningar om intagning i fångvårdsanstalt.

OSK

Det framgår ej av OK:s betänkande vilka "betydelsefulla publicitetsintressen" som kunde knyta sig till just nyssnämnda anteckningar. De uppgifter, beträffande vilka sådana intressen onekligen finns – dvs främst namn-, ålders- och adressuppgifter – anses ej omfattade av sekretessen, och anledning att ändra på detta förhållande föreligger enligt OSK:s mening ej.

I och för sig är det ganska cyniskt att anta att "irrationella fördomar" – vilket det förvisso är fråga om – kan utrotas genom en så enkel åtgärd som att slopa en sekretessbestämmelse. Emellertid har utvecklingen i samhället gått därhän att omkring en tredjedel av alla barn formellt sett är födda utom äktenskapet. De kretsar, där detta förhållande alltjämt betraktas som "skamligt", framstår som alltmer isolerade i nutiden. Det kan således ej längre anses otillbörligt blottställa den enskilde eller någon honom närstående om denna uppgift släpps fri.

En annan, hittills icke nämnd, typ av anteckningar gäller adoptioner. Meningen kan här knappast vara att undanhålla adoptivbarnet att det har denna egenskap. Detta är ur många synvinklar olämpligt och i vart fall ogörligt, när barnet nått vuxen ålder. Om meningen är att familjens omgivning skall hållas okunnig om att ett barn är adoptivbarn, måste härtill framhållas att detta av naturliga skäl i de allra flesta fall är omöjligt. Bl a har det blivit allt mera vanligt att barn från andra världsdelar adopteras av svenska par. Sekretessen skulle kunna fylla den funktionen att ej önskade kontakter mellan adoptivbarnet och dess biologiska föräldrar kunde undvikas. Parterna kan dock så gott som alltid spåra varandra med hjälp av offentliga uppgifter, om de vill. Ej heller för dessa anteckningar synes något skydd vara erforderligt eller ens möjligt.

Kyrkobokföringen ingår numera i det vidare begreppet folkbokföringen. CFU:s roll har övertagits av RSV, och i det tilltänkta centrala uppdateringsregistret (CUR) avses enbart uppgifter om namn, adress, personnummer, civilstånd och nationalitet att ingå. OSK har därför i förslaget till 47 § LAH utgått från att sekretessen lika litet som enligt 13 § första stycket SekrL, skall omfatta nyssnämnda uppgifter. Däremot

kvarstår i de å pastorsämbetena förda kyrkobokföringsböckerna äldre anteckningar om sinnessjukdom, sinnesslöhet, avtjänande av straff och t o m förlust av medborgerligt förtroende. Några nya sådana anteckningar tillkommer ej, men det synes alltjämt påkallat att upprätthålla sekretessen kring de nu nämnda.

Ytterligare en typ av anteckningar bör omfattas av sekretessen, nämligen uppgift om ändrad könstillhörighet. I detta fall måste även det därav föranledda bytet av förnamn kunna hållas hemligt.

För att markera att det skall vara fråga om utpräglat känsliga uppgifter har rekvisitet för hemlighållande formulerats så att ett utlämnande skall otillbörligt blottställa den berörde eller någon honom närstående.

Vad 13 § första stycket SekrL innehåller om kyrkans själavård eller kyrkotukt torde knappast numera vara av sådan art att en särskild sekretessregel behövs. I den mån handlingar alls upprättas i anledning av denna kyrkans egentliga funktion, synes de utan särskilda lagstadganden kunna få betraktas som en enskild angelägenhet mellan prästman, såsom själasörjare och förkunnare, och den enskilde, han må vara församlingsmedlem eller annan.

OSK bedömer det som sannolikt att behovet av sekretess på folkbokföringsområdet kommer att ytterligare avtaga.

3.2.10.13 Familjerådgivning och medling (48 §)

I 14 § första stycket SekrL ingår en föreskrift om hemlighållande av handlingar i ärenden om sådan familjerådgivning som drivs av kommun, landstingskommun, församling eller kyrklig samfällighet.

Denna sekretessgrund återfanns i avd 1 av tillämpningsförteckningen till 2 kap 8 § första stycket TF, vari stadgades förtroendesekretess för bl a medling i äktenskap eller rådgivning i frågor om samlevnad eller familjeplanering.

Denna sekretess bör alltjämt finnas. Antalet faktiskt upprättade handlingar torde emellertid vara mycket litet. Intet som helst offentlighetsintresse kan vara förbundet med ifrågavarande uppgifter, och OSK har därför valt att göra regeln absolut, dvs handlingarna får ej utlämnas.

Vid årsskiftet 1973/74 upphävdes 14 kap giftermålsbalken, och medling i äktenskapet är ej längre en obligatorisk förutsättning för äktenskapsskillnad. I stället har ett frivilligt medlingsinstitut tillskapats genom lagen (1973:650) om medling mellan samlevande. Sådan medling är familjerådgivningen mycket närstående och omfattas därför också av den föreslagna bestämmelsen, som mycket väl kan ses som ett renodlat utslag av förtroendesekretess.

3.2.10.14 Vissa handlingar av dialektologiskt eller etnologiskt innehåll (49 §)

OSK har som 49 § utan ändring i sak upptagit den regel som nu finns i 13 a § SekrL och som tillkom 1974 (nr 309) som resultatet av en framställning från dialekt- och ortnamnsarkiven samt svenskt visarkiv

(DOVA). Det gäller här handlingar som innefattar information, uteslutande avsedd för vetenskapliga ändamål. Informanterna är ofta äldre personer, som under samtalen kan göra sig skyldiga till indiskretioner rörande förhållandena i deras närmaste omgivning, och vars dialekt och livsuppfattning i olika avseenden kan te sig löjeväckande (allt enligt sagda framställning). Många traditionsbärare anser sig med eller utan rätt vara ur stånd att framföra en visa, vokalt eller instrumentalt, på ett sätt som gör dem eller visan rättvisa. De vill under inga omständigheter medverka till offentligt framförande av inspelningarna. Diskretion framstår ofta som enda möjligheten att för framtiden bevara material som avses med bestämmelsen.

OSK delar uppfattningen att offentlighet här fyller mycket liten funktion. Handling som här avses bör därför ej få utlämnas om detta, efter vad det kan antas, skulle leda till skada eller förklenande för den som handlingen rör. Med det sista uttrycket avses självfallet inte bara informanten själv utan även personer som omnämns i upptagning.

Det bör tilläggas att de som gör ett instrumentalt framträdande inför någon representant för DOVA ibland ej är okända utan tvärtom tillhör de förnämsta inom sitt område. De skulle emellertid ej gå DOVA till mötes utan marknadsmässig ersättning – som DOVA ej har anslag till – om upptagningen skulle utgöra en offentlig handling.

3.2.10.15 Datalagen och datainspektionen (50 §)

Till 50 § LAH har OSK i tre särskilda stycken överfört dels 13 § andra stycket dels 18 § andra och tredje styckena SekrL. De två sistnämnda styckena föreslogs i OSK:s delbetänkande. Det första av dessa två (dvs motsvarande nuvarande 18 § andra stycket) utgör en parallell till 30 § första stycket LAH (18 § första stycket SekrL). Det sista stycket i 50 § LAH, (dvs motsvarigheten till 18 § tredje stycket SekrL) avser att säkerställa att handlingar i tillstånds- eller tillsynsärende, avseende viss myndighet, icke utlämnas om de lämnar upplysning om förhållanden som skall hållas hemliga hos myndigheten.

13 § andra stycket SekrL, vilket alltså i LAH återfinns som 50 § första stycket, bygger helt på OSK:s sedermera genomförda förslag till 11 § datalagen, vilken bestämmelse enligt delbetänkandet (SOU 1972:47, sid 89) skulle vara tillämplig på såväl myndigheter som enskilda registerförare. Såvitt gällde myndigheterna skulle regeln kunna innebära en begränsning av offentlighetsprincipen och i den delen grunda sig på 2 kap 1 § TF. Under remissbehandlingen påpekade ett par remissinstanser att inskränkningen i offentlighetsprincipen lämpligen borde tas in i SekrL, och departementschefen anslöt sig härtill. Detta innebär att 11 § första stycket datalagen i praktiken blir tillämpligt enbart på privata registerförare.

OSK:s förslag syftar inte till någon ändring i sak i vad som nu gäller. I tredje stycket har en redaktionell ändring gjorts för att sekretessen skall kunna täcka handlingar även hos regeringen eller JK.

3.2.10.16 Tidsgränser (51 §)

Som framhållits i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3.4) har inom det rent personliga området enhetliga tidsgränser för sekretessen uppställts i en särskild paragraf. Enda undantaget utgör 36 §, där sekretessen är obegränsad – i likhet med vad som nu gäller. Å andra sidan sträcker sig 51 §:s tillämpningsområde även in på den avdelning av LAH som innehåller regler som syftar till att skydda såväl ekonomiska som personliga intressen. Den är nämligen tillämplig även för hemlighållandet av handlingar, såvitt de rör enskilds personliga förhållanden, enligt 27, 34 och 35 §§. Detta framgår av en uttrycklig hänvisning i dessa paragrafer. Principen är att trettio år från handlingens tillkomst skall vara en normaltid. Det torde få accepteras att ingen mera ingående prövning sker under denna tid, även om utlämnande naturligtvis skall ske dessförinnan, om det står klart att rekvisiten för hemlighållande ej längre är uppfyllda. Om särskilda skäl föreligger, kan förvarande myndighet bestämma om fortsatt hemlighållande under upp till sjuttio år från handlingens tillkomst. Är skaderekvisiten efter trettio års förlopp alltjämt uppfyllda, får sådant förordnande ges. Hemlighållande behöver ej men får ske under sjuttio år från den aktuella handlingens tillkomst. Eftersom det är den myndighet där handlingen finns som bestämmer i frågan, följer härav att beslutet kan fattas när som helst under hela den period, varunder en handling får hållas hemlig. I praktiken lär spörsmålet ej aktualiseras förrän handlingen till äventyrs efterfrågas. De allra flesta handlingar torde aldrig komma att bli föremål för en begäran om utlämnande. När sjuttio år förflutit, kan de sedan länge egentligen ha varit offentliga. När denna tid gått till ända, är de automatiskt offentliga, och vidare prövning är varken erforderlig eller ens möjlig.

3.2.11 *Verkan av samtycke (52 §)*

Inom den stora del av LAH som innehåller regler om skydd för enskilds förhållanden, dvs 16–50 §§, gäller som huvudregel att samtycke från den, till vars förmån hemlighållande beslutats, bryter sekretessen. Detta stämmer också överens med gällande rätts ståndpunkt. Om det är den enskilde själv som begär utlämnande skall detta så gott som undantagslöst ske. Ej heller häri ligger något avsteg från vad som nu gäller. I OK:s förslag fanns en liknande regel upptagen i 2 kap 21 § TF, vari utsades att utlämnande skulle ske om berörd enskild begärde det eller samtyckte därtill. Det undantag som fanns uppställt har berörts ovan under 42 § LAH. Undantag föreslogs även gälla för handling som föll under registersekretessen enligt 2 kap 9 § andra stycket TF.

Enligt OSK:s mening kan samtycke ej generellt få häva sekretessen. Liksom f n gäller och som även låg i OK:s förslag bör sekretessen kring kriminalregistret m fl register inte få hävas p g a samtycke från enskild registrerad. Enligt gällande rätt kan den enskilde ej heller själv få tillgång till uppgifter ur dessa register, annat än i utpräglade undantagsfall. Att detta sistnämnda inte är tillfredsställande har framhållits under 36 §

LAH. Den sekretess som i 37 § LAH föreslagits för handlingar rörande utlänningar kan ej heller enligt förevarande paragraf hävas med stöd av samtycke från den berörde. Utlänningen bör ej – i synnerhet inte om han har ställning av politisk flykting – kunna avtvingas ett samtycke. Normalt skall han dock på egen begäran få ut handling som rör honom. I extrema fall kan eventuellt utlämnande vägras med stöd av 61 § andra stycket LAH. Vad som nu sagts om 37 § gäller även 39 §.

Det undantag som uppställts i 42 § LAH kan gälla även mot den enskilde själv, och hans samtycke till utlämnande har ingen betydelse. I vissa fall är det emellertid ej uteslutet att ombud för den enskilde kan få ta del av handling som undanhålls den sistnämnde på den grunden att utlämnande skulle motverka vården av honom. – Något uttryckligt stadgande om att enskilds begäran om utlämnande av handling som rör honom själv skall bifallas synes ej behövas. I det överväldigande antalet fall är skaderekvisiten ej uppfyllda, om det är den, till vars förmån sekretessen gäller, som begär utlämnande. – OK föreslog i 2 kap 21 § TF att om enskilds samtycke var försett med förbehåll detta skulle gälla. Särskild regel förutan ligger det i sakens natur att utlämnande p g a samtycke endast kan ske så långt samtycket sträcker sig.

Två paragrafer, 16 och 17, är utelämnade i uppräkningen i 52 § LAH. Beträffande 16 § beror detta på att den innehåller en egen föreskrift om verkan av samtycke. Den utgör blott en överföring utan sakliga ändringar av 22 a § SekrL. På samma sätt utgör 17 § LAH ett i sak oförändrat överförande av 24 § SekrL. Sistnämnda paragraf är så formulerad att sekretessen under angivna tjugo år är absolut. Något utrymme för samtycke till utlämnande synes ej finnas. De som är eller varit parter i ett medlingsärende har naturligtvis rätt att få ut handlingar som hör till ärendet. Vad gäller 50 § är enskilds samtycke av intresse endast såvitt avser andra stycket.

3.2.12 *Handlingar hos domstol (53 och 54 §§)*

Den svenska offentlighetstraditionen har sedan gammalt hävdats med särskild styrka för domstolarnas del. Allmänhetens deltagande i rättskipningen vid tingen har t o m utpekats som ursprunget till offentlighetsprincipen överhuvudtaget. Huvudregeln om offentlighet vid allmän domstol ges i 5 kap 1 § RB, där också de tillåtna undantagen från offentligheten anges. Uppräkningen är dock ej fullständig utan avslutas med en hänvisning till andra fall, där förhandling får ske inom stängda dörrar. Sådana bestämmelser finns för familjerättsliga mål, brottmål mot unga lagöverträdare och en del näringsrättsliga mål. Vidare ger lagen (1947:630) om inskränkning av offentligheten vid domstol beträffande allmänna handlingar domstol möjlighet att förordna om handläggning inom stängda dörrar vid föredragning eller genomgång av hemlig allmän handling. Detta får dock ske endast om det finnes vara av synnerlig vikt att ej genom handlingens offentliggörande något uppenbaras som av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen bör hållas hemligt.

Reglerna om handlingssekretess vid domstol anknyter till RB:s regler

om handläggning inom stängda dörrar. De återfinns i 36 § SekrL och måste betecknas som svårlästa. Innebörden är i korthet följande. Handlingar som ingivits, föredragits eller upprättats vid offentlig förhandling är alltid offentliga. Om förhandling hålls inom stängda dörrar, får protokoll och företedda handlingar inte utlämnas utan domstolens tillstånd förrän målet skilts från domstolens handläggning. Om sådan förhandling förutses eller redan hållits kan domstolen besluta att även i övrigt handlingar i målet inte får utlämnas utan domstolens tillstånd. När domstolen skiljer mål ifrån sig kan domstolen förordna om fortsatt sekretess för handlingar som enligt det sagda fått hållas hemliga.

Om dom eller beslut avkunnas inom stängda dörrar – vilket enligt 5 kap 5 § andra stycket RB får ske endast om förhandlingen till alla delar varit hemlig – kan förordnande om hemlighållande avse även domen eller beslutet. Sådana förordnanden är emellertid mycket sällsynta. Prövningen av sekretessfrågan måste göras när domstolen skiljer målet ifrån sig. Ett förbiseende härutinnan leder till att handlingarna för all framtid blir offentliga, och detta kan ej ändras genom ett överklagande.

Domstols sekretessförordnande kan anknytas till tidigare förefintlig sekretess men behöver inte göra det; i den mån förhandling hållits inom stängda dörrar kan domstolen efter eget bedömande förordna om hemlighållande. Beträffande kvalificerat hemliga handlingar får domstol naturligen inte besluta om utlämnande utan att ha inhämtat behörig myndighets samtycke (36 § fjärde stycket SekrL).

De speciella reglerna för domstolar sammanhänger givetvis med att vilken allmän handling som helst kan bli aktuell i mål eller ärende vid domstol. Till reglerna om skyldighet att tillhandahålla domstol erforderliga handlingar återkommer OSK under avsnitt 3.3.

OK

Enligt OK:s förslag, som ju innebar att sekretessreglerna intogs i TF och gavs en mera generell formulering, skulle de allmänna sekretessreglerna tillämpas även på domstolarnas handlingar, men regeln att handling som upprättats eller företetts vid förhandling skulle bli offentlig sedan domstolen skilt saken från sig behölls. En viss uppmjukning av villkoren för förordnande om fortsatt sekretess föreslogs av OK, nämligen att sekretess skulle kunna föreskrivas även efter offentlig förhandling, om handlingens innehåll icke spritts – en formellt offentlig förhandling kan ju ha ägt rum utan några åhörare.

OSK

OSK:s förslag har betydligt större likheter med gällande rätt än OK:s. En särreglering av sekretessen hos domstolarna torde liksom hittills vara ofrånkomlig. Med domstol avser OSK även förvaltningsdomstolarna, ehuru det förhållandet att förhandlingar är mindre vanliga vid dessa domstolar torde medföra att särreglerna inte lika ofta blir aktuella där. Handlingar som inlånats från andra myndigheter behåller normalt sin

tidigare sekretesstatus så länge de inte företetts eller föredragits vid förhandling. Så är fallet redan enligt gällande rätt och kräver ingen särbestämmelse.

Beträffande handlingar, som företes vid förhandling eller som blir allmänna först hos domstolen, krävs däremot en särskild regel för att undantag från offentligheten skall kunna göras. OSK har utgått från att hemlighållande liksom hittills skall vara en utpräglad undantagsföreteelse. Med hänsyn till den oöverskådliga variationen av handlingar, som kan bli aktuella hos domstol, har OSK emellertid ändå inte ansett det möjligt att ange sekretessgrunderna annat än med en hänvisning till grundlagsstadgandet. Med hänsyn till den fast rotade offentlighetstraditionen hos domstolarna torde någon risk för onödigt hemlighetsmakeri inte föreligga. I sak föreslås ingen ändring av de befogenheter domstolarna har enligt SekrL.

Förslaget innebär en nyhet. Kravet att förordnande skall ges i samband med att domstol skiljer saken ifrån sig har ej bibehållits. Det synes nämligen lämpligt, att högre rätt efter besvär skall ha möjlighet att rätta till ett förbiseende i första instans. Däremot bör förordnande inte kunna ges i efterhand, när lagakraftvunnet avgörande föreligger. Detta har i den föreslagna lagtexten (54 §) markerats genom kravet att förordnande skall ges av "domstol*en*".

Lagtexten medger även hemlighållande av dom och beslut, liksom gällande rätt. OSK som i andra sammanhang hävdat att domar och beslut skall vara offentliga har nämligen funnit att möjligheter bör finnas att hemlighålla avgörandet i vissa fall. Ett exempel på fall där detta är helt ofrånkomligt är beslut om telefonavlyssning. Också domar i mål om spionerі eller olovlig underrättelseverksamhet kan vara aktuella. När det gäller domar måste det dock röra sig om utpräglade undantagsfall. Vad som nu sagts om domar avser främst domskälen, men i extrema fall – såsom under krigs- eller beredskapstillstånd – kan även domslut behöva hemlighållas. Detta har markerats i lagtexten.

Den nuvarande regeln att handling, som upprättats eller företetts vid offentlig förhandling, ovillkorligen blir offentlig har av OSK bibehållits. Regeln är principiellt så väsentlig, att man inte bör tumma på den med hänsyn till risken att enstaka förbiseenden kan leda till icke önskvärd offentlighet. Gentemot OK:s argumentering på denna punkt kan det rentav hävdas, att det är önskvärt att domstolarna tvingas att ägna särskild uppmärksamhet åt offentlighetsfrågan och att förordnande om sekretess ges endast i sådana fall, där förhandling inom stängda dörrar funnits oundgänglig.

Om handling av synnerlig betydelse för rikets säkerhet åberopats som bevis inför domstol torde förhandling undantagslöst skola hållas inom stängda dörrar och förordnande om fortsatt sekretess ges. Detta följer enligt OSK:s mening redan av 5 kap 9 § tredje stycket YFG och behöver ej särskilt anges i LAH.

På grund av det anförda har OSK under rubriken Handlingar hos domstol upptagit två paragrafer i LAH. I 53 § regleras domstols befogenhet att förordna om sekretess för handlingar i mål och ärenden

under förutsättning att handlingarna ej företetts, föredragits eller upprättats vid offentlig förhandling. I 54 § ges regeln att handlingar som upprättats eller företetts vid förhandling skall vara offentliga, dock med undantaget att domstol kan förordna om hemlighållande i den mån förhandlingen hållits inom stängda dörrar.

Sekretesslagens regler om domstols *tillgång* till allmänna handlingar har ett så nära samband med RB:s regler om skriftligt bevis, att de lämpligen bör inflyta i balken. Härtill återkommer OSK under 3.3.

3.2.13 *Tystnadsplikt m m*

3.2.13.1 Tystnadsplikt (55 §)

Bakgrunden till denna bestämmelse har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3.6). Såsom redan framhållits är en uttrycklig förutsättning för detta förslag att den framtida utformningen av meddelarskyddet blir en annan än enligt gällande rätt – se 7 kap 3 § TF.

I paragrafens första stycke inryms såväl obehörigt offentliggörande som obehörigt yppande. På detta sätt tillskapas ett straffbud som täcker motsvarigheten till 7 kap 5 § TF i MMU:s förslag till YFG. Stycket vänder sig formellt – liksom 41 § SekrL – mot envar och avser uppsåtliga brott. Såväl den som med vetskap om handlingens karaktär gör sig skyldig till otillåtet offentliggörande som den som med samma vetskap obehörigen yppar dess innehåll (i den mån detta är hemligt) faller under detta förbud och kan drabbas av den i andra stycket föreskrivna påföljden. I detta fall måste paragrafen formellt avse envar för att den skall kunna täcka obehörigt offentliggörande. Liksom nyssnämnda 41 § är den emellertid, såvitt gäller tystnadsplikten, reellt begränsad till att avse enbart offentliga befattningshavare, eftersom endast dessa i praktiken har möjlighet att yppa hemlig handlings innehåll.

Vad gäller otillåtet offentliggörande ligger det i sakens natur att detta brott i allmänhet är mycket svårt att leda i bevis. Det måste närmast förutsättas att publiceringen skett på ett sådant sätt, att den hemliga handlingen avtryckts ordagrant med avstavningar och kommatering – kanske även skrivfel – som stämmer överens med originalets. Meningen är emellertid inte, att vem som helst, som råkar få ta del av hemlig handlings innehåll, skall drabbas av påföljd, om han för det vidare. Vederbörande kan, om utlämnandet ej förknippats med förbehåll enligt 56 §, vara helt okunnig om att handlingen är hemlig. Upplysning härom torde få förutsättas bli meddelad i form av dylikt förbehåll. Överträds detta blir inte 55 § utan 56 § tillämplig. Detta torde så gott som alltid bli fallet, när påföljd blir aktuell för enskild. Men det kan undantagsvis tänkas fall där den enskilde är fullt medveten om att handlingen är hemlig och att den som lämnat ut den eller dess innehåll borde ha låtit bli eller i vart fall formellt meddelat förbehåll mot vidarespridning. Det finns då ingen anledning till att påföljd inte skulle kunna inträda.

När en tjänsteman med begagnande av sin informationsfrihet – dvs rätten att åsidosätta sin tystnadsplikt – lämnar upplysning till massmedia

ur en hemlig handling, kan detta uppgiftslämnande, som framhållits redan i den allmänna motiveringen, ej anses ha skett obehörigen. Å andra sidan är denna i LAH intagna bestämmelse ej avsedd att ersätta eller på något sätt upphäva de regler om tystnadsplikt som finns i andra författningar. En hel del av dessa förutsätts genom tillämpningslagen till 8 kap 4 § YFG alltjämt upphäva meddelarskyddet. Påföljd för överträdelse av dylik tystnadsplikt får bestämmas efter vad den särskilda författningen innehåller och inte efter 55 § LAH. Om yppandet inte sker med avsikt att publicering skall följa, föreligger ju alltid ett straffbart brott mot tystnadsplikt. De tjänstemän som lyder under en i särskild författning given tystnadsplikt får under alla omständigheter bestraffas med tillämpning av denna. 55 § LAH avser bara sådan information som finns i allmänna handlingar, vilka skall hållas hemliga, och röjande av sådana uppgifter innefattas även i de i särskilda författningar givna bestämmelserna om tystnadsplikt.

Ytterligare en fråga som kan tas upp i detta sammanhang är denna. Får en tjänsteman, som förutsätts lyda under en tystnadsplikt, vilken upphäver meddelarskyddet, lämna upplysningar till massmedia ur offentliga handlingar? Innebär detta att han *obehörigen* lämnar ut förhållanden som han i tjänsten erfarit angående enskild person? Den försiktige tjänstemannen kan naturligtvis svara, att handlingen visserligen är offentlig men att att han likväl anser sig, åtminstone moraliskt, bunden av sin tystnadsplikt. Men är handlingen offentlig, kan den icke undanhållas någon som begär att få se den. Om tjänstemannen i fråga läser upp valda avsnitt ur handlingen, sker ingen skada som icke likväl kunde ske. Detta kan inte betecknas som ett obehörigt yppande; snarare är det så att tjänstemannen kan vara skyldig att lämna muntliga upplysningar ur offentlig handling. Däremot är en tjänsteman aldrig skyldig att lämna muntliga upplysningar ur en hemlig handling.

Påföljden för uppsåtliga brott mot tystnadsplikten anges i andra stycket. Straffskalan upptar böter eller fängelse i högst sex månader. Sistnämnda påföljdsform avses bli tillämpad i fall då mera kännbar skada inträtt som följd av den brottsliga gärningen.

Tredje stycket upptar oaktsamhetsbrott men omfattar uttryckligen en mindre krets än första stycket. Det är här bara fråga om offentliga tjänstemän och därmed jämställda. Ordet "obehörigen" har inte upprepats i tredje stycket. Det ligger i sakens natur att den som av oaktsamhet yppar hemlig handlings innehåll knappast till sitt fredande kan påstå, att det ändå skedde "behörigen". Straffskalan för oaktsamhetsbrotten upptar endast dagböter.

Fjärde stycket utgör en motsvarighet till 41 § SekrL. Som redan framhållits kan denna bestämmelse endast rikta sig till tjänstemännen, eftersom inga andra än dessa kan lämna ut handlingar. När själva den hemliga handlingen utlämnas är – liksom enligt gällande rätt – syftet ovidkommande. Även om utlämnandet sker för publicering, inträder påföljd. Såväl uppsåtliga som oaktsamma överträdelser kan beivras, och påföljden är densamma som uppställts för brott mot tystnadsplikten.

Det bör framhållas att bestämmelsen om tystnadsplikt, även om den

formellt avser envar, ej är avsedd att tillämpas i konkurrens med BrB:s stadganden om tillgreppsbrott m fl. Har någon genom egenmäktigt förfarande kommit över en hemlig handling är detta ett brott i sig. Vederbörande bör ej därutöver straffas för att han spritt handlingens innehåll vidare. Skulle tillgreppet ingå som ett led i otillåten underrättelsetjänst, konsumeras allt ansvar av det som härför kan inträda.

3.2.13.2 Utlämnande med förbehåll (56 §)

SekrL innehåller ej något generellt stadgande om rätt för myndighet att utlämna eljest hemlig handling med förbehåll. Däremot finns en sådan reglering i flera av SekrL:s enskilda paragrafer. Dessa är 13, 13 a, 14, 16, 19, 19 a, 20 b, 25, 25 a och 28 §§. I samtliga fall är denna möjlighet kopplad till en mening av innebörd att det måste kunna anses, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande begärs och omständigheterna i övrigt, att trygghet föreligger för att utlämnandet ej kommer att missbrukas, enskild till skada. Genom denna konstruktion är det således klart utsagt att ett eljest i dessa paragrafer ej uttryckligen uppställt skaderekvisit kan upphävas genom att ett utlämnande förknippas med förbehåll av nödigt slag. Dessa förbehåll går i allmänhet ut på förbud mot vidarespridning av handlingens innehåll men kan också avse förvaringsplats och -sätt. Vidare kan förbehåll avse förbud mot mångfaldigande eller publicering av namn eller viss(a) hemlig(a) uppgift(er) ur handlingen.

OK och remissyttranden

I 2 kap 20 § TF föreslog OK följande bestämmelse.

Begär någon att för forskning, undersökning eller annat sådant ändamål få del av allmän handling som skall hållas hemlig enligt vad som stadgas i 8–18 §§ och kan det skäligen anses uteslutet att utlämnandet skulle medföra skada, äger myndigheten ställa handlingen till hans förfogande; om så anses erforderligt, skall myndigheten uppställa förbehåll om sättet att handhava handlingen och begagna dess innehåll.

Meningen var att undantag från sekretessen skulle kunna medges för "angelägna och seriösa ändamål". "Forskning" behövde ej egentligen vara av vetenskaplig karaktär, även om oftare än eljest skada kunde anses utesluten, om handlingen utlämnades till en vetenskapsman. "Undersökning" i paragrafens mening kunde t ex en advokats undersökning av rättspraxis utgöra. Med "skada" åsyftades en anknytning till det sekretesskyddade intresset.

Från remissbehandlingen kan följande yttranden refereras.

JK betecknade den av OK föreslagna generella regeln om rätt för myndighet att utlämna eljest hemlig handling med förbehåll som ett mycket värdefullt komplement till sekretessreglerna. Han ansåg den kunna beaktas vid regleringen av handlingssekretessens och tystnadspliktens förhållande till pressen. Till de "seriösa ändamålen" måste nämligen även pressens kontroll av myndighetsutövningen räknas. *Försvarets*

civilförvaltning uttalade viss tvekan om att låta en prövning enligt förslaget ankomma på lokal försvarsmyndighet. *Flygförvaltningen* ansåg att en skyldighet för myndighet att utlämna handling, om skada "skäligen" kunde anses vara utesluten, skulle föra alldeles för långt. Det var nämligen tveksamt om inte bestämmelsen innebar en sådan skyldighet. Skada måste vara helt utesluten för att utlämnande av försvarshemlighet skulle kunna komma i fråga. *Riksförsäkringsverket* tillstyrkte införande av regeln i fråga. *Kammarrätten* ansåg däremot att bestämningen av "de beaktansvärda intressena" var för vag. Det var svårt att avgöra vilka krav myndighet skulle ställa på bevisning om att "undersökning" pågick. Det kunde rimligen inte räcka med ett blankt påstående härom. Särskilt framhöll kammarrätten att handlingar som eljest föll under den s k förtroendesekretessen skulle omfattas av bestämmelsen, trots att de undantagits från Kungl Maj:ts dispensmakt (enligt 2 kap 22 § TF). *Riksskattenämnden* anslöt sig härtill och framhöll att pressen numera i stor utsträckning syntes ägna sig åt s k egna undersökningar på de mest skilda områden. Det borde inte räcka med att en journalist påstod sig hålla på med en "undersökning" för att utlämnande skulle ske. Också *advokatsamfundet* ansåg att stadgandet fått en alltför obestämd utformning. Det fanns ingen garanti för att syftet med framställningen om utlämnande var det uppgivna. Syftet kunde kanske i stället vara att skaffa fram bevis i och för en planerad aktion mot den till vars förmån sekretessen gällde. Myndigheten skulle inte med säkerhet kunna avgöra detta. *Läkarförbundet* påpekade att regeln syntes kunna möjliggöra illojalt användande av annan forskares material, som nedlagts i allmän handling.

OSK

Genomgången av remissyttrandena över OK:s förslag i denna del visar att detta mottagits med blandade känslor. Principen som sådan synes dock ej ha angripits utan snarare dess utformning. Framför allt synes man ha vänt sig mot den vaga ändamålsbestämningen, och det framskymtar även en viss oro för att regeln skulle komma att tolkas så att utlämnande på något sätt var obligatoriskt om angivna förutsättningar förelåg.

OSK anser, såsom (i anslutning till JK:s yttrande) redan i den allmänna motiveringen (2.3.5) anförts, värdefullt med en generell möjlighet för myndighet att utlämna eljest hemlig handling med förbehåll, som undanröjer skaderiskerna. Nuvarande ordning innebär att sådant utlämnande är möjligt endast inom vissa sekretessområden. Såsom i den allmänna motiveringen (2.3.6) påvisats skulle en eventuellt behövlig modifiering av tystnadspliktsregeln i 55 § kunna ernås just genom regler angående förbehåll.

Den nu föreslagna regeln innebär inte någon skyldighet för myndighet att utlämna handling. Den bara konstaterar att myndigheten får göra det, om ett eljest föreliggande hinder mot utlämnande kan undanröjas genom att förbehåll uppställs. Det vanligaste villkoret har angivits i paragrafen, men även andra kan bli aktuella som redovisats ovan. Utlämnande av en

ömtålig handling – dvs en handling som är fysiskt ömtålig – i original kräver naturligtvis att myndigheten förvissar sig om att den förvaras på ett betryggande sätt. – Detta kan vara tillräckligt skäl att vägra tillhandahållande. I avsnitt 3.1.7 ovan har påvisats att myndighet kan ha rätt att vägra tillhandahållande på stället även av en offentlig handling som löper risk att förstöras redan härigenom.

Den föreslagna regeln innehåller ej någon uppgift om för vilka ändamål utlämnande får ske. Meningen är att myndigheterna skall ha en alltigenom diskretionär prövningsrätt från fall till fall och inte i något fall vara skyldiga att utlämna handling. Det ändamål som främst kommer i fråga är naturligtvis forskning. "Undersökning" är ju också ett slags forskning. Det har redan i den allmänna motiveringen (2.3.5) framhållits att det här ej är fråga om utlämnande av offentlig handling och att myndigheten därför har rätt att göra alla undersökningar om uppgivet syfte med framställningen och av sökandens person, vilka kan befinnas nödvändiga. Vilka förbehåll som skall bestämmas avgör myndigheten. Ett avslagsbeslut kan överklagas enligt reglerna i 57 § LAH. Däremot ger 57 § ej några möjligheter att besvära sig över uppställda förbehåll. Handlingen har ju utlämnats. Går framgång ej att vinna besvärsvägen, återstår möjligheten att utnyttja regeringens dispensmakt enligt 62 § LAH.

Enligt gällande ordning kan en myndighet inte genom förbehåll binda annan myndighet gentemot allmänheten. Däremot är det för närvarande inte grundlagsstridigt att en myndighet vid utlämnande av handling till annan myndighet binder denna i förhållande till ytterligare andra myndigheter. Förevarande paragraf avser uttryckligen endast utlämnande till enskild. Om förhållandet myndigheter emellan regleras såsom sker i 59 och 60 §§ LAH, blir det överhuvudtaget grundlagsstridigt för en myndighet att uppställa förbehåll vid utlämnande till annan myndighet. Den sistnämnda har enligt 5 kap 9 § YFG att självständigt pröva en begäran om utlämnande av handling, oavsett om denna begäran framställs av enskild eller annan myndighet.

Straffskalan upptar dagsböter eller fängelse i högst sex månader. Fängelse får – liksom när det gäller brott mot tystnadsplikt – tillgripas om särskilt stor skada åstadkommits eller brottet mot förbehåll avsett särskilt skyddsvärt material.

3.2.14 *Besvär (57 §)*

Som framhållits i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3.7) är de nuvarande besvärsreglerna synnerligen svåröverskådliga. De återfinns huvudsakligen i 2 kap 10–12 §§ TF. Endast avslagsbeslut kan överklagas, och endast sökanden har talerätt. Talan får syfta uteslutande till rättslig överprövning. Detta framgår av den använda formuleringen: "anser sökanden att beslutet icke är lagligen grundat". Detta leder till att i de fall, då SekrL:s regler icke anger de närmare förutsättningarna för sekretess utan bara föreskriver att handling ej får utlämnas utan myndighets tillstånd, förvägrat dylikt tillstånd inte kan angripas besvärsvägen. Reglerna är i övrigt så utformade att det ibland kan vara mycket svårt att

avgöra vart besvären skall ställas.

När det gäller besvärstiderna råder det tvekan om innebörden av gällande rätt i synnerhet i fråga om beslut av kommunala nämnder. Om klagan över beslut i det ärende, vartill handling hör, skall föras genom kommunalbesvär, skall då också beslut i ärendet, varigenom utlämnande av handling förvägras, föras genom kommunalbesvär? Svaret måste bli nekande. Vad klaganden vill ha är ändring, ej undanröjande, och klaganden behöver ej heller vara medlem av den aktuella kommunen. Det är närmast fråga om ett slags förvaltningsbesvär. Man kunde därför å ena sidan tänka sig att förvaltningslagen skulle i allo tillämpas. Å andra sidan är det fullt möjligt att tolka ifrågavarande bestämmelser så att vad som gäller om kommunalbesvär är tillämpligt – så långt det enligt sakens natur är möjligt – på besvär över vägrat utlämnande. Skall i så fall besvärstiden vara tre veckor från det sökanden fick del av beslutet – så förvaltningslagen – eller skall rätt besvärstid vara tre veckor från den dag protokoll, innehållande beslutet, justerats enligt vederbörligt tillkännagivande på anslagstavla?

Sistnämnda fråga synes vara löst i gällande rätt. RegR har nämligen i ett avgörande den 24 september 1973 stannat för sistnämnda uppfattning. Frånsett frågan om hur besvärstiden skall räknas är det dock tydligt att förvaltningslagen i övrigt är tillämplig på handläggningen av ärenden om utlämnande av allmän handling hos alla myndigheter. Sökanden skall alltså underrättas om innehållet i beslutet – om det ej är uppenbart obehövligt – och han skall också få besked om vad han har att iaktta vid fullföljd, om beslutet uppenbarligen gått honom emot, vilket i och för sig följer direkt av 2 kap 13 § första stycket TF. Vidare skall skälen i princip anges, dock självfallet ej så utförligt att de intressen som sekretessen skall skydda åsidosätts. Enligt OSK:s mening är det, som anförts under 2.3.7, sedan förvaltningslagen tillkommit naturligt att tillämpa den fullt ut på besvär av förevarande slag, med det undantag som nedan skall beröras.

OK försökte i sin diskussionsPM 1964 uppställa starkt ändrade besvärsregler. Av skäl som redan anförts har OSK ej fortsatt efter dessa linjer.

Talan är alltså enligt OSK:s förslag tillåten bara om sökanden fått avslag på en framställning om utlämnande av allmän handling. Det torde normalt inte råda någon tvekan om inom vilken kammarrätts domkrets beslutsfattande myndighet finns.

Eftersom kammarrätterna gjorts till enhetliga besvärsinstanser blir automatiskt förvaltningsprocesslagen tillämplig på handläggningen där och på besvär över deras beslut. Andra stycket i 57 § erinrar härom.

Det synes vad angår de allmänna domstolarna mindre lämpligt att behandla beslut i ärenden av förevarande slag, vilka ju är av judiciell natur, på annat sätt än beslut i övrigt av dessa domstolar. Här bör nu gällande besvärsordning behållas. Talan mot allmän underrätts beslut skall alltså fullföljas till vederbörande hovrätt och därifrån till HD. Beslut att vägra utlämnande kan i och för sig ha karaktär av beslut under rättegången. Det bör klart utsägas att dessa beslut skall behandlas som

slutliga beslut, vilket innebär att besvärstiden är två veckor från dagen för underrättens beslut. Är det åter fråga om en handling som tillhör ärende inom domstolens interna administration får, om utlämnande skulle förvägras, talan föras hos vederbörande kammarrätt.

Mål och ärenden av här avsett slag skall alltid handläggas skyndsamt (2 kap 13 § andra stycket TF, 5 kap 10 § andra stycket YFG). Av skäl som anförts under 2.3.7 och vidare utvecklats under specialkommentaren till 5 kap 10 § YFG (avsnitt 3.1.10) föreslås reglerna om dispensprövning hos HD och RegR gälla även sådana mål och ärenden som här avses. I 35 § tredje stycket förvaltningsprocesslagen finns ett undantag som svarar mot 2 kap 13 § andra stycket, tredje meningen, TF. Detta undantag bör enligt OSK:s mening upphävas, se nedan avsnitt 3.3.

Vad gäller förhållandet myndigheter emellan föreslås särskilda besvärsregler i 60 § LAH. En erinran härom har tagits upp i fjärde och sista stycket av 57 §.

3.2.15 *Service och information (58 §)*

Denna paragraf har i erforderlig omfattning kommenterats i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.3.9, vartill hänvisas. Regeln är inte avsedd att utesluta de i allmänna verksstadgan och servicecirkuläret givna reglerna, vilka delvis har en vidare ram än 58 §.

3.2.16 *Förhållandet mellan myndigheter (59 och 60 §§)*

Ändamålet med de här aktuella paragraferna – 59 och 60 §§ – har behandlats i den allmänna motiveringen under 2.3.8.

Enligt förslaget inleds 59 § med en deklaration om myndigheternas inbördes samarbetsskyldighet. Någon generell bestämmelse härom finns numera inte, och den synes väl försvara sin plats i LAH. Därefter anges den inskränkning i samarbetsskyldigheten, som sekretess myndigheterna emellan måste leda till. I likhet med vad som nu anses gälla betonas, att den myndighet som förvarar hemlig handling i första hand på eget ansvar måste pröva, om annan myndighet behöver uppgifterna för ett angivet ändamål. Vidare fordras, att detta behov är förenligt med eller måste anses väga tyngre än de intressen, som föranlett beslut om hemlighållande. Om sekretessen gäller till förmån för allmänna intressen torde det vanligen vara förenligt med dessa att annan myndighet får del av informationen, förutsatt att någon risk inte föreligger för vidarespridning. Också sekretess till förmån för enskilda kan vara förenlig med insyn från andra myndigheter, exempelvis om dessa har möjlighet att själva infordra samma uppgifter från de enskilda, men vanligen måste här en avvägning ske mellan behovet av information och behovet av sekretesskydd. Endast om det förra måste anses klart väsentligare skall utlämnande ske. Kraven på angivet ändamål och på avvägning i det särskilda fallet medför, att utlämnande kan äga rum endast efter individuell prövning. Ett rutinmässigt utbyte av sekretessbelagd information bör enligt OSK:s mening alltid regleras i lag eller förordning. Möjligheten härav anges uttryckligen i

paragrafens tredje stycke. OSK bedömer det som sannolikt, att behov av sådana särregler kommer att uppstå på åtskilliga områden. I andra stycket hänvisas till den särreglering för domstolarna, som enligt OSK:s förslag flyttas till RB (se 3.3).

I 60 § har upptagits regler för hur tvister i utlämningsfrågor myndigheterna emellan skall avgöras. Såvitt avser förhållandet statsmyndigheterna inbördes tillkommer avgörandet enligt gällande rätt regeringen, medan läget när det gäller kommunala myndigheter är oklart. I ett fall, återgivet i JO 1974:421, har Kungl Maj:t omprövat och upphävt ett beslut av lokal utskrivningsnämnd (landstings-kommunalt organ) att vägra att till åklagare utlämna sekretessbelagd handling. JO betecknade det som oklart på vilken grund Kungl Maj:t ansett sig äga befogenhet att ompröva beslutet i fråga.

Enligt OSK:s mening är det en naturlig konsekvens av regeringens ställning att frågor om utlämnande av allmänna handlingar statsmyndigheterna emellan i sista hand prövas där. Tvister kommunala myndigheter emellan samt mellan kommunal och statlig myndighet synes däremot lämpligen kunna prövas av de besvärsmyndigheter som enligt OSK:s förslag ges allmän behörighet att pröva utlämningsfrågor, alltså kammarrätterna och i sista instans RegR. För de allmänna domstolarnas del bör RB:s regler tillämpas.

3.2.17 *Gemensamma bestämmelser (61 och 62 §§)*

3.2.17.1 Partsoffentligheten (61 §)

I 39 § SekrL finns partsoffentligheten inskriven. Sökande, klagande eller annan part skall i princip ha fri och oinskränkt tillgång till de handlingar som rör honom och som tillhör mål eller ärende. Om hänsyn till allmänna eller enskilda intressen gör det synnerligen viktigt att innehållet i annan handling än dom eller beslut icke uppenbaras, får dock med stöd av annat stadgande i SekrL sådan handling undanhållas parten. Sker utlämnande ändå, skall erforderliga förbehåll göras.

OK

Enligt OK:s förslag skulle för domstolarnas del bestämmelser motsvarande 39 § SekrL inflyta i 5 kap 4 § RB. Regler om parts rätt att utfå handlingar i övrigt borde uppställas i en framtida lag om förvaltningsförfarandet, medan andra stycket i 39 § SekrL för förvaltningsmyndigheternas del, i avbidan på en dylik framtida lag, föreslogs intagna i en provisorisk lag om inskränkning av parts rätt att utbekomma allmänna handlingar. Denna lag föreslogs få följande lydelse.

Finnes i ärende hos annan myndighet än domstol att det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att innehållet i allmän handling som skall hållas hemlig icke sprides till obehöriga, må utlämnande av handlingen till sökande, klagande eller annan part i ärendet vägras. Vad nu sagts skall ej gälla myndighetens beslut och må ej heller lända till inskränkning i partens rätt att få del av alla omständigheter som läggas till

grund för ärendets avgörande.

Utlämnas handlingen till parten eller till hans ombud eller biträde, skola erforderliga förbehåll göras angående sättet att handhava handlingen och begagna dess innehåll.

Den framtida lag, varom OK talade, blev i själva verket två, nämligen förvaltningslagen (1971:290) och förvaltningsprocesslagen (1971:291). Enligt 14 resp 43 §§ i dessa lagar har sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av vad som tillförts ärende med de begränsningar som följer av 39 § andra stycket SekrL eller av ifrågavarande paragrafer. Vägras utlämnande, skall parten på annat sätt upplysas om innehållet i materialet, i den mån det behövs för att han skall kunna tillvarata sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som föranlett vägran. Motsvarande regler gäller annat material än allmän handling. I praktiken torde dessa bestämmelser innebära att till grund för avgörande av ett ärende inte kan läggas sådana uppgifter som inte i någon form kan delges part.

Tvekan har tidigare förelegat hur 39 § andra stycket SekrL skall tolkas. Nuvarande lydelse av detta stycke antogs 1947 och i propositionen (1947:260) uttalade departementschefen att en begränsning av parts rätt att utfå handlingar inte innebar någon inskränkning i myndighetens skyldighet att vid förhandling eller annan handläggning låta parten erhålla kännedom om alla omständigheter som åberopas till bevis. Det var tvärtom av vikt att denna princip noga iakttogs. OK uttalade att lagen klart borde ange att parts rätt att få del av den utredning som lagts till grund för ärendes avgörande inte fick inskränkas. Ett sådant syfte var enligt OK främmande för sekretessbestämmelserna och borde, såsom förutsattes vid 1947 års lagändring, inte kunna intolkas däri (SOU 1966:60, sid 235).

Införande av en regel i RB om partsoffentlighet har diskuterats i riksdagen så sent som våren 1973 (prop 1973:30, sid 31 och 65) men avvisades. En av remissinstanserna framhöll att den urgamla partsoffentligheten vid domstolarna var fastslagen utan någon sådan bestämmelse och att införande i RB av en regel motsvarande de i förvaltningslagarna rentav kunde vålla förvirring och medföra en icke avsedd begränsning av parts rätt till insyn i processmaterialet.

OSK

Enligt OSK:s uppfattning har en regel som motsvarar 39 § SekrL sin naturliga plats i LAH, och den regel som upptagits i förslaget till 61 § skiljer sig i sak inte från den nu gällande, vilket för övrigt ej heller OK:s förslag gjorde. Med hänsyn till viss tvekan som har förmärkts angående hur långt partsbegreppet egentligen sträcker sig bör vissa uttalanden härom göras. Partsställningen enligt den aktuella regeln upphör inte i och med att ett ärende avgjorts. Den som varit part i ärende har under åberopande härav rätt att i efterhand utfå handlingar som haft betydelse för ärendets utgång. Visserligen ankommer det på parten i fråga att visa att viss handling haft sådan betydelse – vilket kan vara svårt – men detta

ändrar ej principen som sådan. I förhållande till behandling å sjukhus eller anstalt – även dylik inom kriminalvården – intar den behandlade partsställning. Behandlingsjournal kan därför i princip inte undanhållas honom, frånsett de i 30 och 42 §§ LAH angivna fallen. Detta gäller även sedan behandlingen avslutats.

OSK:s uppfattning strider mot den praxis som för gällande rätts del kommit till uttryck i två domar av RegR den 26 september 1973 och den 18 april 1974. RegR konstaterade att en å viss fångvårdsanstalt intagen man inte var att anse som part i något ärende, vartill behandlingsjournalen hörde.

Vad nu sagts innebär inte att redan det förhållandet att viss handling begärs utlämnad gör att ett ärende uppkommer, vartill handlingen hör. Samma sak gäller i och för sig vid överprövning av ett avslagsbeslut. Onekligen föreligger ett ärende, vari sökanden är part, men det som tvisten rör, den efterfrågade handlingen, ingår ej i processmaterialet på så sätt att partsställningen kan åberopas för dess utbekommande. Detta gäller trots att handlingens innehåll i hög grad är avgörande för ärendets utgång och oaktat att sökanden/klaganden egentligen endast genom att få ta del av handlingen själv kan avgöra om det var riktigt att vägra lämna ut den till honom. Partsbegreppet får inte drivas så långt att sekretessreglerna blir meningslösa.

Under avsnitt 3.2.10.1 har registrerads rätt att ta del av registeruppgift om honom, som ingår i personorienterat och med ADB fört register, berörts. Det bör konstateras att 10 § datalagen i och för sig inte är något utflöde av 39 § SekrL. Däremot torde dess tredje stycke med fog kunna sägas vara en motsvarighet till 39 § andra stycket SekrL. "Myndighets beslut" syftar på det fallet att en uppgift tillförts enskilt register och att vid dess utlämnande till den enskilde registerföraren förbehåll uppställts mot vidarespridning, bl a till den registrerade själv. När nu en så vittgående princip fastslagits i 10 § datalagen, som alltså i stort sett ger var och en rätt att få del av allt material i myndighets besittning som rör just honom, synes det – som framhållits ovan under 3.2.10.1 – önskvärt att denna princip blir fullt utförd i alla fall där inte 61 § andra stycket LAH kan lägga hinder i vägen. Det kan icke sägas föreligga synnerliga skäl för att enskild registrerad skulle förvägras upplysning om vad t ex det allmänna kriminalregistret innehåller om honom. Den enskilde vet väl vad som *skall* finnas i registret om honom, men han har med nuvarande ordning ingen möjlighet att kontrollera att faktiskt just detta och intet annat finns däri.

Avslutningsvis bör påpekas att om utlämnande sker till part av material som i övrigt inte får utlämnas till envar nuvarande bestämmelser ger möjlighet att uppställa förbehåll. Även när handling lämnas ut enligt 61 § LAH får förbehåll göras enligt 56 §.

3.2.17.2 Dispensbefogenheter (62 §)

Tre paragrafer i SekrL är för gällande rätts vidkommande av vikt i detta sammanhang, nämligen 37, 38 och 40 §§. Den förstnämnda tar sikte på

de fall där sekretessen beror på regeringens förordnande (d v s med stöd av bestämmelse i sekretesskungörelserna) eller på sådant beslut av annan statsmyndighet än sådan som hör under riksdagen, beslut som meddelats med stöd av bestämmelse i SekrL. Vidare innefattas häri de fall där tillstånd fordras av sådan myndighet för utlämnande. Regeringen får i dessa fall förordna om utlämnande. Enligt 38 § första stycket får regeringen utan hinder av vad SekrL i övrigt stadgar förordna om utlämnande, om det finnes erforderligt för tillvaratagande av allmän eller enskild rätt. Slutligen föreskrivs i 40 § att bestämmelserna i SekrL inte hindrar riksdagen, allmänt kyrkomöte eller kommunal stämma att offentliggöra handlingar i hos dessa myndigheter anhängiga ärenden, om det finnes erforderligt för ärendes behandling.

OK och remissyttranden

I en såsom 2 kap 22 § TF betecknad bestämmelse föreslog OK en generell dispensbefogenhet för Kungl Maj:t. Inga särskilda villkor uppställdes, annat än att handlingar som föll under förtroendesekretessen undantogs (jfr ovan under 3.2.13.2). Riksdagen skulle emellertid bestämma i fråga om utlämnande av handlingar från riksdagen och under denna lydande myndigheter. Förbehåll fick uppställas om sättet att handha handling och begagna dess innehåll.

OK:s förslag betecknades av *JK* som alltför vittgående. Han framhöll det säregna i att sekretess föreskrevs i grundlag och att möjligheter samtidigt gavs att i annan författning häva sekretessen. Visserligen borde Kungl Maj:t ha en vidsträckt rätt att i särskilda fall häva sekretessen, men denna rätt borde ej göras generell. *Kammarrätten* efterlyste närmare direktiv om hur den föreslagna dispensmakten var avsedd att brukas. *Advokatsamfundet* ville begränsa dispensmakten till att avse enbart de fall där sekretess föreskrivits av hänsyn till det allmännas intresse. "Har den enskilde i lag tillerkänts sekretesskydd, synes det otillfredsställande att Kungl Maj:t skall kunna utan riksdagens medverkan häva denna sekretess" uttalade samfundet. *Handelskamrarnas nämnd* m fl uttalade: "Föreligger skaderisk för den enskilde bör inte heller Kungl Maj:t utan mycket starka skäl kunna åsidosätta ett välgrundat krav på att utlämnande inte skall äga rum, något som också bör framgå av författningstexten."

OSK

Invändningarna mot en så allmänt hållen dispensregel som den OK föreslog har synts OSK beaktansvärda. Visserligen föreslår nu även OSK en generell regel, men den är försedd med ändamålsbestämmelser som är ägnade att tillmötesgå de önskemål som ligger i ovan refererade, negativa uttalanden. Regeringens befogenheter skall alltså få utnyttjas om utlämnande finnes erforderligt för tillvaratagande av det allmännas eller enskilds rätt, om det avser angeläget forskningsändamål eller om eljest synnerliga skäl föreligger. Bestämmelsen är, vilket torde framgå av det nyss sagda, avsedd att tillämpas restriktivt. Skulle regeringen i något

avseende vilja meddela en mera generell dispens eller delegera viss beslutanderätt till en eller flera myndigheter, möter detta emellertid inte något hinder. I viss mån kan den i slutet av avsnitt 3.2.10.1 anmärkta kungörelsen 1971:316, som bygger på en sammanställning av reglerna i 11, 12 och 37 §§ SekrL, betraktas som en förordning som skulle vara tänkbar med stöd av 62 § LAH. Men en sådan förordning får inte gå utöver ramen för vad som enligt 62 § är medgivet.

Förslaget kräver inte uttryckligen, att vanliga besvärsmöjligheter skall utnyttjas innan dispens begärs. Det kan ju vara uppenbart, att en handling är hemlig och inte kan utlämnas vid prövning i ordinär väg. Utlämningsfrågan kan också vara så brådskande, att regeringen bör ha möjlighet att genast pröva frågan. Normalt torde emellertid böra förutsättas, att besvärsmöjligheten utnyttjats. Regeringen kan avslå framställning om dispens med hänvisning till ordinär klagoväg; eftersom ny begäran om utlämnande alltid kan göras vållar det ej problem om klagotiden försuttits.

När det gäller handlingar hos riksdagen eller dess myndigheter bör det ligga i riksdagens hand att besluta om eventuellt utlämnande med stöd av denna paragraf. Det är att förvänta att riksdagen ej skall bli mindre restriktiv vid tillämpningen än regeringen bör vara.

Tillämpning av 56 § LAH kan bli aktuell även vid utlämnande enligt 62 §. Detta torde inte behöva utsägas i lagtexten.

3.3 Ändringar i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen

De föreslagna ändringarna i RB innebär, att lagen (1947:630) om inskränkning av offentligheten vid domstol beträffande allmänna handlingar och 38 § andra stycket SekrL inarbetas i RB. Motsvarande ändringar föreslogs även av OK och föranledde inga invändningar. På grund av hänvisningar i 16 och 20 §§ förvaltningsprocesslagen kommer ändringarna att gälla även förvaltningsprocessen. En ändrad paragrafnumrering har föranlett ändring även i 20 § förvaltningsprocesslagen.

Tillägget till 5 kap 1 § RB innebär ingen ändring i sak beträffande domstols möjligheter att förordna om handläggning inom stängda dörrar med hänsyn till hemlig handlings innehåll. – I 16 § förvaltningsprocesslagen hänvisas till 5 kap 1 § RB. Hänvisningen kan kvarstå oförändrad.

Domstols möjligheter att förordna om tillhandahållande av allmän handling begränsas för närvarande på det sättet, att handlingar som avses i 1–4, 31 och 33 §§ SekrL faller utanför. En lämpligare avgränsning synes kunna uppnås genom att man anknyter till reglerna om kvalificerad hemligstämpling. I den mån handling av synnerlig betydelse för rikets säkerhet inte får utlämnas utan prövning av viss myndighet – som alltid är departementschef – bör även handlingens företeende inför domstol vara beroende av prövning från den myndighetens sida. I övriga fall bör avvägningen mellan sekretessintresset och kravet på utredningens fullständighet i rättegången kunna anförtros domstolen. I likhet med OK anser OSK det lämpligt, att den myndighet som förvarar handlingen i princip skall avge yttrande innan domstolen avgör frågan om handlingen skall

tillhandahållas.

Kravet att handling skall äga väsentlig betydelse som bevis i rättegång eller för förundersökning i brottmål bör uppfattas så, att allmän brottsspaning inte faller under bestämmelsen. När det gäller t ex statistiksekretessen torde därför förordnande enligt förslaget ytterligt sällan bli aktuellt. Under förundersökning bör förordnande – utöver vad det vanliga samarbetet mellan myndigheterna föranleder – endast medges i särskilt allvarliga fall. OSK föreslår samma gräns som vid upphävande av frågeförbuden för vittne.

Om hemlig handling föredrages vid offentlig förhandling blir handlingen därmed offentlig, och om domstolen ej annorlunda förordnar inträder samma konsekvens även om förhandlingen hållits inom stängda dörrar. I likhet med OK anser OSK, att domstolen bör åläggas att på handlingen anteckna sådana konsekvenser ur offentlighetssynvinkel. Även beslut om hemligstämpling jämlikt 53 § LAH i andra fall bör antecknas på handlingen, om de innebär någon ändring i vad som eljest gäller.

OK föreslog ändringar även i fråga om vittnespliktens omfattning och offentligheten i samband med vittnesförhör. Det synes emellertid knappast föreligga något behov av ändringar i dessa avseenden, och då OSK i motsats till OK inte föreslår någon samordning av vittnesplikten med reglerna om tystnadsplikt gentemot massmedia saknar OSK direkt anledning att ingå på överväganden rörande vittnesplikten. Eventuella reformbehov rörande 36 kap RB torde bättre övervägas i samband med den översyn av balken i dess helhet som förebådats (prop 1973:87 sid 135).

I grundlagsavsnittet har föreslagits, att reglerna om prövningstillstånd hos HD och RegR skall tillämpas även i mål om utlämnande av allmän handling. I konsekvens härmed bör 35 § tredje stycket förvaltningsprocesslagen upphävas.

3.4 Andra följdförfattningar

3.4.1 *Tillämpningsförordningen till 21 § LAH*

Såsom angivits i avsnitt 2.3.10 och 3.2.8.6 har OSK ej funnit det möjligt att undvara nuvarande 2 § CSK. Med stöd av 2 kap 4 § RF har därför i 5 kap 1 § andra stycket YFG intagits ett bemyndigande för regeringen att genom förordning begränsa sekretessen till att avse viss eller vissa statliga myndigheter eller handlingar i vissa ärendetyper. Meningen härmed har varit att få stöd för en tillämpningsförordning till 21 § LAH, vilken i stort sett skall svara mot 2 § CSK.

Den föreslagna förordningens 1 § svarar mot de 67 punkterna i 2 § CSK, vilka dock förenklats till utformningen. Beträffande punkterna 10 och 11 är att framhålla att kontrollstyrelsen uppgått i RSV – se lagen (1970:912) med anledning av RSV:s inrättande. Såsom anförts i avsnitt 3.2.8.6 bereder utformningen av 21 § första stycket LAH sammanställt med punkt 15 i nu behandlade 1 § skydd även för fysiska personers valutaregleringsärenden. Punkten 24 i 2 § CSK ger möjlighet för försäk-

ringsinspektionen att hemlighålla tekniska bokslut rörande försäkringsbolag eller sammanslutning av sådana bolag. Inspektionen får utlämna handling som innefattar sådant bokslut utan samtycke. Enär motsvarande sekretess kan upprätthållas enligt 30 § andra stycket LAH och då inspektionen är bibehållen möjligheten att utlämna handling utan samtycke enligt fjärde stycket i samma paragraf behövs ej någon motsvarighet till nuvarande punkten 24.

Vid årsskiftet 1974/75 trädde punkterna 65–67 i 2 § CSK i kraft. Punkt 66 avser handlingar i ärenden rörande tillsyn enligt arbetarskyddslagen (1949:1). Vad som åsyftas härmed innefattas i 19 § LAH – se avsnitt 3.2.8.4 – varför punkten i fråga kan utgå. Den i förslaget som punkt 65 upptagna regeln motsvarar alltså nuvarande punkt 67.

Till OSK har den 10 februari 1975 remitterats ett förslag till ändring av punkten 1 i 2 § CSK. OSK har inte här tagit hänsyn till detta förslag. Inte heller har OSK gått in på någon undersökning av de nu formellt gällande bestämmelsernas behövlighet (punkt 26 avser exempelvis numera försvunna kristidsmyndigheter, vilkas handlingar dock alltjämt kan tänkas ha intresse).

Eftersom ingenting sägs om sekretesstiden gäller den i 21 § tredje stycket LAH angivna längsta sekretesstiden, tjugo år.

De i flera punkter givna bemyndigandena för olika myndigheter att även utan enskilds samtycke utlämna eljest hemlig handling, om det allmännas intresse finnes kräva det, har samlats i 2 §.

Förslagets 3 § motsvarar det avslutande stycket i 2 § CSK och utgör ett exempel på att sekretesstiden, såsom förutsätts i 21 § tredje stycket LAH, kan avkortas.

Också 4 § är ett exempel på fall där sekretesstiden avkortats. I övrigt ger 4 § uttryckligen regeringen befogenhet – som den i dag har med direkt tillämpning av 21 § SekrL – att förordna om mera temporär sekretess för material som insamlas av särskilt tillkallad statlig utredning. Dessa utredningar tar oftast själva initiativ till sådant insamlande, och bestämmelsen måste redan på grund härav göras obestämd, eftersom det är omöjligt att förutse vilka behov som kan uppkomma. Sådana regeringsbeslut publiceras naturligt nog ej i SFS.

Försvarets sekretesskungörelser är till största delen avsedda att innefattas i 5 § LAH. I 1 § 2 FhSK finns dock en bestämmelse som stöder sig på 21 § SekrL och som därför bör återfinnas i denna förordning. Förutsättningarna för hemlighållande enligt 1 § 2 FhSK är desamma som enligt sista stycket i 2 § CSK, varför hänvisning i lagtexten görs till 3 § denna förordning. En stor del av de handlingar som berörs i FhSK är dock underkastade försvarssekretessen. En erinran härom ges i inledningen till 5 §. Under samma förutsättningar som angivits i 2 § denna förordning får utlämnande ske av eljest hemlig handling.

Av 52 § LAH följer att all sekretess som upprätthålls med stöd av denna förordning, en sekretess som ytterst stöder sig på 21 § första stycket LAH, kan upphävas med berörd enskilds samtycke. Självfallet är 55 och 56 §§ LAH tillämpliga även på handlingar som primärt faller under denna förordning.

3.4.2 *Förordningen om utlämnande av vissa statistiska uppgifter*

Innehållet i 16 § andra stycket SekrL har redovisats i inledningen till avsnitt 3.2.9.9 ovan. Sådana föreskrifter som där förutsätts har ej meddelats, och sedan 1958 synes utlämnande ha påkallats bara i ett försvinnande litet antal fall. De uppgifter som avses med bestämmelsen i fråga har alltså inte efterfrågats, och bestämmelsen synes kunna utgå. Skulle utlämnande begäras får SCB pröva om det kan ske med tillämpning av 56 § LAH.

I den här föreslagna förordningen motsvarar 1 § i sak 19 a § första stycket SekrL, vari uppgifter ur centrala företagsregistret om företags eller verksamhetsställes namn, adress eller annan identitetsbeteckning eller om företagsform eller verksamhet generellt frisläpps. Denna reglering passar enligt OSK:s mening bättre in i en förordning, som grundar sig på bemyndigandet (5 kap 1 § andra stycket YFG) för regeringen att genom förordning inskränka sekretessen. På ett sätt är denna förordning även att se som ett utflöde av regeringens dispensbefogenheter enligt 62 § LAH. Dessa uppgifter kan delvis fås även från de myndigheter som avses i 19 § LAH. I princip kan de vid prövning enligt det i 19 § uppställda skaderekvisitet utan vidare släppas fria, medan motsvarande ej gäller enligt 35 § första stycket LAH. Förordningen är dock förutsedd i 35 § andra stycket.

De uppgifter som avses i 19 a § andra stycket SekrL får i dag utlämnas med förbehåll. Det ter sig därför naturligt att i förordningens 2 § beträffande dessa uppgifter hänvisa till 56 § LAH. I och för sig skulle det kunna hävdas att denna 2 § är obehövlig, men syftet är att klargöra att det här är fråga om uppgifter som myndighet normalt skall utlämna, med erforderliga förbehåll.

3.4.3 *Förordningen rörande prövning av utlämnande av handlingar som är av synnerlig vikt för rikets säkerhet*

Såsom framgått av det föregående avses den s k kvalificerade hemligstämpligen bestå. Förordnanden enligt 2 kap 14 § andra stycket TF har för försvarssekretessens vidkommande givits i 4 § FSK och STSK. Vad utrikessekretessen angår finns en motsvarande bestämmelse i kungörelsen (1949:696) med förordnande på utrikesförvaltningens område om behörighet att pröva fråga om utlämnande av allmän handling. I kungörelsen (1967:575) finns motsvarande förordnande på polisväsendets område. Nämnda bestämmelser har enligt förslaget sammanförts i en förordning av i sak oförändrad innebörd.

3.4.4 *Lagen om upphävande av 35 § riksbankslagen m m*

Beträffande innehållet i 35 § riksbankslagen hänvisas till framställningen i avsnitten 3.2.4 och 3.2.9.4. Om OSK:s förslag beträffande innehållet i LAH genomförs fyller paragrafen ej längre något behov.

Visserligen föreslås ingen motsvarighet till bestämmelsen om förande av hemligt protokoll, men någon särskild regel härom i riksbankslagen synes ej motiverad. Alla materiella sekretessregler skall återfinnas i LAH eller i förordning som har stöd i YFG och LAH. På andra ställen i detta betänkande – se t ex avsnitt 3.1.1 – har framhållits det otillfredsställande i att 31 § SekrL tillåtits hänvisa vidare till annan lag.

OSK föreslår även en särskild förordning om upphävande av sekretesskungörelserna m fl kungörelser.

3.5 Övergångsbestämmelser

Enligt OSK:s intentioner skall den nya lagstiftningen tillämpas fullt ut efter ikraftträdandet. Endast ett undantag föreslås, nämligen att ett ärende om utbekommande av allmän handling som anhängiggjorts hos myndighet före LAH:s ikraftträdande skall avgöras av den myndigheten, oavsett om detta sker därefter, enligt SekrL:s bestämmelser, dock ej om nya lagen leder till ökad offentlighet. Förslaget får den effekten att, om beslutet skulle överklagas, överprövande instans blir kammarrätt och att kammarrätt vid denna överprövning skall tillämpa LAH. Om det överklagade beslutet skulle ha meddelats av exempelvis socialstyrelsen såsom överprövande instans enligt gällande rätt, skall besvärshänvisning ges till kammarrätt, vilken enligt LAH har att överpröva socialstyrelsens beslut i offentlighetsfrågor.

I samband med LAH:s ikraftträdande bör SekrL samt alla sekretesskungörelserna upphävas. Detta medför att förslaget – utöver nyss behandlad effekt – även leder till att en handling som enligt SekrL är hemlig, t ex en handling hos riksbanken som varit allmän under 30 år men alltjämt är hemlig enligt gällande bestämmelser, automatiskt blir offentlig, eftersom den enligt LAH inte kan hemlighållas i mer än 20 år. Omvänt kan utlämnande av en handling, som inte kan lagligen hemlighållas enligt SekrL, med tillämpning av LAH förvägras. Detta kan gälla uppgifter hos SCB som faller under 16 § SekrL. Det kan också gälla handlingar inom skolans elevvård som kan hemlighållas enligt LAH men inte enligt SekrL. Det förhållandet att en nu offentlig handling kan bli hemlig genom den nya lagens ikraftträdande inträffar endast på områden där OSK funnit ett utbyggt sekretesskydd påkallat.

Som nämnts anser OSK, att samtliga sekretesskungörelser skall upphävas samtidigt som SekrL. Den del därav som ej absorberats av LAH ersätts av tillämpningsförordningen till 21 § LAH, som föreslås träda i kraft samtidigt som LAH. Nuvarande kungörelser om prövning av frågor om utlämnande av allmän handling ersätts på samma sätt av förordningen rörande prövning av utlämnande av handlingar som är av synnerlig vikt för rikets säkerhet. Kartsekretessbrevet som ej uttryckligen nämns i OSK:s förslag till övergångsbestämmelser kan ersättas genom nya föreskrifter av regeringen.

OSK framlägger inte något förslag om övergångsbestämmelser till YFG. Sådana förslag bör ankomma på MMU. OSK förutsätter dock att

2 kap TF i sin helhet skall upphöra att gälla i och med att 5 kap YFG träder i kraft. En motsvarighet till det undantag som föreslås i övergångsbestämmelserna till LAH synes dock erforderligt. Om ett ärende om utbekommande av allmän handling är anhängigt hos myndighet, då den nya lagstiftningen träder i kraft, bör ärendet handläggas med tillämpning av TF:s regler. Var den handling, vars utlämnande begärts, allmän enligt de sistnämnda men är den det ej enligt de nya bestämmelserna, synes det mindre lämpligt att ett avslagsbeslut motiveras med en hänvisning till den nya grundlagen.

4 Var nuvarande bestämmelser återfinns i förslaget

4.1 2 kap TF jämfört med 5 kap YFG

2 kap TF	5 kap YFG	Anmärkningar
1 §	1 §	–
2 §	3 §	–
3 §	2 §	ny definition
4 § 1 st	4 § 1.	4 § 2. – 4. och 6. nya
4 § 2 st	4 § 1.	
5 §	5 § 1 st	–
5 § 2 st 1 men	6 § 1.	–
5 § 2 st 2 men	6 § 4.	–
5 § 2 st 3 men	6 § 5.	förtydligad
6 § 1 st	5 § 2 st	–
6 § 2 st	6 § 2.	–
6 § 3 st	6 § 3.	6 § 6. ny
7 §	4 § 5.	–
8 § 1 st	7 § 1 st	något utvidgad
8 § 2 st	8 § 1 st	–
8 § 3 st	7 § 2 st	–
8 § 4 st	8 § 2 st	–
9 § 1 st	9 § 1 st	–
9 § 2 st	–	alltför detaljerat för grundlagstext
9 § 3 st	9 § 3 st	9 § 2 st nytt
10 §	10 § 1 st	–
11 §	–	se 57 § LAH
12 §	–	–"–
13 §	10 §	prövningstillstånd erfordras
14 § 1 st	11 § 1 st	–
14 § 2 st	9 § 3 st	såvitt gäller förordnande
	11 § 2 st	såvitt gäller hemligstämpling
14 § 3 st	11 § 3 st	–

4.2 SekrL jämförd med LAH

SekrL	LAH	Anmärkningar
1 §	4 §	–
2 §	–	i den mån utrikes- eller försvars-sekretess kommer i fråga, blir 4 eller 5 §§ LAH tillämpliga
3 §	4 §	–
4 §	5 §	försvarets sekrkung:er innefattade, såvitt de stöder sig på 4 § SekrL

SekrL	LAH	Anmärkningar
5 §	13 §	–
6 §	11 §	–
7 §	7 §	1 § CSK, 5 § FSK och 2 § CFSK innefattade; sekretessen skärpt
8 §	–	föreslås avskaffad
9 §	15 § 1 st	såvitt gäller affärsdrivande myndighet
	15 § 3 st	såvitt gäller annan myndighet
10 §	8 §	såvitt gäller skyddet för verksamhetens effektivitet
	38 §	såvitt gäller skyddet för enskilds förhållanden
11 §	36 §	–
12 §	10 §	såvitt gäller skyddet för verksamhetens effektivitet
	36 §	såvitt gäller registersekretess (12 § 4 st SekrL)
	39 §	såvitt gäller skyddet för enskilds förhållanden
12 a §	9 §	avsevärt utbyggd
13 § 1 st	47 §	–
13 § 2 st	50 § 1 st	–
13 a §	49 §	–
14 § 1 st	40 § 1 st	handling upprättad av läkare
	40 § 2 st	handling i övrigt inom sjuk-, hälso- eller socialvård (i det sistnämnda inbegripet barna- och nykterhetsvård)
	35 §	kriminologisk undersökning
	44 §	psykologisk undersökning
	45 §	yrkesvägledning, arbetsvård och -träning, omskolning, hjälpverksamhet vid arbetslöshet
	46 §	personalpensionering
	40 § 3 st	handling i ärende enligt de särskilt uppräknade lagarna; även handling i ärende enligt omsorgslagen
	48 §	familjerådgivning m m
	43 § 1 st	handling hos RFV eller allmän försäkringskassa
	30 § 1 st	tillsyn å understödsföreningar
	37 §	kontroll å utlänningar
14 § 2 st 1 men	42 §	–
14 § 2 st 2 men	41 §	skyddet för anmälare något utbyggt
14 § 3 st	40 § 4 st	beslut som innebär frihetsberövande offentligt
	43 § 1 st	beslut av RFV eller allmän försäkringskassa (jfr 3 st)
14 § 4 st	–	motsvarighet föreslås ej; enhetligt socialregisterbegrepp saknas
15 §	31 §	sekretessen skärpt
16 § 1 st	35 §	sekretessen avsevärt utbyggd
16 § 2 och 3 st	–	se 56 § LAH
17 §	29 §	17 § 1 st sista men ingår dock i 7 § LAH; sekretessen för förmögenhetslängd föreslås avskaffad
18 § 1 st	30 § 1 st	30 § 2 st skyddar även de under tillsyn stående inrättningarna
18 § 2 och 3 st	50 § 2 o 3 st	–
19 §	19 §	–
19 a §	–	föreslås reglerat i särskild förordning
20 §	20 §	–
20 a §	22 §	–

SekrL	LAH	Anmärkningar
20 b §	26 §	–
21 §	21 §	avser även enskilda, fysiska personer; 2 § CSK behålls som särskild tillämpningsförordning, vilken också innefattar 1 § 2. FhSK
22 §	19 §	såvitt gäller (ekonomiskt) skydd för företagare
	45 §	såvitt gäller skyddet för enskilds förhållanden
22 a §	16 §	–
23 §	18 §	–
24 §	17 §	–
25 §	19 §	såvitt gäller (ekonomiskt) skydd för företagare
	45 §	såvitt gäller skyddet för enskilds förhållanden
25 a §	46 §	bedömd såsom enbart av personlig innebörd
26 § 1 st	32 § 1 st	innefattar element från 3 § CSK (rättshjälpsnämnder)
	32 § 3 st	ärende hos notarius publicus
26 § 2 st	32 § 2 st	innebär att 3 § CSK helt avskaffats
26 § 3 st	33 § 1 st	tidsgränserna finns i 33 § 3 st
26 § 4 st	33 § 2 st	
27 §	25 §	innefattar samfärdselsekretessen enligt 28 § 1 p SekrL; innefattar även 4 § 2–34 och 36–37 CSK samt 6 § FSK
28 §	23 §	avser endast tullverket – jfr anm närmast ovan
29 §	28 §	–
30 §	24 §	omfattar endast postgirot; postens sekretessbehov, i den mån de i dag täcks av 30 § SekrL (i lydelse enligt SFS 310/74), går in under 25 § LAH
31 §	6 §	sekretess för rikets centrala finans- och räntepolitik
	9 §	tillverkning och kontroll av banksedlar
	30 § 3 st	sekretess enligt 35 § 2 st riksbankslagen
32 §	34 §	innefattar 5 § CSK
33 §	14 §	i viss mån blir 6 § LAH också tillämplig på riksgäldskontorets verksamhet
34 §	15 § 1 st	affärsdrivande myndighet
	15 § 2 st	annan myndighet
34 a §	15 § 1 st	innefattar 6 § CSK
35 §	12 §	–
35 a §	–	motsvarighet föreslås ej
36 §	53 och 54 §§	sekretessen något utbyggd
37 §	62 §	–
38 § 1 st	62 §	–
38 § 2 st	–	se förslag till RB 38:8 och 9
39 §	61 §	–
40 §	62 §	–
41 §	55 § 4 st	såvitt gäller utlämnande av hemlig handling
	56 §	såvitt gäller brott mot förbehåll
42 §	–	obehövlig
43 §	1 §	–

4.3 Sekretesskungörelserna

Nu gällande	LAH	Anmärkningar
1 § CSK	7 § LAH	–
2 § CSK	1 § TillF	(Tillämpningsförordningen till 21 § LAH); såvitt gäller "de 67 punkterna"
	2 § TillF	såvitt gäller utlämnande utan enskilds samtycke
	3 § TillF	såvitt gäller sista st av 2 § CSK
	4 § TillF	såvitt gäller sekretessbeslut för utredningar och kommittéer
3 § CSK	32 § 2 st LAH	–
4 § CSK	25 § LAH	såvitt gäller punkterna 2–34 samt 36 och 37
	27 § LAH	såvitt gäller punkterna 1 och 35
5 § CSK	34 § LAH	–
6 § CSK	15 § 1 st LAH	–
1 § FSK	5 § LAH	–
2 § FSK	5 § LAH	–
3 § FSK	4 § LAH	–
4 § FSK	–	se förordningen rörande prövning av utlämnande av handlingar som är av synnerlig vikt för rikets säkerhet, KvalF
5 § FSK	7 § LAH	–
6 § FSK	25 § LAH	–
1 § 1. FhSK	5 § LAH	–
1 § 2. FhSK	5 § TillF	–
2 § FhSK	–	är upphävd
3 § FhSK	–	obehövlig
TSK	5 § LAH	–
1 § CFSK	5 § LAH	–
2 § CFSK	7 § LAH	–
PFSK	5 § LAH	–
STSK 1 st	5 § LAH	–
STSK 2 st	–	se KvalF
KartSekrBr	5 § LAH	–

Reservationer

1. Av ledamoten Eriksson

Skyddet för den personliga integriteten har blivit en allt viktigare uppgift. Med hjälp av modern datateknik tillskapas i snabb takt stora personregister med omfattande bredd och djup. Samkörning mellan olika register gör att kartläggningen av varje individ blir allt mer heltäckande.

Denna utveckling och de risker för intrång i integritet och privatliv som den medför är vid det här laget väl känd. I den offentliga debatten har diskuterats olika åtgärder för att begränsa risken för integritetsintrång av denna typ. Hur skall man förhindra en alltför närgången exponering av individen? Hur skall man garantera varje medborgare rätt till integritet och ett fredat privatliv?

I och med datalagen och datainspektionen har ett viktigt steg tagits för att få överblick över datahanteringen och för att få vissa möjligheter att kontrollera och styra utvecklingen. I längden torde de emellertid inte vara tillräckliga. Den på sikt helt avgörande – men också mycket svårare – frågan blir hur långt det är möjligt att överhuvudtaget begränsa insamling och datorisering av personinformation.

I debatten har då och då rests krav på nya och striktare sekretessregler i syfte att skydda integriteten. Jag delar helt de invändningar som framförts – bl a av OSK i betänkandet "Data och integritet" – mot sekretessbeläggning som generell metod. Sekretessen är i allmänhet ett både trubbigt och olämpligt instrument. Detta synsätt hindrar emellertid inte att man i enstaka fall kan komma till slutsatsen att ökad sekretess vore motiverad.

Vid en översyn av reglerna för offentlighet och sekretess är det nödvändigt att beakta den tekniska utvecklingen och de problem den förorsakar. Man måste i varje enskilt fall fråga sig om utvecklingen tvingat fram en annan gränsdragning i offentlighets- och sekretesshänseende än tidigare.

Att ett sådant hänsynstagande till utvecklingen också skett i OSK:s förslag framgår bl a på statistikområdet, där ett mera absolut och långtgående sekretesskydd förordas.

Taxering

Nu kan det diskuteras om det inte finns ytterligare områden där hänsyn till den personliga integriteten kunde motivera sekretess. Taxeringsom-

rådet är ett sådant område där det enligt min mening kan ifrågasättas om och hur länge den hittillsvarande – och av OSK bibehållna – långtgående offentligheten kan försvaras. Inkomst- och förmögenhetsförhållanden hör otvivelaktigt till de uppgifter som kan betraktas som medborgarens privatsak, som inte utomstående behöver få reda på. En persons privata ekonomi borde med lika stor rätt som vissa andra uppgifter av personlig natur kunna få vara fredad mot insyn. Inkomst och förmögenhet utgör nu viktiga bitar i den databild som samhället tjänstvilligt lämnar ut till beskådande. Frågan är hur detaljerad och närgången den bilden får bli.

Den långtgående offentligheten i fråga om taxeringsuppgifter, som torde vara ett unikt förhållande för vårt land, har funnits mycket länge. Detta senare förhållande gör det svårare att förorda att sekretess införes. Å andra sidan kan man inte bortse ifrån att datatekniken gjort taxeringsuppgifterna lättare tillgängliga och lättare att hantera än förr. Det är främst härigenom som det blivit så enkelt att göra urval och sammanställningar för taxeringskalendrar, publicering i tidningar och reklam.

Lika enkelt är det att publicera vad den eller den får tillbaka på skatten eller får i kvarskatt.

Jag anser inte att denna offentlighet är självklar i alla lägen utan menar att man med stor uppmärksamhet bör följa utvecklingen på detta område. En ökad sekretess på taxeringsområdet kan bli motiverad för att bättre garantera individernas integritet och privatliv.

Det allmännas affärsverksamhet

I ett annat avseende finns det däremot anledning att ifrågasätta om inte OSK:s förslag går för långt i fråga om att medge sekretess och det gäller det allmännas affärsverksamhet.

OSK:s majoritet har föreslagit en regel i 15 § LAH som ger affärsdrivande verk, myndighet eller bolag, förening eller annan samfällighet som driver affärsverksamhet och helt eller delvis ägs av stat eller kommun, möjlighet att hemlighålla handling, som angår affärs- eller driftförhållanden. Förutsättningen för sekretess är att utlämnande på det allmännas bekostnad gynnar någon som driver likartad rörelse eller eljest skadar verksamheten.

Detta innebär en utvidgning av sekretessen som jag inte kan acceptera. En så vidsträckt och så vag sekretessregel medför betydande risker för mörkläggning av handlingar av stort intresse för den allmänna debatten.

Vad det här handlar om är en verksamhet, där gränsen mellan myndighetsutövning och affärsverksamhet är flytande. Den affärsverksamhet det gäller har ofta monopolkaraktär och är ofta subventionerad med skattemedel. Detta gör det också svårt att förstå den sakliga innebörden av begrepp som "gynna" och "likartad rörelse". Tillägget "eller eljest skadar verksamheten" gör regeln ännu suddigare.

Enligt min uppfattning bör sekretessen begränsas till vad som sägs i paragrafens andra stycke om att handling får hemlighållas "som angår upphandling, köp, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom eller annat uppdrag . . . om utlämnande måste antagas leda till allvarligt

men för det allmänna".

Om mitt yrkande inte skulle vinna bifall och sekretess medges i frågan om det allmännas affärsverksamhet, måste sekretessområdet avsevärt begränsas och sekretessregeln ges en betydligt stramare skrivning än i majoritetens förslag.

Besvär

I fråga om rätten att föra talan mot avslagsbeslut om utlämnande av handling undantas i OSK:s förslag beslut av regeringen, statsråd, högsta domstolen och regeringsrätten.

Enligt min mening bör inte statsråds beslut undantas. Även om skillnaden i praktiken inte torde få någon större betydelse synes majoritetsförslaget tilldela statsråd en onödigt central roll.

2. Av ledamoten Larsson

Kommittémajoriteten föreslår att i lagen om allmänna handlingar skall ingå en bestämmelse om tystnadsplikt för alla – befattningshavare i offentlig tjänst och enskilda – som tagit del av hemliga handlingar (55 §). I den nuvarande sekretesslagen finns icke motsvarande bestämmelse. Jag har inte övertygats om lämpligheten av att generell tystnadsplikt inskrives i lagen.

Med nuvarande utformning av meddelarskyddet skulle den föreskrivna lagregeln i praktiken innebära att skyddet helt upphävdes för meddelare om denne till en tidning lämnar uppgifter som sekretessbelagts i hemlig handling. En sådan konsekvens är inte kommittémajoriteten beredd att acceptera utan betonar uttryckligen att förutsättningen för lagregeln är att meddelarskyddet ändras på det sätt som massmedieutredningen skisserat. Denna har tänkt sig att meddelarskyddet inte skall upphävas generellt när tystnadsplikt påbjudes i lag utan skyddet skall slopas endast i de fall som anges i särskild lag.

Även om kommittémajoritetens förutsättning för lagregeln uppfylles efter statsmakternas prövning av meddelarskyddets utformning kan en allvarlig invändning riktas mot att införa en generell bestämmelse om tystnadsplikt i lagen om allmänna handlingar. Denna knyter direkt tystnadsplikten till handlingsbegreppet, vilket för befattningshavare i offentlig tjänst kan synas otillfredsställande. Inom en myndighet kan en tjänsteman även om han inte tagit del av viss handling mycket väl känna till de uppgifter och förhållanden som föranlett hemligstämplandet av en handling som myndigheten upprättat. Att låta tystnadsplikten bero av huruvida befattningshavaren haft handlingen i sin hand synes mindre väl tillgodose samhällets och enskildas skyddsintresse.

Det kan heller inte vara rimligt att låta tystnadsplikten inträda först i det ögonblick en handling upprättats – exempelvis när en förundersökare inom polisen färdigställt sitt protokoll och undertecknat det. Enskildas intressen kan behöva skyddas dessförinnan. Slutsatsen blir att även om tystnadsplikt införes för den som tagit del av hemliga handlingar ger

bestämmelsen inte ensam det avsedda skyddet utan kan behöva kompletteras med en tystnadsplikt som mera allmänt inriktas på själva tjänstefunktionen.

I dag torde en stor del av den offentliga förvaltningen – så gott som undantagslöst gäller detta de särskilt känsliga områdena – ha skriven tystnadsplikt i form av lag eller förordning som tar sikte på befattningshavarnas tjänstefunktioner. Då tystnadsplikt ingår i instruktionen för en myndighet utgör den naturligtvis – som kommittén påpekar – också ett hinder för befattningshavare inom myndigheten att obehörigen yppa innehållet i hemliga handlingar.

Frågan är då om man för myndigheterna skall skapa ett system där den ena tystnadsplikten staplas på eller inramar den andra. Som jag ser det bör man i lagstiftningen undvika en onödig anhopning av tystnadsplikter även med hänsyn till den psykologiska effekt ett överflöd av dylika får på befattningshavarna.

Kommittén har inte haft som uppgift att kartlägga omfattningen av de särskilda tystnadsplikter som i dag finnes i lag eller förordning. Det är oklart i vilken utsträckning den s k oreglerade tystnadsplikten, som numera upphört att gälla, kan behöva ersättas med skrivna regler. Någon samlad bedömning av i vilka former tystnadsplikt i framtiden skall regleras för att tillgodose legitima skyddsintressen har inte gjorts. Riksdagens konstitutionsutskott har begärt en utredning som kan läggas till grund för en allsidig prövning. Det är enligt min mening olämpligt att i lagen om allmänna handlingar bygga in en vittgående regel om tystnadsplikt innan en sådan prövning kommit till stånd. Kommer tystnadsplikt även i framtiden att krävas under vissa förutsättningar i samband med viss tjänstefunktion blir sannolikt en sådan regel – liksom hittills – onödig. Endast i det fall att den verkligen skulle kunna ersätta andra former av tystnadsplikt får den intresse. Men en sådan helhetsbedömning har inte gjorts.

Vad här sagts gäller befattningshavare i offentlig tjänst. Regeln i 55 § omfattar även enskilda personer. Inte ens i detta fall är bestämmelsen behövlig. Skyldighet att iaktta tystnad om innehållet i hemlig handling kan nämligen enligt 56 § LAH av myndighet uppställas som ett förbehåll för att enskild skall få del av sådan handling.

Vid utformningen av bestämmelser om tystnadsplikt är det inte lämpligt att ensidigt driva formaljuridiska synpunkter med sikte på att täcka varje lucka i systemet hur ringa betydelse en sådan än kan ha vid en praktisk bedömning. Både genom arten och omfattningen av kvalificerade regler om tystnadsplikt kan intrycket lätt skapas att statsmakternas hållning väsentligt skärpts i förhållande till nuläget, vilket skulle menligt påverka informationsklimatet i samhället. Kontakterna mellan pressen och myndigheterna är av grundläggande betydelse för att samhällsdebatten skall få den sakinformation som är nödvändig. Här beror mycket av den enskilde tjänstemannens bedömning av vilken orientering han är behörig att ge när det gäller områden som inte är direkt tillgängliga för offentlig insyn. Ingen önskar en åtstramning i förhållande till nuläget men genom att införa en vittfamnande regel om tystnadsplikt i lagen om

allmänna handlingar kan man lätt framkalla ökad försiktighet hos tjänstemännen vilken går ut över informationsviljan. Även av detta skäl finner jag det lämpligt att avvisa kommittémajoritetens förslag om tystnadsplikt för den som tagit del av hemlig handling.

Med hänvisning till vad här anförts får jag föreslå att 55 § LAH får följande lydelse:

Utlämnar någon handling i strid med föreskrifterna i denna lag dömes till dagsböter eller fängelse i högst sex månader eller, om gärningen sker av oaktsamhet, till dagsböter.

Statens offentliga utredningar 1975

Kronologisk förteckning

1. Demokrati på arbetsplatsen. A.
2. Psalmer och visor. Del 1:1. U.
3. Psalmer och visor. Del 1:2. U.
4. Psalmer och visor. Del 1:3. U.
5. Bättre bosättning för flera. S.
6. Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan. U.
7. Framtida studerandehälsovård. U.
8. Utlandssvenskarnas rösträtt. Ju.
9. Individen och skolan. U.
10. Rörlig pensionsålder. S.
11. Svensk press. Tidningar i samverkan. Fi.
12. Totalfinansiering. B.
13. Vägtrafikolyckor och sjukvårdskostnader. S.
14. Konstnärerna i samhället. U.
15. Kommunal rösträtt för invandrare. Kn.
16. Kriminalvårdens nämnder. Ju.
17. Markanvändning och byggande. Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet. B.
18. Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting. Kn.
19. Konsumentskydd på låsområdet. H.
20. Särskilda regler för handläggning av anmälan mot polisman. Ju.
21. Pensionsförsäkring. Fi.
22. Lag om allmänna handlingar. Ju.

KUNGL. BIBL.
- 5 MAJ 1975
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1975

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Utlandssvenskarnas rösträtt. [8]
Kriminalvårdens nämnder. [16]
Särskilda regler för handläggning av anmälan mot polisman. [20]
Lag om allmänna handlingar. [22]

Socialdepartementet

Bättre bosättning för flera. [5]
Rörlig pensionsålder. [10]
Vägtrafikolyckor och sjukvårdskostnader. [13]

Finansdepartementet

Svensk press. Tidningar i samverkan. [11]
Pensionsförsäkring. [21]

Utbildningsdepartementet

1969 års psalmkommitté. 1. Psalmer och visor. Del 1:1. [2] 2. Psalmer och visor. Del 1:2. [3] 3. Psalmer och visor. Del 1:3. [4]
Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan. [6]
Framtida studerandehälsovård. [7]
Individen och skolan. [9]
Konstnärerna i samhället. [14]

Handelsdepartementet

Konsumentskydd på låsområdet. [19]

Arbetsmarknadsdepartementet

Demokrati på arbetsplatsen. [1]

Bostadsdepartementet

Totalfinansiering. [12]
Markanvändning och byggande. Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet. [17]

Kommundepartementet

Kommunal rösträtt för invandrare. [15]
Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting. [18]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen



LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-02283-4