



REMISSYTTRANDE

Datum

2012 -10- 3 1

Dnr

6170-12-80

Aktbilaga 2

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Grundlagsenheten
103 33 STOCKHOLM

Promemorian Sekretess i det internationella samarbetet (Ds 2012:34) *(Departementets diarienummer Ju2012/5900/L6)*

Sammanfattning

Justitiekanslern har ingen erinran mot promemorians förslag om att införa en bestämmelse om sekretess till skydd för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden till följd av internationella förpliktelser. Justitiekanslern anser dock att bestämmelsen inte ska omfatta sådana internationella avtal som inte ingås av riksdagen utan endast av regeringen. Detta ställningstagande föranleds av att kravet i 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen (TF) på att inskränkningar i handlingsoffentligheten ska beslutas av riksdagen annars riskerar att luckras upp. Justitiekanslern anser inte heller att den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen ska begränsa meddelandefriheten.

Justitiekanslern avstyrker promemorians förslag att det införs en bestämmelse om sekretess till skydd för det allmännas intresse till följd av internationella förpliktelser som är så generellt avfattad som är fallet.

Inledning

Promemorian innehåller i huvudsak förslag till två nya bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (OSL) avseende sekretess till följd av internationella förpliktelser – den ena bestämmelsen gäller sekretess till skydd för personliga eller ekonomiska intressen och den andra sekretess till skydd för allmänna intressen.

Förslagen väcker frågor kring bestämmelsernas behov och avgränsning, riksdagens och regeringens medverkan vid uppkomsten av sådana internationella förpliktelser som ska omfattas av de nya bestämmelserna samt bestämmelsernas förhållande till meddelandefriheten.

Yttrandet följer promemorians disposition och behandlar de nu nämnda frågeställningarna i relation till respektive bestämmelse.

Sekretess till skydd för enskilda enligt internationella förpliktelser

Som Justitiekanslern tidigare har anfört i remissyttrandet över Offentlighets- och sekretesskommitténs (OSEK:s) slutbetänkande (SOU 2004:75), till vilken promemorians förslag nära ansluter sig, är förslaget till 21 a kap. 1 § OSL generellt utformat och innebär inte endast en sammanslagning av bestämmelserna i 27 kap. 5 § andra stycket, 30 kap. 24 §, 34 kap. 4 § och 37 kap. 2 § OSL, vilka föreslås bli upphävda och ersatta av 21 a kap. 1 §. Ett införande av bestämmelsen innebär även att området för sekretess utvidgas eftersom 21 a kap. 1 § inte innehåller några rekvisit som begränsar sekretessens räckvidd. Med hänsyn till den förenkling som bestämmelsen kan antas innebära inför framtida internationella avtal innehållande sekretessförpliktelser, som med nu gällande ordning skulle kräva att det infördes nya sekretessbestämmelser med anledning av varje sådant avtal, bör dock den avgränsning av det sekretessbelagda området som föreslås i promemorian kunna godtas.

Enligt promemorians förslag ska 21 a kap. 1 § omfatta bl.a. sådana sekretessförpliktelser som följer av "ett av *Sverige* [...] ingånget avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation". Detta uttrycksätt ska enligt promemorian ge utrymme för att bestämmelsen kommer att omfatta avtal som ingås av såväl regeringen som riksdagen. I detta hänseende avviker promemorians förslag från OSEK:s förslag, där det uttryckligen angavs att bestämmelsen endast omfattade sådana avtal som ingåtts av riksdagen. Som skäl för denna avvikelse anförs det i promemorian att internationella avtal som innefattar sekretessförpliktelser kan komma att slutas inte endast inom ramen för riksdagens kompetens. Sådana avtal kan även komma att falla under regeringens kompetens enligt 10 kap. regeringsformen (promemorian, s. 60-61).

Det finns dock inte i promemorian någon diskussion kring denna reglerings förenlighet med kravet i 2 kap. 2 § andra stycket TF på att inskränkningar i handlingsoffentligheten ska beslutas genom lag och att regeringens befogenheter i detta avseende är inskränkt till att meddela närmare föreskrifter om sådana lagreglers tillämplighet. Denna bestämmelse i TF synes ha utgjort det huvudsakliga skälet till OSEK:s bedömning att sådana internationella avtal som ska omfattas av den nu diskuterade sekretessbestämmelsen måste ha ingåtts av riksdagen (SOU 2004:75, s. 229-230 och 249).

Av förarbetena till 2 kap. 2 § TF framgår också att regleringen i TF förutsätter att gränserna för sekretessen i allt väsentligt anges i lag och att regeringen endast i något hänseende ska ha möjlighet att genom förordning fylla ut dessa lagregler. En utgångspunkt är således att en beslutskompetens för regeringen inte får underminera huvudregeln att inskränkningar i handlingsoffentligheten beslutas av riksdagen (prop. 1975/76:160, s. 80). Ytterst handlar frågan om att begränsningar i offentlighetsprincipen inte ska kunna undandras parlamentarisk kontroll (prop. 1975/76, s. 77 och SOU 2004:75, s. 225).

Med beaktande av det nu anförda talar mycket för att det av promemorian förordade förslaget inte är förenlig med de skäl som ligger till grund för regleringen i 2 kap. 2 § andra stycket TF. Ett sätt att komma till rätta med denna brist i promemorian förslag till 21 a kap. 1 § OSL är att byta ut formuleringen ”ett av *Sverige* [...] ingånget avtal” mot ”ett av *riksdagen* [...] ingånget avtal”.

Den tystnadsplikt som följer av tre av de bestämmelser som föreslås upphöra och bli ersatta av 21 a kap. 1 § OSL (27 kap. 5 § andra stycket, 30 kap. 24 § och 34 kap. 4 § OSL) inskränker enligt dagens reglering meddelandefriheten i vissa fall. I promemorian föreslås att dessa inskränkningar kvarstår och förs in i 21 a kap. 3 § OSL. Några närmare skäl till stöd för detta ställningstagande redovisas inte (se promemorian, s. 63).

OSEK har å sin sida resonerat tämligen utförligt kring behovet av att behålla nyss nämnda inskränkningar av meddelandefriheten och kommit fram till att det inte finns skäl att låta uppgifter som sekretessbeläggs med stöd av den nya bestämmelsen vara undantagna meddelandefriheten (SOU 2004:75, s. 236-241). Det huvudsakliga argumentet som OSEK anför till stöd för sin ståndpunkt är att de uppgifter som kommer att omfattas av sekretess enligt den nya bestämmelsen, och där meddelandefriheten idag är inskränkt, i de allra flesta fall kommer att vara sekretessbelagda och undantagna från meddelandefriheten redan med stöd av de sekretessbestämmelser som gäller för rent svenska förhållanden (se 27 kap. 1-5 §§ och 10 § samt 30 kap. 23 § och 30 §, jfr dock 34 kap. 1-3 §§ och 11 § OSL).

Justitiekanslerns uppfattning är att OSEK:s ståndpunkt är välgrundad. Det är dock svårt att veta vilka överväganden som ligger bakom promemorian förslag eftersom några sådana inte redovisas. Med hänsyn till det nu anförda och till de viktiga skäl som bär upp meddelandefrihetsregleringen, bör promemorian förslag inte genomföras i denna del. Detta sker enklast genom att förslaget till 21 a kap. 3 § OSL stryks i sin helhet.

Sekretess till skydd för allmänna intressen

Promemorian förslag till 15 kap. 1 a § OSL avviker i ett väsentligt avseende från OSEK:s förslag till bestämmelse om sekretess på grund av internationella förpliktelser till skydd för allmänna intressen. Enligt OSEK:s förslag skulle sekretessen begränsas till uppgifter som en myndighet förfogar över på grund av ett ”med en annan stat eller en mellanfolklig organisation ingånget och av riksdagen godkänt avtal om *särskilt skydd* för vissa uppgifter”. Avsikten med denna formulering var att åstadkomma en begränsning av sekretessens räckvidd. Bestämmelsen skulle alltså endast omfatta separata avtal om särskilt skydd för vissa uppgifter som ingåtts av riksdagen, vilket innebär att bl.a. sekretessklausuler i anslutningsfördragen eller i EG-förordningar eller EG-direktiv inte skulle falla under bestämmelsens tillämpningsområde (SOU 2004:75, s. 258-259). I promemorian anføres att den av OSEK föreslagna avgränsningen inte är ändamålsenlig,

och att bestämmelsen istället ska utformas efter samma mönster som förslaget till 21 a kap. 1 § OSL (promemorian, s. 65).

Justitiekanslern har begränsade möjligheter att bedöma i vilken utsträckning som promemorians ståndpunkt har fog för sig, men noterar att den nu föreslagna lydelsen av 15 kap. 1 a § OSL dramatiskt utvidgar det sekretessbelagda området på ett vis som knappast kan vara avsett. Bestämmelsen som promemorian föreslår saknar nämligen helt rekvisit som begränsar sekretessens föremål och räckvidd. Att bestämmelsens avsikt är att sekretessbelägga uppgifter till skydd för allmänna intressen framgår visserligen av dess placering i 15 kap. OSL, men enligt lydelsen omfattar bestämmelsen även uppgifter som rör enskildas personliga och ekonomiska förhållanden liksom alla andra typer av uppgifter som enligt ett avtal ska vara hemliga. Det kan enligt Justitiekanslerns mening starkt ifrågasättas om det är lämpligt att införa en bestämmelse i dess föreslagna utformning, särskilt som denna kan anses stå i strid med kravet i 2 kap. 2 § andra stycket TF att begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga.

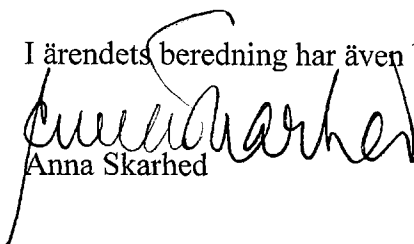
Även om den föreslagna bestämmelsen skulle ges en lämplig begränsning avseende sekretessens föremål och räckvidd finns det skäl att ifrågasätta behovet av regeln. Både promemorian och OSEK verkar mena att utrikessekretessen enligt 15 kap. 1 § OSL i princip redan uppfyller det behov som finns av att kunna sekretessbelägga uppgifter till skydd för allmänna intressen inom det internationella samarbetet och att bestämmelsens huvudsakliga syfte istället är att den ska underlätta Sveriges förhandlingar och samarbete med främmande makt (SOU 2004:74, s. 245-246 och promemorian, s. 47-48). Mot denna bakgrund är Justitiekanslern inte övertygad om att den föreslagna bestämmelsen svarar mot ett oundgängligt behov.

Vad som anförts ovan om att begränsningar av handlingsoffentligheten inte får undandras parlamentarisk kontroll och att därför endast internationella avtal som ingåtts av riksdagen bör omfattas av bestämmelsen gör sig lika starkt gällande även avseende förslaget till 15 kap. 1 a § OSL.

Med hänsyn till att utrikessekretessen i 15 kap. 1 § OSL i allt väsentligt svarar mot de behov som finns av att sekretessbelägga uppgifter till skydd för allmänna intressen inom det internationella samarbetet kan det inte anses motiverat att sådana uppgifter som eventuellt *endast* skulle omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 a § OSL ska kunna begränsa meddelarfriheten, såsom promemorian föreslår. Justitiekanslerns bedömning överensstämmer i detta avseende med den som OSEK tidigare har gjort (se SOU 2004:75, s. 250).

Ärendet har föredragits av Mikael Ruotsi.

I ärendets beredning har även byråchefen Håkan Rustand deltagit.


Anna Skarhed