

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2007-10-16

Närvarande: Regeringsrådet Rune Lavin, justitierådet Marianne Lundius och regeringsrådet Karin Almgren.

Sekretess för uppgifter på de s.k. tsunamibanden

Enligt en lagrådsremiss den 11 oktober 2007 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Ulrika Nydevik och kanslirådet Katrin Hollunger Wågnert.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Den föreslagna sekretessbestämmelsen avser uppgifter i de säkerhetskopior som har bevarats ”med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004.” Härmed avses den s.k. tsunamikatastrofen vid jultid detta år. Bestämmelsens lydelse ger intrycket att denna var den enda naturkatastrof som inträffade år 2004 i Asien. Det undandrar sig Lagrådets bedömning om detta är riktigt eller inte. Från lagstiftningsteknisk synpunkt är det av intresse att notera att bestämmelsen endast omfattar uppgifter i vissa bestämda säkerhetskopior. I den löpande texten i remissen görs nästan endast bedömningar och uttalanden beträffande just dessa kopior. Utformningen är närmast av det slag som regeringen skulle kunna tänkas ge åt ett beslut med

anledning av att någon begär att få ut de ifrågavarande handlingarna. Detta gäller särskilt det stora utrymme som ägnas åt frågan om banden är allmänna handlingar eller inte. Denna uppläggningslagförslaget ger anledning att beakta om den föreslagna normen uppfyller det i motiven till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 203 f.) uppställda kravet på allmängiltighet. Som exempel på att en lag uppfyller kravet på generell utformning nämns i motiven att den avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller att den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer. I det nu aktuella fallet är föremålet konkret angivet, och syftet med bestämmelsen är att sekretessbelägga uppgifterna i just detta föremål och inte uppgifter i andra liknande föremål, det vill säga andra säkerhetskopior. Lagrådet anser dock att kravet på allmängiltighet är uppfyllt såtillvida att den föreslagna bestämmelsen kommer att bli tillämplig varje gång någon begär att få ut de ifrågavarande handlingarna. Bestämmelsen gäller med andra ord för alla och inte enbart för en viss eller vissa personer.

Regeringen klargör i remissen (s. 16) att dess uppfattning är att magnetband med säkerhetskopior aldrig kan anses upprättade i tryckfrihetsförordningens mening och därmed inte heller kan anses utgöra allmänna handlingar. Om någon skulle begära att få tillgång till de aktuella banden, kommer regeringen således att avslå denna begäran med hänvisning enbart till tryckfrihetsförordningen. Regeringen skulle således aldrig behöva tillämpa den av riksdagen antagna provisoriska lagregeln i 5 kap. 11 § sekretesslagen (alltså den regel som regeringen med vissa småjusteringar nu föreslår skall permanentas). I remissen talas om att banden innehåller bl. a. allmänna handlingar och i så fall skulle dessa kunna sekretessbeläggas oavsett att de egentligen är offentliga. Möjligen kan regeln

också anses ha viss betydelse för den tystnadsplikt som sekretesslagen uppställer. Vad gäller regeringens uppfattning i frågan om dylika magnetbands status enligt tryckfrihetsförordningen är att märka att regeringens beslut i frågor om handlingars utlämnande inte går att överklaga med den följd att regeringen inte riskerar att få sitt beslut underkastat någon domstols prövning.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas *endast* om det är påkallat med hänsyn till sju i paragrafen angivna syften. I andra stycket föreskrivs bl. a. att begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges *noga* i bestämmelse i en särskild lag, det vill säga sekretesslagen. Det råder inte något tvivel om att de ifrågasvarande banden – t.o.m. kanske i huvudsak – innehåller sådana uppgifter som inte kan hemlighållas med stöd av de ovan nämnda sju punkterna. I praktiken är det inte alls ovanligt att handlingar innehåller ett mycket omfattande material och att en myndighet därför får göra en genomgång av handlingarna för att utröna vad som kan lämnas ut och vad som i stället är belagt med sekretess. Den föreslagna bestämmelsen skulle göra en sådan genomgång onödig, eftersom allt på banden skulle vara sekretessbelagt. En sådan bestämmelse kommer emellertid att stå i strid med 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen, eftersom den ger möjlighet att hemlighålla sådana uppgifter som inte omfattas av nämnda paragraf. Bestämmelsen föreslås skola placeras i ett kapitel med rubriken "Sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott". Det finns en antydning i remissen om att man velat förebygga terrorbrott eller andra brott mot rikets säkerhet genom bestämmelsen. Skälet till att detta syfte inte preciserats i lagtexten redovisas egentligen inte. Det skulle vara fullt möjligt att i lagtexten klart ange att sekretess gäller för uppgift som kan medföra fara för rikets säkerhet. Då skulle

andra uppgifter på banden bli offentliga, om inte någon annan sekretessbestämmelse är tillämplig. Härigenom skulle man kunna uppnå viss överensstämmelse med 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen.

Den opreciserade lydelsen av den föreslagna paragrafen får också betydelse för den tystnadsplikt i det allmännas verksamhet som paragrafen kommer att innehålla. Det är ett rimligt krav att den offentligt anställda skall kunna läsa ut ur en sekretessbestämmelse vilka uppgifter hans tystnadsplikt omfattar. Denna möjlighet ger knappast den föreslagna sekretessbestämmelsen. Brott mot tystnadsplikt straffsanktioneras i 20 kap. 3 § brottsbalken och innefattar även oaktsamhetsbrottet.

Det väsentligaste i sammanhanget är att den föreslagna bestämmelsen sekretessbelägger även sådana uppgifter vilkas innehåll inte omfattas av uppräknningen i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen och därför blir grundlagsstridig. Särskilt allvarligt är att förslaget innebär att den nya regeln blir permanent och skall omfatta en sekretesstid om hela 70 år. I remissen uttalas på flera ställen att osäkerhet råder om rättsläget och att en utredning därför skall tillkallas. Om nu regeringens förslag antas av riksdagen, har i själva verket en principiell lösning på problemet anvisats. Det är dock knappast någon framkomlig väg att sekretessbelägga varje enskild säkerhetskopia när så bedöms erforderligt. Om säkerhetskopior överlag, alltså inte enbart de så kallade tsunamibanderna, skall skyddas från insyn, talar allt för att detta måste ske genom ändringar av reglerna om begreppet allmän handling i tryckfrihetsförordningen. Detta kräver dock en grundlagsändring som kan genomföras först i samband med nästkommande riksdagsval. Riksdagen iakttog en berättigad försik-

tighet när den beslutade att den ifrågavarande sekretessregeln skulle tidsbegränsas.

Lagrådet avstyrker förslaget.