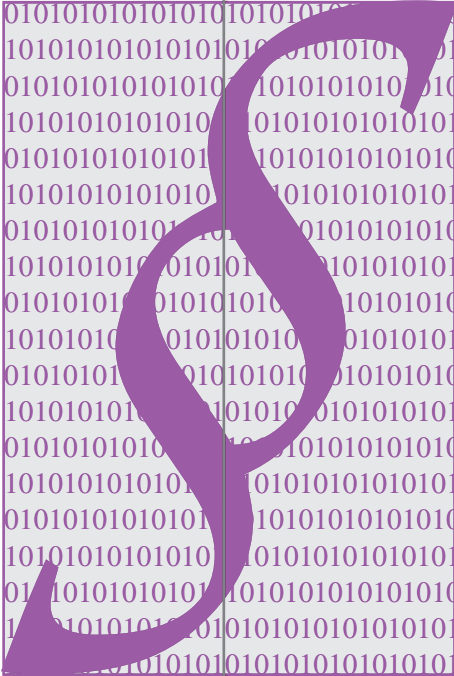


Offentlighet och sekretess hos det allmänna



*Information om
offentlighets- och
sekretesslagen m.m.*



Offentlighet och sekretess hos det allmänna

Information om offentlighets-
och sekretesslagen m.m.

I denna serie har även utkommit

Familjerätt

Upphovsrätt

Personuppgiftslagen

Denna skrift är framtagen av Justitiedepartementet.

Enstaka exemplar kan beställas hos Justitiedepartementet,
103 33 Stockholm.

Fax: 08-20 27 34.

Internet: www.regeringen.se

Större beställningar (minst 10 ex):

Fritzes kundtjänst

106 47 Stockholm

Fax 08-598 191 91

Tel. 08-598 191 90

Internet: www.fritzes.se

ISBN 978-91-38-23266-8

Reviderad upplaga 2009

Förord

Offentlighets- och sekretesslagen, som trädde i kraft den 30 juni 2009, innehåller bestämmelser som kompletterar tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar, t.ex. bestämmelser om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar, överklagande av myndigheters beslut m.m. Lagen innehåller också bestämmelser om att kommunala företag och vissa andra privaträttsliga organ ska tillämpa offentlighetsprincipen.

Lagen innehåller vidare bestämmelser om sekretess. Sekretessbestämmelserna innebär både handlingssekretess och tystnadsplikt. Sekretess innebär således begränsningar både i allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen och i offentliga funktionärs rätt till yttrandefrihet enligt regeringsformen.

I lagen finns vidare bestämmelser om i vilka fall tystnadsplikt som följer av bestämmelser om sekretess inskränker den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Lagen innehåller också bestämmelser om i vilka fall tystnadsplikt som följer av andra författningar än offentlighets- och sekretesslagen inskränker nämnda rätt.

I denna broschyr redogörs kortfattat för offentlighets- och sekretesslagen (Svensk författningssamling 2009:400). Den som vill veta mer hänvisas till lagens förarbeten, i första hand propositionen 2008/09:150 och utskottsbetänkandet 2008/09:KU24.

Broschyren innehåller också en redogörelse för tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingar.

Innehåll

1	Offentlighetsprincipen	7
1.1	Offentlighetsprincipens olika former	7
1.2	Allmänna handlingars offentlighet	7
1.3	Yttrandefrihet för tjänstemän m.fl.	8
1.4	Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter	8
1.5	Offentlighet vid domstolsförhandlingar	9
1.6	Offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden	9
2	Allmänna handlingar	10
2.1	Vad är en allmän handling?	10
2.2	Vilka allmänna handlingar får hållas hemliga?	12
2.3	Hur får allmänheten tillgång till allmänna handlingar?	13
3	Offentlighets- och sekretesslagen	15
3.1	En översikt över lagens innehåll	15
3.2	Lagens tillämpningsområde (2 kap.)	16
3.3	Definitioner (3 kap.)	17
3.4	Myndigheters hantering av allmänna handlingar (4–6 kap.) ...	17
3.4.1	Allmänna åtgärder för att underlätta sökande efter allmänna handlingar m.m.	17
3.4.2	Registrering av allmänna handlingar	18
3.4.3	Sekretessmarkering	18
3.4.4	Myndigheternas upplysningsplikt	18
3.4.5	Vem prövar om en allmän handling får lämnas ut?	19
3.4.6	Överklagande	19
3.5	Allmänna bestämmelser om sekretess (7–14 kap.)	19
3.5.1	Grundläggande bestämmelser	19
3.5.2	Vilka sekretessen gäller mot	20
3.5.3	Förbud i annan lagstiftning mot att röja eller utnyttja uppgift	21
3.5.4	Sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretessen	21
3.5.5	Sekretessbrytande bestämmelser till förmån för myndigheter	23

3.5.6 Sekretessbrytande bestämmelser till förmån för enskilda	23
3.5.7 Överföring av sekretess	24
3.5.8 Sekretess i förhållande till den enskilde själv och i förhållande till vårdnadshavare.....	25
3.5.9 Ansvar	26
3.6 De egentliga sekretessbestämmelserna och deras konstruktion (15–40 kap.)	26
3.6.1 Sekretessbestämmelsernas disposition	26
3.6.2 Sekretessbestämmelsernas konstruktion.....	26
3.7 Särskilda bestämmelser om sekretess för vissa organ (41–43 kap.).....	28
3.7.1 Sekretessen hos regeringen, riksdagen m.fl.	28
3.7.2 Sekretessen hos domstolar	29
3.8 Inskränkningar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter	29
4 Domstolsförhandlingar inom stängda dörrar	31

1

Offentlighetsprincipen

1.1 Offentlighetsprincipens olika former

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna – tidningar, radio och TV – har rätt till insyn i statens och kommunernas verksamhet. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt:

- vem som helst får läsa myndigheternas handlingar: *allmänna handlingars offentlighet*,
- tjänstemän och andra som arbetar i staten och kommunerna har rätt att berätta vad de vet för utomstående: *ytrandefrihet för tjänstemän m.fl.*,
- tjänstemän och andra i statens och kommunernas tjänst har normalt rätt att lämna uppgifter till tidningar, radio och TV för publicering eller att själva offentliggöra uppgifter: *rätt att meddela och offentliggöra uppgifter*,
- allmänheten och massmedierna har rätt att vara närvarande vid rättegångar: *offentlighet vid domstolsförhandlingar*,
- allmänheten och massmedierna får närvara då riksdagens kammare, kommunfullmäktige, landsting och andra sådana organ sammanträder: *offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden*.

1.2 Allmänna handlingars offentlighet

I princip har alla, svenska medborgare och utlänningar, rätt att läsa de handlingar som finns hos myndigheterna. Denna rätt begränsas dock på två sätt.

För det första har allmänheten bara rätt att läsa sådana handlingar som betecknas som *allmänna handlingar*. Alla handlingar hos en myndighet anses nämligen inte vara allmänna handlingar. Så t.ex. är ett utkast till ett beslut, en skrivelse eller liknande i ett ärende inte en allmän handling, om inte utkastet tas till vara när ärendet är slutbehandlat.

För det andra är en del allmänna handlingar *hemliga*. Det betyder att allmänheten inte har rätt att läsa handlingarna och att myndigheterna är förbjudna att lämna ut dem.

De grundläggande reglerna om allmänna handlingars offentlighet finns i en av våra grundlagar – *tryckfrihetsförordningen*. En redogörelse för dessa regler finns i avsnitt 2.

Bestämmelser om i vilken utsträckning allmänna handlingar kan omfattas av sekretess, dvs. är hemliga, finns i *offentlighets- och sekretesslagen*. En redogörelse för denna lag finns i avsnitt 3. Som nämns i förordet innebär sekretessbestämmelserna både handlingssekretess och tystnadsplikt. Sekretess innebär således begränsningar både i allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen och i offentliga funktionärers rätt till yttrandefrihet enligt regeringsformen (se nedan).

1.3 Yttrandefrihet för tjänstemän m.fl.

Enligt vår främsta grundlag – *regeringsformen* från år 1974 – har alla svenska medborgare och utlänningar här i landet vissa grundläggande fri- och rättigheter. En av de viktigaste av dessa fri- och rättigheter är yttrandefriheten. Den definieras i regeringsformen som friheten att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Yttrandefriheten får enligt grundlagen begränsas genom lagar som riksdagen stiftar. En typ av begränsningar i yttrandefriheten utgörs av regler om *tystnadsplikt*. Bestämmelserna om tystnadsplikt för offentliga funktionärer har, som tidigare nämnts, samlats i *offentlighets- och sekretesslagen*.

1.4 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter gäller för alla, även för tjänstemän och andra i staten och kommunerna. Reglerna om denna rätt ingår som en beståndsdel i *tryckfrihetsförordningens* bestämmelser om tryckfriheten.

Med *tryckfrihet* förstås den rätt som alla har att fritt yttra sig i tryckta skrifter, t.ex. böcker och tidningar. Om en tryckt skrift innehåller något brottsligt, är det bara en person som kan straffas för detta. I regel är det författaren. För innehållet i tidningar är det i stället den ansvarige utgivaren som svarar. Alla andra som bidrar till att en tryckt skrift får ett brottsligt innehåll går därför i princip fria. Det gäller också den som lämnar uppgifter till en författare eller journalist för att de ska publiceras i skriften. Man säger att det gäller *meddelarfrihet* för uppgiftslämnaren. En person kan också själv offentliggöra uppgifterna t.ex. genom att själv publicera uppgifterna.

Skyddet för yttrandefriheten i radio, TV, filmer, videogram och ljudupptagningar m.m. regleras i *yttrandefrihetsgrundlagen* som bygger på samma principer som tryckfrihetsförordningen.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter gäller inte alltid. I följande tre fall görs undantag i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen från denna rätt:

- det är inte tillåtet att meddela eller offentliggöra uppgifter, om uppgiftslämnaren därigenom gör sig skyldig till vissa allvarliga brott mot rikets säkerhet, t.ex. spioneri, eller vissa andra brott riktade mot staten,
- det är inte tillåtet att med avsikt lämna ut en allmän handling som är hemlig för publicering,
- det är inte tillåtet att avsiktligen bryta mot tystnadsplikter i de fall som särskilt anges i offentlighets- och sekretesslagen.

1.5 Offentlighet vid domstolsförhandlingar

I *regeringsformen* slås fast att domstolsförhandlingar ska vara offentliga, dvs. att allmänheten och massmedierna får närvara vid rättegångar. Riksdagen kan göra undantag från denna huvudregel genom att stifta lag om att domstolsförhandlingar får hållas inom *stängda dörrar*. Vid sådana förhandlingar är det bara rätten och parterna som får vara med i rättssalen.

Bestämmelser om när domstolsförhandlingar får hållas inom stängda dörrar finns i *rättegångsbalken* och andra lagar som gäller förfarandet vid domstolarna (se avsnitt 4).

1.6 Offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden

Principen att beslutande församlingars sammanträden ska vara offentliga är inte grundlagsfäst. För riksdagens del finns bestämmelser om offentlighet vid kammarens sammanträden i riksdagsordningen. Motsvarande regler för kommunfullmäktige och landsting finns i kommunallagen. I undantagsfall kan dessa beslutande församlingar sammanträda inom stängda dörrar.

2

Allmänna handlingar

I tryckfrihetsförordningens 2 kap. anges vad som menas med begreppet allmän handling. Där finns också grundläggande regler om vilka allmänna handlingar som får hållas hemliga. Kapitlet innehåller dessutom bestämmelser om hur allmänheten får tillgång till allmänna handlingar som inte är hemliga.

Här lämnas en översiktlig redogörelse för dessa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen.

2.1 Vad är en allmän handling?

En handling är en framställning i skrift eller bild men också en upptagning som man kan läsa, avlyssna eller uppfatta på annat sätt bara om man har hjälp av något tekniskt hjälpmedel. Ordet handling betecknar alltså inte bara ett papper med skrift eller bilder utan också t.ex. en bandinspelning eller en upptagning för automatiserad behandling. Man kan uttrycka det så att en handling är ett föremål som innehåller information av något slag.

En handling är allmän, om den

1. förvaras hos en myndighet och
2. enligt särskilda regler anses inkommen dit eller upprättad där.

Myndighet

Tryckfrihetsförordningen anger inte vad som menas med ordet myndighet. Man kan säga att myndigheterna är de organ som ingår i den statliga och kommunala förvaltningen. Regeringen, ämbetsverk, de affärsdrivande verken, domstolarna och de kommunala nämnderna är exempel på myndigheter. Däremot är inte bolag, föreningar och stiftelser myndigheter ens om staten eller en kommun helt äger eller bestämmer över dem. Riksdagen, landstingen och kommunfullmäktige är inte heller myndigheter, men tryckfrihetsförordningen jämställer uttryckligen dessa beslutande församlingar med myndigheter. Det framgår vidare av offentlighets- och sekretesslagen att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar även gäller hos vissa andra organ, t.ex. bolag där kommuner och landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande (se avsnitt 3.2).

Förvaras

Det är ofta lätt att konstatera att en handling, som består av ett papper med skrift, förvaras hos en viss myndighet. I andra fall är det svårare att säga var en handling förvaras. Det gäller t.ex. information som är lagrad i en dator. Själva datorn med upptagningen för automatiserad behandling kan finnas hos en myndighet, medan en annan myndighet har möjligheter att se informationen på egna bildskärmar eller få utskrifter av upptagningen direkt på egna maskiner.

För upptagningar gäller enligt tryckfrihetsförordningen att de anses förvarade hos myndigheten om myndigheten kan läsa, avlyssna eller på annat sätt uppfatta dem med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar. När det gäller sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling gäller särskilda regler. Sådana sammanställningar anses bara vara förvarade hos myndigheten om myndigheten kan ta fram dem med rutinbetonade åtgärder. Därutöver gäller att sammanställningar av datorlagrad information inte anses förvarade hos myndigheten om de innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Syftet bakom den bestämmelsen är att allmänheten inte med stöd av offentlighetsprincipen ska kunna begära sammanställningar av personuppgifter, som inte ens myndigheten själv får ta fram av hänsyn till skyddet för enskildas integritet.

Har en myndighet bara till uppgift att tekniskt bearbeta eller lagra en upptagning för automatiserad behandling för någon annan myndighets eller en enskilds räkning, anses upptagningen inte vara en allmän handling hos den myndighet som bara har tekniska uppgifter i sammanhanget.

Kommit in

En handling har kommit in till en myndighet när handlingen har anlänt till myndigheten eller tagits emot av någon behörig person, t.ex. den tjänsteman som är föredragande i det ärende som handlingen avser. Handlingen behöver inte vara diarieförd för att vara en allmän handling.

I tryckfrihetsförordningen finns också särskilda regler om brev och andra meddelanden som är adresserade, inte till myndigheten direkt, utan till någon befattningshavare vid myndigheten. Angår ett sådant meddelande myndighetens verksamhet är det en allmän handling trots att det har adresserats till någon bestämd person på myndigheten. Det finns ett undantag från denna regel. T.ex. ett kommunalråd eller en facklig förtroendemans i en myndighets styrelse kan ta emot brev om frågor som kommunen eller myndigheten sysslar med utan att breven blir allmänna handlingar, om han eller hon har fått breven uteslutande i sin egenskap av politiker eller facklig företrädare.

Upprättad

I tryckfrihetsförordningen finns många regler om när en handling anses upprättad hos en myndighet. Principen kan sägas vara den att en handling som kommer till hos en myndighet blir allmän när den har fått sin slutliga utformning. En handling anses upprättad när myndigheten sänder iväg (expedierar) den. En handling som inte expedieras är upprättad när det ärende den hör till är slutbehandlat hos myndigheten. Hör handlingen inte till något bestämt ärende, är den upprättad när den har justerats eller färdigställts på annat sätt.

För vissa typer av handlingar gäller andra regler om när de är upprättade. Så t.ex. är ett diarium, en journal eller en liknande handling, där man fortlöpande gör anteckningar, upprättad i och med att handlingen är färdig att användas. Domar och beslut med tillhörande protokoll är upprättade när domarna eller besluten avkunnats eller expedierats. Andra protokoll och liknande handlingar är i regel upprättade när myndigheten har justerat dem eller färdigställt dem på annat sätt.

Utkast och koncept (t.ex. till en myndighets beslut) och minnesanteckningar är inte allmänna handlingar, om de inte tas om hand för arkivering. Med minnesanteckningar avses föredragningspromemorior och andra anteckningar som görs under beredningen av ett ärende och som inte tillför ärendet några nya sakuppgifter.

2.2 Vilka allmänna handlingar får hållas hemliga?

I tryckfrihetsförordningen räknas upp vilka intressen som får skyddas genom att allmänna handlingar hålls hemliga:

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

Allmänna handlingar får inte hållas hemliga för att skydda några andra intressen än dem som räknas upp ovan. I vilka fall allmänna handlingar är hemliga ska anges noga i en särskild lag, dvs. offentlighets- och sekretesslagen. Det är också tillåtet att ta in bestämmelser om hemliga handlingar i andra lagar, men då ska offentlighets- och sekretesslagen hänvisa dit. Med andra ord ska man i offentlighets- och sekretesslagen kunna se alla de fall då allmänna handlingar är hemliga. Regeringen får inte bestämma

om vilka handlingar som är hemliga utan det är förbehållet riksdagen. I en del av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen ges regeringen dock rätt att besluta kompletterande föreskrifter. Regeringens föreskrifter finns i offentlighets- och sekretessförordningen (Svensk författningssamling 2009:641).

2.3 Hur får allmänheten tillgång till allmänna handlingar?

Den som vill ta del av en allmän handling ska vända sig till den myndighet som förvarar handlingen. Han eller hon har rätt att läsa handlingen på stället (om den inte är hemlig). Kan handlingen inte läsas eller uppfattas på något annat sätt utan att man använder något tekniskt hjälpmedel, ska myndigheten ställa ett sådant till förfogande, t.ex. en bandspelare om det gäller en bandinspelning. En handling får också skrivas av, fotograferas eller spelas in. Är en handling delvis hemlig, ska de delar av handlingen som inte är hemliga tillhandahållas i avskrift eller kopia. Undantag från de nu redovisade reglerna om att ta del av handling på stället har gjorts bl.a. för det fallet att "betydande hinder möter".

Den som vill ta del av allmän handling har också rätt att mot avgift få en avskrift eller kopia av handlingen. En myndighet är dock inte skyldig att lämna ut en handling för automatiserad behandling annat än i form av utskrift i pappersform, om det inte är särskilt föreskrivet i lag. Det kan dock trots detta många gånger vara lämpligt att lämna ut en allmän handling elektroniskt (jämför prop. 2001/02:70 s. 34 och 10 § förordningen [2003:234] om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.).

Den som begär att få ta del av en allmän handling behöver inte beskriva handlingen noga, t.ex. ange dess datum eller diarienummer. Men myndigheten är å andra sidan inte skyldig att göra några omfattande undersökningar för att få fram handlingar åt sökanden, när denne inte kan lämna myndigheten några närmare uppgifter om dem.

En begäran att få ta del av en allmän handling ska prövas skyndsamt av myndigheten. En tjänsteman som just använder handlingen behöver inte avstå den med detsamma men inga onödiga dröjsmål får förekomma.

En anledning att dröja något med att lämna ut en allmän handling är att myndigheten måste pröva om handlingen är hemlig enligt någon bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Ibland är det någon annan myndighet än den där handlingen förvaras, som ska göra den prövningen. I så fall ska begäran om utlämnande genast överlämnas till den myndighet som ska besluta i saken.

En myndighet får inte kräva att den som vill ta del av en allmän handling ska tala om vem han eller hon är eller vad handlingen ska användas till. Gäller det en handling, som faller under någon bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen, måste en myndighet emellertid ibland få veta vem som vill ha handlingen och vad den ska användas till. Annars kan myndigheten inte ta ställning till om handlingen får lämnas ut. I så fall får den som begär att få ut handlingen antingen berätta vem han eller hon är och vad handlingen ska användas till (t.ex. forskning) eller avstå från att få del av handlingen.

En myndighet har under vissa förutsättningar möjlighet att lämna ut en handling med villkor, s.k. förbehåll, som inskränker sökandens rätt att använda den information som finns i handlingen. Myndigheterna kan t.ex. förbjuda sökanden att publicera uppgifterna eller att använda dem för annat än för forskning.

Den som har fått avslag på sin begäran att få ta del av en handling eller som har fått ta del av en handling med förbehåll har enligt tryckfrihetsförordningen i allmänhet rätt att få saken överprövad av en domstol. Bestämmelser om när förbehåll får ställas upp och om vilken domstol man ska överklaga till finns i offentlighets- och sekretesslagen.

Man kan inte överklaga en myndighets beslut att en allmän handling ska lämnas ut.

3

Offentlighets- och sekretesslagen

3.1 En översikt över lagens innehåll

Offentlighets- och sekretesslagen är indelad i sju avdelningar.

Den *första avdelningen* innehåller *inledande bestämmelser*. Dessa bestämmelser avser lagens innehåll (1 kap.), lagens tillämpningsområde (2 kap.) och definitioner (3 kap.).

Den *andra avdelningen* innehåller *bestämmelser om myndigheters hantering av allmänna handlingar*. Dessa bestämmelser avser allmänna åtgärder för att underlätta sökande efter allmänna handlingar, m.m. (4 kap.), registrering av allmänna handlingar och sekretessmarkering (5 kap.) samt utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter, överklagande m.m. (6 kap.).

Den *tredje avdelningen* innehåller *allmänna bestämmelser om sekretess* (7–14 kap.).

Sekretessbestämmelser till skydd för *allmänna intressen* finns i den *fjärde avdelningen* (15–20 kap.).

Sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om *enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden* finns i den *femte avdelningen* (21–40 kap.).

Den *sjätte avdelningen* innehåller *särskilda bestämmelser om sekretess hos vissa organ*. Dessa bestämmelser avser riksdagen och regeringen (41 kap.), Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern (JK), Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, undersökningskommissioner, m.m. (42 kap.) samt domstolar (43 kap.).

Upplysningsbestämmelser om hur *rätten att meddela och offentliggöra uppgifter* förhåller sig till sekretessbestämmelserna, m.m., finns i 13 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelser om i vilken utsträckning den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelserna inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter har tagits in sist i respektive kapitel i lagens fjärde till sjätte avdelning.

Den *sjunde avdelningen* innehåller bestämmelser om *tystnadsplikt* som följer av bestämmelser i andra författningar än offentlighets- och sekretesslagen och som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

3.2 Lagens tillämpningsområde (2 kap.)

Offentlighets- och sekretesslagen reglerar i princip all *sekretess i det allmännas verksamhet*. Bestämmelserna om när domstolar får hålla förhandling inom stängda dörrar finns däremot inte i lagen utan återfinns i rättegångsbalken och andra lagar som reglerar domstolsförfarandet (se mera om detta i avsnitt 4).

För det första ska myndigheterna iaktta sekretess. Lika litet som tryckfrihetsförordningen innehåller offentlighets- och sekretesslagen någon definition av begreppet myndighet. Ordet har samma betydelse som i grundlagen (se avsnitt 2.1).

Liksom i tryckfrihetsförordningen jämföras med myndigheter de statliga och kommunala beslutande församlingarna, dvs. främst riksdagen, landstingen och kommunfullmäktige. Vidare ska aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande jämföras med myndigheter, dels vid tillämpning av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter, dels vid tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen.

Däremot är ett statligt aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse bara skyldigt att tillämpa offentlighetsprincipen och offentlighets- och sekretesslagen om organet i fråga har tagits upp i bilagan till sistnämnda lag och i sådana fall bara i den verksamhet som anges i bilagan. Även andra privaträttsliga organ än statliga företag kan tas in i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen med följd att de blir skyldiga att tillämpa offentlighetsprincipen. Ett skäl till att införa ett statligt bolag eller något annat privaträttsligt organ i bilagan kan vara att organet i fråga handhar myndighetsutövning mot enskild. Exempelvis har Posten AB införts i bilagan när det gäller bl.a. medverkan vid val och Sveriges Riksidrottsförbund har införts i bilagan när det gäller verksamhet som avser fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet.

Sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen gäller också för personer som är anställda, uppdragstagare eller tjänstepliktiga hos myndigheter och andra organ som lagen är tillämplig på. Sekretessen ska iakttas också efter det att anställningen, uppdraget osv. har upphört. Som en sammanfattande beteckning på de personer som avses brukar användas uttrycket "offentliga funktionärer". En förutsättning för att en offentlig funktionär ska vara bunden av att iaktta sekretess om något är att han eller hon har fått veta det i sitt arbete, uppdrag etc. Vad offentliga funktionärer har fått reda på från annat håll omfattas alltså inte av någon sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen.

För personer som inte är offentliga funktionärer (t.ex. advokater, präster och läkare i privat verksamhet) gäller tystnadsplikt enligt andra lagar än offentlighets- och sekretesslagen.

3.3 Definitioner (3 kap.)

I början av offentlighets- och sekretesslagen definieras begreppet sekretess och flera andra centrala begrepp som används i lagen. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom att en allmän handling lämnas ut eller på något annat sätt (t.ex. genom att en handling, som inte är allmän, eller ett föremål lämnas ut). Sekretessen uttrycker alltså två olika sidor av samma sak; om allmänheten inte har rätt att ta del av en allmän handling så är myndigheterna och de offentliga funktionärerna också förbjudna att lämna ut handlingen och att röja dess innehåll på annat sätt. Man kan säga att hemliga handlingars innehåll skyddas genom såväl handlingssekretess, som tystnadsplikt. Också sådan information hos myndigheter som inte finns i allmänna handlingar kan omfattas av sekretess.

3.4 Myndigheters hantering av allmänna handlingar (4–6 kap.)

3.4.1 ALLMÄNNA ÅTGÄRDER FÖR ATT UNDERLÄTTA SÖKANDE EFTER ALLMÄNNA HANDLINGAR M.M.

I offentlighets- och sekretesslagen anges att myndigheterna ska ta hänsyn till offentlighetsprincipen när de hanterar allmänna handlingar. Myndigheterna ska särskilt se till bl.a. att allmänna handlingar kan lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen och att automatiserad behandling av uppgifter hos myndigheten (dvs. hanteringen av uppgifter i myndighetens datasystem) ordnas med beaktande av det intresse enskilda kan ha av att själva utnyttja tekniska hjälpmedel för att söka och ta del av allmänna handlingar. Myndigheterna är vidare skyldiga att, i syfte att underlätta sökande efter allmänna handlingar, upprätta en beskrivning som ger viss information om bl.a. myndighetens verksamhet och organisation, vilka typer av uppgifter som myndigheten regelbundet hämtar från eller lämnar till andra samt hur och när detta sker, tillgängliga sökmedel m.m.

Det finns vidare bestämmelser i arkivlagen (1990:752) som ska beaktas vid hanteringen av allmänna handlingar, bl.a. en bestämmelse om att det vid framställning och registrering av allmänna handlingar ska tas hänsyn till arkivvården. En påminnelse om detta har tagits in i offentlighets- och sekretesslagen.

3.4.2 REGISTRERING AV ALLMÄNNA HANDLINGAR

En allmän handling som kommer in till en myndighet eller upprättas där ska registreras (diarieföras). Fyra undantagsfall finns från denna regel. Följande handlingar behöver inte diarieföras:

- handlingar som uppenbarligen har liten betydelse för myndighetens verksamhet (t.ex. pressklipp, cirkulär och reklamtryck),
- handlingar som inte är hemliga och som hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas, om de har kommit in till myndigheten eller upprättats där,
- handlingar som förekommer hos en myndighet i stor omfattning och som regeringen i särskilda föreskrifter (i offentlighets- och sekretessförordningen) har undantagit från registreringskyldigheten, och
- upptagningar för automatiserad behandling (dvs. uppgifter som finns i ett datasystem) som blir tillgängliga hos myndigheten genom att myndigheten har elektronisk tillgång till dem hos en annan myndighet.

Eftersom allmänheten fritt ska kunna få läsa myndigheternas diarium, får dessa i princip inte innehålla några uppgifter som omfattas av sekretess. I viss utsträckning får myndigheterna dock ha diarium med hemliga uppgifter, antingen som komplement till offentliga diarium eller med regeringens tillstånd (i offentlighets- och sekretessförordningen).

3.4.3 SEKRETESSMARKERING

Om en allmän handling innehåller uppgifter för vilka det kan antas att det gäller sekretess *får* myndigheten markera detta genom en särskild anteckning, en sekretessmarkering. (Ett vanligt sätt att uttrycka det på tidigare var att handlingen hemligstämplades.) Om det är fråga om en pappershandling görs anteckningen direkt på handlingen. Om handlingen är elektronisk förs anteckningen in i handlingen eller i det datasystem där den hanteras. Anteckningen ska innehålla uppgift om tillämplig sekretessbestämmelse, det datum då anteckningen gjordes samt vilken myndighet som gjort anteckningen.

Allmänna handlingar som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet *ska* förses med en sekretessmarkering. I ett sådant fall ska markeringen ange vilken myndighet som prövar om handlingen får lämnas ut.

Om någon begär att få ut en handling som försetts med en sekretessmarkering ska frågan om utlämnande prövas på vanligt sätt. En sekretessmarkering befriar alltså inte myndigheten från skyldigheten att göra en sådan prövning utan fungerar bara som en varningssignal.

3.4.4 MYNDIGHETERNAS UPPLYSNINGSPLIKT

Myndigheterna ska på begäran av enskilda lämna uppgifter ur de allmänna handlingar som finns hos myndigheten och som inte är sekretessbelagda. Denna skyldighet gäller utöver skyldigheten att lämna ut själva handlingen

(se om den senare skyldigheten i avsnitt 2). Myndigheterna ska också hjälpa enskilda med de särskilda upplysningar som behövs för att de ska kunna ta del av upptagningar för automatiserad behandling som utgör allmänna handlingar hos myndigheten.

Myndigheterna ska på begäran också förse varandra med sådana uppgifter som de förfogar över och som inte är sekretessbelagda.

En förutsättning för upplysningsplikten är att den kan uppfyllas utan att det hindrar myndighetens vanliga arbetsuppgifter.

3.4.5 VEM PRÖVAR OM EN ALLMÄN HANDLING FÅR LÄMNAS UT?

I första hand görs prövningen av den *tjänsteman* som har fått i uppdrag att ta hand om handlingen, t.ex. en registrator eller en föredragande i ett ärende. I tveksamma fall ska denne hänskjuta saken till *myndigheten*, om det inte fördröjer prövningen. Också när tjänstemannen vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med ett förbehåll (se avsnitt 2.3), ska saken hänskjutas till myndigheten, om sökanden begär det. Sökanden ska underrättas om att han eller hon kan begära detta och att det krävs ett beslut av myndigheten för att ett avgörande ska kunna överklagas. "Myndigheten" kan vara en högre tjänsteman eller t.ex. myndighetens styrelse.

3.4.6 ÖVERKLAGANDE

Har en myndighet avslagit en begäran att få ta del av en handling eller har den lämnat ut en allmän handling med ett förbehåll (se avsnitt 2.3), kan beslutet i regel överklagas av sökanden. Vanligen överklagas besluten hos kammarrätten. Kammarrättens beslut kan överklagas till Regeringsrätten. Är det en statlig myndighet som har fått avslag på sin begäran, överklagas beslutet till regeringen i stället för hos kammarrätten.

3.5 Allmänna bestämmelser om sekretess (7–14 kap.)

3.5.1 GRUNDLÄGGANDE BESTÄMMELSER

Om det gäller sekretess (se avsnitt 3.3) för en uppgift får uppgiften inte heller utnyttjas utanför den verksamhet där sekretessen gäller (t.ex. för spekulation på börsen).

Om en hemlig uppgift lämnas från en myndighet till en annan är en av grundprinciperna i offentlighets- och sekretesslagen att sekretessen som huvudregel inte följer med till den mottagande myndigheten. Detta beror bl.a. på att behovet av och styrkan i en sekretess inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Detta måste i varje sammanhang vägas

mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Denna avvägning kan mycket väl utfalla på ett annat sätt utanför det område där en sekretessregel gäller än innanför det området. Offentlighetsintresset kan således kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga av en myndighet är offentliga hos en annan myndighet som inhämtat dem hos den förstnämnda myndigheten. Vissa bestämmelser om överföring av sekretess med begränsade och överblickbara tillämpningsområden har dock införts. Om en uppgift, som är hemlig hos en myndighet, lämnas till en annan myndighet är således uppgiften hemlig hos den mottagande myndigheten bara om

- a) sekretess följer av en sekretessbestämmelse som är direkt tillämplig hos den mottagande myndigheten, en s.k. primär sekretessbestämmelse, eller
- b) om sekretess följer av en särskild bestämmelse om överföring av sekretess.

Om ingen av dessa förutsättningar är uppfyllda är uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten. Detsamma gäller om en myndighet har direktåtkomst till uppgifter som är hemliga hos en annan myndighet.

Sekretessbestämmelser innehåller ofta många förutsättningar, s.k. rekvisit, som måste vara uppfyllda för att det ska gälla sekretess i ett enskilt fall (se mera om detta i avsnitt 3.6.2). Om någon begär ut en uppgift hos en myndighet och uppgiften faller in under flera olika sekretessbestämmelser som är tillämpliga hos den aktuella myndigheten, måste det således göras en prövning av om det också gäller sekretess enligt dessa bestämmelser i det enskilda fallet. Om uppgiften vid en sådan prövning visar sig vara offentlig enligt vissa bestämmelser och hemlig enligt andra bestämmelser, har som huvudregel de senare bestämmelserna företräde, dvs. uppgiften ska hemlighållas.

Vid tillämpning av huvudregeln om konkurrens mellan flera sekretessbestämmelser spelar det ingen roll om de konkurrerande bestämmelserna är direkt tillämpliga hos den aktuella myndigheten, s.k. primära sekretessbestämmelser, eller om det är fråga om sekretessbestämmelser som är tillämpliga till följd av en bestämmelse om överföring av sekretess, s.k. sekundära sekretessbestämmelser. Det är alltid den eller de sekretessbestämmelser enligt vilka sekretess gäller för uppgiften i det enskilda fallet som har företräde. Det finns dock vissa undantag från denna huvudregel (se avsnitt 3.5.7).

3.5.2 VILKA SEKRETESSEN GÄLLER MOT

Att sekretess gäller för en uppgift betyder att uppgiften inte får lämnas till *enskilda* personer, bolag, föreningar osv. annat än i de fall som anges i offentlighets- och sekretesslagen eller i en lag eller en förordning som lagen hänvisar till.

Vidare innebär sekretess att uppgiften inte får lämnas till *andra svenska myndigheter* i andra fall än dem som anges i offentlighets- och sekretesslagen eller i en lag eller förordning som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till. I viss utsträckning gäller sekretessen också *inom en myndighet*, nämligen mellan olika verksamhetsgrenar inom myndigheten när de är att anse som självständiga i förhållande till varandra.

Sekretess innebär slutligen att uppgiften inte får lämnas till *utländska myndigheter* eller *mellanfolkliga organisationer* annat än om utlämnande sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning eller under vissa i offentlighets- och sekretesslagen angivna förutsättningar.

Skälet till att det finns bestämmelser om att hemliga uppgifter under vissa förutsättningar får lämnas ut till en enskild eller till en annan myndighet (verksamhetsgren) är att det förekommer situationer när myndighetens intresse av att lämna ut vissa uppgifter eller en enskilds eller en annan myndighets intresse av att ta del av vissa uppgifter anses väga tyngre än det intresse som sekretessbestämmelsen generellt skyddar (se vidare avsnitt 3.5.4-6).

3.5.3 FÖRBUD I ANNAN LAGSTIFTNING MOT ATT RÖJA ELLER UTNYTTJA UPPGIFT

En av principerna bakom regleringen i offentlighets- och sekretesslagen är att alla tystnadsplikter inom det allmännas verksamhet ska framgå av lagen antingen direkt eller genom hänvisning till en annan lag. Mot den bakgrunden har det i offentlighets- och sekretesslagen tagits in hänvisningar till begränsningar i möjligheterna att utnyttja eller röja information som följer av andra lagar. Som exempel kan nämnas de begränsningar som enligt lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument gäller för den som förfogar över insiderinformation.

3.5.4 SEKRETESSBRYTANDE BESTÄMMELSER OCH UNDANTAG FRÅN SEKRETESSEN

En sekretessbrytande bestämmelse innebär att en hemlig uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar.

Det finns sekretessbrytande regler som gäller till förmån för *både enskilda och myndigheter*. Sekretess hindrar t.ex. inte att en uppgift lämnas ut till en annan myndighet eller till en enskild, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin egen verksamhet. Om det behövs får alltså en myndighet t.ex. rådfråga en utomstående expert, även om det innebär att sekretessbelagda uppgifter lämnas till experten.

Sekretess till skydd för en enskild person gäller vidare som huvudregel inte mot den enskilde själv och kan helt eller delvis efterges av denne både i förhållande till andra myndigheter och i förhållande till andra enskilda.

En enskild, som efterger sekretessen i förhållande till en annan enskild, kan vidare kräva att myndigheten ska göra ett förbehåll när uppgiften lämnas ut. Ett sådant förbehåll innebär att den enskilde mottagaren inte fritt får använda sig av uppgiften. Han eller hon kan t.ex. vara förbjuden att publicera uppgiften eller att använda den för annat än forskningsändamål. Om den enskilde använder sig av en uppgift i strid med förbehållet kan ansvar för brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken) komma i fråga. Den som begär att få ta del av en allmän handling behöver inte nöja sig med att han eller hon får ut handlingen med ett förbehåll utan kan överklaga och få förbehållet prövat i högre instans (se avsnitt 2.3).

En part i ett mål eller ärende hos en domstol eller annan myndighet har, oavsett om parten är en myndighet eller en enskild, i princip rätt att ta del av alla uppgifter i målet eller ärendet. Bara i undantagsfall kan något hållas hemligt för en part. Domar och beslut får alltid lämnas till parten. Lämnas en sekretessbelagd uppgift till en enskild part kan förbehåll göras när uppgiften lämnas ut.

För uppgifter som utgör miljöinformation gäller sekretess inte om det är uppenbart att uppgiften har sådan betydelse från miljösynpunkt att intresset av allmän kännedom om uppgiften har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Vidare gäller viss sekretess inte för uppgifter om utsläpp i miljön.

Regeringen har i vissa fall givits möjlighet att medge dispens från annars gällande sekretess. En sådan möjlighet finns när det är fråga om uppgifter i regeringsärenden. Regeringen kan vidare medge dispens från sekretessen enligt vissa angivna sekretessbestämmelser. Regeringen har även en möjlighet att medge dispens från sekretessen enligt vilken sekretessbestämmelse som helst om det föreligger synnerliga skäl. Om det är fråga om sekretess för en uppgift hos riksdagen eller någon myndighet under riksdagen, är det i stället riksdagen som har rätt att ge dispens. En dispens kan i förhållande till enskild förenas med ett förbehåll.

Det finns vidare sekretessbrytande bestämmelser som bara gäller till förmån för *myndigheter*, se avsnitt 3.5.5 eller som bara gäller till förmån för *enskilda*, se avsnitt 3.5.6.

Sekretessbrytande bestämmelser som avser sekretess enligt alla eller ett stort antal sekretessbestämmelser har samlats i lagens tredje avdelning (10 kap.). Sekretessbrytande bestämmelser som endast avser enstaka sekretessbestämmelser i lagens fjärde eller femte avdelning har i stället placerats i direkt anslutning till de berörda sekretessbestämmelserna i de avdelningarna.

3.5.5 SEKRETESSBRYTANDE BESTÄMMELSER TILL FÖRMÅN FÖR MYNDIGHETER

Enligt en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen hindrar sekretess inte att uppgifter lämnas till en annan myndighet, om det finns en föreskrift i en lag eller en förordning att uppgiften ska lämnas till myndigheten. Ett exempel på en sådan uppgiftsskyldighet är vittnesplikten enligt rättegångsbalken.

Sekretess hindrar vidare inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet i ett antal situationer som anges direkt i offentlighets- och sekretesslagen. Som exempel på sådana situationer är att uppgiften behövs för en rättegång mot en tjänsteman för dennes brott i tjänsten, för omprövning av ett beslut eller en åtgärd av den myndighet som har uppgiften eller för tillsyn över den myndighet som har uppgiften eller för revision hos den myndigheten.

Alla situationer när det kan vara befogat att lämna en hemlig uppgift till en annan myndighet kan inte förutses av lagstiftaren. Av detta skäl har en s.k. generalklausul införts. Enligt den bestämmelsen hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse sekretessen ska skydda. Det finns dock undantag från denna bestämmelse. Den får bl.a. inte tillämpas när det är fråga om sekretess inom hälso- och sjukvården och inom socialtjänsten. Bestämmelser i andra lagar och i förordningar, som anger i vilka fall uppgifter av ett visst slag får lämnas till andra myndigheter, kan också utesluta att generalklausulen tillämpas.

3.5.6 SEKRETESSBRYTANDE BESTÄMMELSER TILL FÖRMÅN FÖR ENSKILDA

Den som är misstänkt eller åtalad för ett brott i tjänsten får lämna sekretessbelagda uppgifter till sin försvarare, om det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt. En motsvarande begränsning av sekretessen gäller i sådana rättsliga förfaranden som ärenden om disciplinansvar.

Sekretess enligt vissa sekretessbestämmelser hindrar inte att en myndighet lämnar uppgifter till de offentligt anställdas fackliga företrädare, om myndigheten har en lagstadgad skyldighet att lämna information (som fallet är t.ex. enligt MBL och arbetsmiljölagen). Är den som får informationen anställd hos myndigheten, ska han eller hon iaktta den sekretessbestämmelse som gäller hos myndigheten. Är den facklige företrädaren inte anställd där, kan myndigheten ålägga honom eller henne tystnadsplikt genom att göra ett förbehåll (se vad som sägs om förbehåll i avsnitt 3.5.4). En facklig företrädare får oberoende av sin tystnadsplikt lämna uppgifter vidare till en styrelseledamot i sin fackliga organisation. Den facklige fö-

reträdaren ska då underrätta styrelseledamoten om tystnadsplikten och styrelseledamoten blir i sin tur bunden av samma tystnadsplikt. En facklig företrädare får också använda sig av en uppgift t.ex. för att stoppa driften på ett farligt arbetsställe, förutsatt att han inte röjer uppgiften.

Förutom de möjligheter att göra förbehåll i förhållande till enskilda som nämns i detta avsnitt och i avsnitt 3.5.4 finns det en mera allmän regel som gör det möjligt för en myndighet att göra ett förbehåll när en uppgift lämnas till en enskild. En förutsättning för att den allmänna regeln om förbehåll ska vara tillämplig är att det är fråga om en uppgift som är sekretessbelagd enligt någon sekretessbestämmelse som innehåller ett skaderekvisit (se mera om skaderekvisit i avsnitt 3.6.2). Om de villkor som ställs upp genom förbehållet undanröjer den skaderisk som hindrar att uppgiften lämnas ut, ska myndigheten lämna ut uppgiften och därvid göra förbehållet. Användning av uppgiften i strid med förbehållet är straffsanktionerat. Vidare har den som förbehållet riktar sig mot möjlighet att överklaga och få förbehållet prövat i högre instans (se avsnitt 2.3 och 3.5.4).

3.5.7 ÖVERFÖRING AV SEKRETESS

Som nämns i avsnitt 3.5.1 är huvudregeln i offentlighets- och sekretesslagen att sekretess inte följer med en uppgift som lämnas till en annan myndighet. Vissa bestämmelser om överföring av sekretess med begränsade och överblickbara tillämpningsområden har dock införts. Bestämmelserna om överföring av sekretess är huvudsakligen av två slag.

Vissa bestämmelser om överföring av sekretess tar sikte på vissa organ eller vissa verksamheter som normalt får uppgifter från en mängd olika verksamheter. I dessa fall har det införts generella bestämmelser om överföring av sekretess som innebär att i princip all den sekretess som gäller för uppgifter hos andra myndigheter överförs vid uppgiftslämnande till det särskilda organet eller den särskilda verksamheten. Exempel på verksamheter som sekretess överförs till är tillsynsverksamhet eller verksamhet som avser revision. Exempel på organ som sekretess överförs till är arkivmyndigheter och domstolar.

Den andra kategorin av bestämmelser om överföring av sekretess tar sikte på vissa uppgifter som ansetts särskilt känsliga. I sådana fall följer sekretessen med uppgiften oavsett till vilken myndighet uppgiften lämnas. Som exempel på uppgifter som omfattas av en sådan bestämmelse om överföring av sekretess är uppgifter om enskilds personliga förhållanden i ett ärende enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

Bestämmelser om överföring av sekretess som avser sekretess enligt alla eller ett stort antal sekretessbestämmelser har samlats i lagens tredje avdelning (11 kap.) eller, om bestämmelserna avser de särskilda organ som

behandlas i lagens sjätte avdelning (bl.a. Justitieombudsmannen (JO), Justitiekanslern (JK) och domstolarna), i den avdelningen. Bestämmelser om överföring av sekretess som endast avser enstaka sekretessbestämmelser i lagens fjärde eller femte avdelning har i stället placerats i direkt anslutning till de berörda sekretessbestämmelserna i de avdelningarna.

Som nämns i avsnitt 3.5.1 är huvudregeln vid konkurrens mellan flera sekretessbestämmelser som är tillämpliga hos en myndighet, att sekretessbestämmelser enligt vilka uppgiften är sekretessbelagd i det aktuella fallet har företräde framför sekretessbestämmelser enligt vilka uppgiften inte är sekretessbelagd i det aktuella fallet. Undantag från denna huvudregel har införts beträffande dels bestämmelserna om överföring av sekretess i lagens 11 kap., dels bestämmelserna om överföring av sekretess till domstolar i lagens 43 kap. Dessa undantag innebär att sådana sekretessbestämmelser i lagens fjärde och femte avdelning som är direkt tillämpliga i den aktuella verksamheten eller hos det aktuella organet, t.ex. en domstol, som huvudregel har företräde framför överförd sekretess, och det oavsett om den direkt tillämpliga sekretessen är starkare eller svagare än den överförda sekretessen. Om t.ex. en uppgift som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess har lämnats av en hälso- och sjukvårdsmyndighet till en domstol i ett visst mål eller ärende och det finns en sekretessbestämmelse som direkt tar sikte på sådana mål och ärenden, så ska en begäran om utlämnande av uppgiften hos domstolen prövas enligt den senare bestämmelsen.

3.5.8 SEKRETESS I FÖRHÅLLANDE TILL DEN ENSKILDE SJÄLV OCH I FÖRHÅLLANDE TILL VÅRDNADSHAVARE

Som nämnts tidigare gäller sekretess till skydd för en enskild som huvudregel inte mot den enskilde själv och kan helt eller delvis efterges av denne både i förhållande till andra myndigheter och till andra enskilda (se vidare avsnitt 3.5.4). I ett par undantagsfall har den enskilde inte rätt att föfoga över sekretess till skydd för honom eller henne. Så kan t.ex. en sjukjournal hållas hemlig för patienten, om dennes tillstånd skulle förvärras allvarligt om han eller hon fick läsa journalen.

Sekretess till skydd för en underårig kan gälla även i förhållande till dennes vårdnadshavare. Som huvudregel gäller dock sådan sekretess inte i förhållande till vårdnadshavaren i den utsträckning denne enligt föräldrabalken har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter. Om sekretess inte gäller i förhållande till vårdnadshavaren föfogar denne ensam eller, beroende på den underåriges ålder och mognad, tillsammans med den underårige över sekretessen till skydd för den underårige.

3.5.9 ANSVAR

Bestämmelser som straffbelägger brott mot sekretessen finns inte i offentlighets- och sekretesslagen utan i brottsbalken, närmare bestämt i 20 kap. 3 § (brott mot tystnadsplikt). Vid uppsåtligt brott mot tystnadsplikt är straffet böter eller fängelse i högst ett år och vid oaktsamhetsbrott böter. Ringa fall av oaktsamhet är straffria.

3.6 De egentliga sekretessbestämmelserna och deras konstruktion (15–40 kap.)

3.6.1 SEKRETESSBESTÄMMELSERNAS DISPOSITION

Sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen, t.ex. det allmännas ekonomiska intresse eller intresset att förebygga och beivra brott, har samlats i lagens fjärde avdelning (kap. 15-20), (jämför avsnitt 2.2).

Sekretessbestämmelser till skydd för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden (jämför avsnitt 2.2) har samlats i lagens femte avdelning. I denna avdelnings första kapitel har sekretessbestämmelser som utgör ett minimiskydd för enskildas personliga integritet inom hela den offentliga sektorn samlats (21 kap.). Dessa bestämmelser kompletteras av ett stort antal sekretessbestämmelser med begränsad räckvidd, dvs. bestämmelser som bara gäller i en viss typ av verksamhet, i en viss typ av ärenden eller hos vissa angivna myndigheter (22–40 kap.).

Vad som gäller vid konkurrens mellan flera sekretessbestämmelser har behandlats i avsnitt 3.5.1.

3.6.2 SEKRETESSBESTÄMMELSERNAS KONSTRUKTION

Som nämns i avsnitt 3.5.1. innehåller sekretessbestämmelserna ofta många förutsättningar, s.k. rekvisit, som måste vara uppfyllda för att det ska gälla sekretess i ett enskilt fall. Bestämmelserna inleds med uttrycket "Sekretess gäller" i kombination med orden "för uppgift". Uppgifterna beskrivs alltid närmare. Uppgifterna är av något bestämt slag (t.ex. "Sveriges förbindelser med annan stat" eller "enskilda personliga förhållanden"). Sekretessen anges vanligen gälla för uppgifter som finns i ett speciellt sammanhang, t.ex. i vissa ärenden, i vissa verksamheter eller hos vissa myndigheter som beskrivs mer eller mindre detaljerat i bestämmelserna.

I en del sekretessbestämmelser uppställs inga särskilda villkor för att sekretessen ska gälla för de uppgifter och i det sammanhang som beskrivs där. Man brukar då tala om att sekretessen är absolut. Det stora flertalet sekretessbestämmelser innehåller däremot som förutsättning för att sekretess ska gälla att något speciellt villkor är uppfyllt. Vanligen är villkoret

utformat som ett s.k. skaderekvisit. Ett skaderekvisit innebär att sekretessen gäller under förutsättning att någon viss angiven risk för skada uppstår, om uppgiften lämnas ut. Det finns i lagen två huvudtyper av skaderekvisit: "raka" och "omvända".

Hur det raka skaderekvisitet ser ut framgår av följande exempel: "Sekretess gäller i ärende om arbetsskadeförsäkring eller delpensionsförsäkring för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs". Det raka skaderekvisitet uttrycker att huvudregeln är att sekretess inte gäller och att uppgifterna får lämnas ut.

Det omvända skaderekvisitet utgår däremot från sekretess som huvudregel. Ett exempel på denna typ av skaderekvisit är detta: "Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men".

Som framgår av de två exemplen används orden "skada" och "men" i skaderekvisiten. När det gäller sekretess till skydd för enskilda avser ordet "skada" ekonomisk skada som någon kan lida därför att uppgifter om hans eller hennes ekonomiska förhållanden har lämnats ut, t.ex. till en affärskonkurrent. Ordet "men" betecknar i främsta rummet integritetskränkningar av olika slag som kan uppstå därför att uppgifter om en människas personliga förhållanden lämnas ut. (En juridisk person, t.ex. ett aktiebolag, kan inte lida "men" i sekretesslagens betydelse.) "Men" innefattar både kroppsliga ingrepp och psykiska obehag. Också ett utlämnande av sådana uppgifter som vanligen inte är känsliga (t.ex. en persons adress) kan ibland medföra risk för "men", t.ex. om det kan antas att den som får uppgifterna ska använda dem för att utsätta den andre för våld eller trakasserier. I viss utsträckning innefattar "men" också konsekvenser av att uppgifter om personers privatekonomi lämnas ut.

Förutom skaderekvisit förekommer ibland också andra villkor i sekretessbestämmelserna som en förutsättning för sekretess, t.ex. att den enskilde har begärt att sekretess ska gälla.

En möjlighet att begränsa sekretessens räckvidd som används mycket i offentlighets- och sekretesslagen är regler om tidsbegränsning. Sådana regler om sekretesstider avser enbart uppgifter i allmänna handlingar. Reglerna om tidsbegränsning av handlingssekretessen får emellertid betydelse också för sekretessen i övrigt. Det kan t.ex. inte rimligen hävdas att det föreligger tystnadsplikt i fråga om uppgifter som återfinns i en handling som har blivit offentlig till följd av att den föreskrivna sekretesstiden har överskridits. Tiden för handlingssekretessen blir därmed inte sällan avgörande för frågan hur länge tystnadsplikt föreligger. Sekretesstiderna är vanligen utformade

som maximitider som anger vilken längsta tid som en uppgift i en allmän handling får hållas hemlig. Eftersom de flesta sekretessbestämmelserna innehåller skaderekvisit, kan man räkna med att risken för skada ofta har upphört innan sekretesstiden har gått ut. Sekretesstiderna varierar från 2 till 70 år beroende på vilket intresse som skyddas. För enskildas personliga förhållanden är sekretesstiden regelmässigt 50 eller 70 år medan den för det allmännas eller enskildas ekonomiska förhållanden ofta är 20 år. En huvudregel i fråga om utgångspunkten för beräkningen av sekretesstiderna anges i en av lagens grundläggande bestämmelser. För de flesta handlingar utgår man från handlingens tillkomst. I fråga om diaries, journaler, register och andra förteckningar som förs fortlöpande räknas tiden från det att uppgiften fördes in i handlingen. Det finns i några sekretessbestämmelser också andra avvikelser från huvudregeln.

3.7 Särskilda bestämmelser om sekretess för vissa organ (41–43 kap.)

3.7.1 SEKRETESSEN HOS REGERINGEN, RIKSDAGEN M.FL.

Ibland är de egentliga sekretessbestämmelserna i lagens fjärde och femte avdelning tillämpliga hos regeringen och Regeringskansliet (departementen). Det finns dessutom vissa bestämmelser om överföring av sekretess som direkt tar sikte på regeringen. En av dessa bestämmelser innebär att sekretess som gäller för en uppgift överförs till regeringen när regeringen ska bestämma om uppgiften får lämnas ut. Det kan t.ex. vara fråga om att en statlig myndighet har överklagat en annan myndighets beslut att inte lämna ut uppgiften till den statliga myndigheten (se avsnitt 3.4.6) eller att regeringen ska pröva en framställan om dispens från sekretess (se avsnitt 3.5.4).

Vad som nu har sagts om regeringen gäller i stort sett också riksdagen. Sekretessen hos riksdagen är begränsad i särskilt hög grad när det gäller sådant som har diskuterats i kammaren och i fråga om uppgifter i protokoll, utskottsbetänkanden och liknande handlingar.

Också hos Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) är sekretessen begränsad i särskilt stor utsträckning. Speciellt gäller detta uppgifter som enskilda har lämnat. JO:s beslut är i praktiken alltid offentliga.

Det finns vidare särskilda bestämmelser om begränsning av sekretessen hos Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten.

3.7.2 SEKRETESSEN HOS DOMSTOLAR

Som nämns i avsnitt 3.5.7 finns det i lagens sjätte avdelning en bestämmelse om överföring av sekretess till domstolar. Det finns dock undantag från denna huvudregel. Ett av dessa undantag, som nämnts tidigare, innebär att sådana sekretessbestämmelser i lagens fjärde och femte avdelning som är direkt tillämpliga hos domstolarna som huvudregel har företräde framför överförd sekretess.

Om en domstolsförhandling i ett mål hålls offentligt, upphör som huvudregel den sekretess som har gällt för de uppgifter som lämnas eller åberopas vid förhandlingen. Hålls förhandlingen inom stängda dörrar (se avsnitt 4), är huvudregeln att sekretessen består. När domstolen sedan avgör målet, upphör sekretessen, om domstolen inte särskilt beslutar att den ska bestå.

För en uppgift, som tas in i en dom eller ett beslut av en domstol, gäller inte någon sekretess annat än om domstolen särskilt bestämmer att sekretessen ska bestå. Domslut och motsvarande del av ett beslut kan sekretessbeläggas bara i sällsynta undantagsfall.

3.8 Inskränkningar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Vad som avses med rätten att meddela och offentliggöra uppgifter har behandlats i avsnitt 1.1 och 1.4. Där framgår bl.a. att det enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inte är tillåtet

- a) att meddela eller offentliggöra uppgifter om uppgiftslämnaren däri-genom gör sig skyldig till vissa allvarliga brott mot rikets säkerhet eller vissa andra brott riktade mot staten,
- b) att det är inte tillåtet att med avsikt lämna ut en allmän handling som är hemlig för publicering samt
- c) att det inte tillåtet att avsiktligen bryta mot tystnadsplikter i de fall som särskilt anges i offentlighets- och sekretesslagen.

I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om dels i vilka fall tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, dels i vilka fall tystnadsplikt som följer av andra författningar inskränker nämnda rätt. Som framgår ovan är rätten att meddela och offentliggöra uppgifter därutöver inskränkt direkt på grund av bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det sagda innebär att det i vissa fall är tillåtet att lämna en hemlig uppgift muntligen för publicering i t.ex. en tidning, men att det aldrig är tillåtet att lämna ut den hemliga allmänna handling varav dessa uppgifter

framgår eller att lämna ut uppgifter om man därigenom gör sig skyldig till ett sådant brott som nämns i de nämnda grundlagarna.

Skälet till denna ordning är bl.a. att bestämmelserna om sekretess inte alltid ger tillräckligt utrymme för att de offentliga funktionärerna i den omfattning som är önskvärd ska kunna lämna underlag för den allmänna debatten och kunna delta i denna. Genom att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i viss utsträckning kan utnyttjas även beträffande hemliga uppgifter, ökar möjligheterna för att missförhållanden i samhället blir offentligt belysta och diskuterade. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter innebär inte att de offentliga funktionärerna är skyldiga att lämna uppgifter till massmedierna utan bara att de har en möjlighet att göra det, om de bedömer att intresset av allmän insyn i myndigheternas verksamhet väger tyngre än det intresse som skyddas av sekretessen.

I offentlighets- och sekretesslagens tredje avdelning finns ett kapitel med allmänna bestämmelser om rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (13 kap.). Där finns bl.a. informationsbestämmelser som rör relationen mellan grundlagsregleringen och regleringen i offentlighets- och sekretesslagen samt en bestämmelse om förstärkt meddelarskydd för anställda och uppdragstagare hos vissa privaträttsliga organ som har att tillämpa offentlighetsprincipen.

I offentlighets- och sekretesslagens fjärde till sjätte avdelningar anges sist i respektive kapitel i vilken mån den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelserna i kapitlet eller av förbehåll som har uppställts med stöd av bestämmelser i kapitlet, inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Lagens sjunde avdelning innehåller slutligen bestämmelser om i vilken mån tystnadsplikt som följer av bestämmelser i annan författning än offentlighets- och sekretesslagen inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

De flesta tystnadsplikter som tar över meddelarfriheten är sådana som åligger offentliga funktionärer. I vissa fall är meddelarfriheten begränsad också för enskilda personer med tystnadsplikt (bl.a. advokater och läkare som arbetar privat).

4

Domstolsförhandlingar inom stängda dörrar

Om uppgifter för vilka sekretess gäller ska lämnas eller åberopas vid en domstolsförhandling, får domstolen i allmänhet hålla förhandlingen inom stängda dörrar. Vid de allmänna domstolarna (tingsrätter, hovrätter och Högsta domstolen) krävs det dock vanligen särskilt starka skäl för att en förhandling ska hållas inom stängda dörrar. Möjligheterna att hålla förhandlingar inom stängda dörrar är större vid förvaltningsdomstolarna (länsrätter, kammarrätter och Regeringsrätten) än vid de allmänna domstolarna. Har en domstolsförhandling hållits inom stängda dörrar, kan domstolen besluta om tystnadsplikt för den som har varit närvarande. Om en hemlig uppgift läggs fram inför öppna dörrar upphör som huvudregel sekretessen för uppgiften att gälla (se avsnitt 3.7.2).



REGERINGSKANSLIET

Justitiedepartementet