



Utökat sekretesskydd i verksamhet för teknisk bearbetning och lagring

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen.

Regeringens förslag innebär att den tystnadsplikt som gäller i verksamhet som avser teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning utvidgas, från att omfatta sådana personuppgifter som avses i personuppgiftslagen till att omfatta alla uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i sådan verksamhet. Vidare föreslås att en reglering införs som innebär att om en myndighet, i en verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för en annan myndighets räkning, får en uppgift som hos den senare myndigheten är sekretessreglerad av hänsyn till ett allmänt intresse, ska sekretessbestämmelsen även tillämpas hos den mottagande myndigheten.

I propositionen behandlar regeringen även vissa andra förslag som lämnats av E-delegationen i betänkandet Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service (SOU 2014:39).

Inga följdmotioner har väckts med anledning av propositionen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Behandlade förslag

Proposition 2016/17:198 Utökat sekretesskydd i verksamhet för teknisk bearbetning och lagring.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

 Ärendet och dess beredning.....4

 Bakgrund4

Utskottets överväganden.....7

 Utökat sekretesskydd i verksamhet för teknisk bearbetning och lagring7

 Utskottets ställningstagande.....10

Bilaga 1

Förteckning över behandlade förslag.....11

 Propositionen11

Bilaga 2

Regeringens lagförslag12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Utökat sekretesskydd i verksamhet för teknisk bearbetning och lagring

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2016/17:198.

Stockholm den 7 november 2017

På konstitutionsutskottets vägnar

Beatrice Ask

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Beatrice Ask (M), Hans Ekström (S), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Annicka Engblom (M), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Marta Obminska (M), Emanuel Öz (S), Fredrik Eriksson (SD), Tina Acketoft (L), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Laila Naraghi (S), Berit Högman (S), Lisbeth Sundén Andersson (M) och Eva-Lena Gustavsson (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Regeringen föreslår i proposition 2016/17:198 Utökat sekretesskydd i verksamhet för teknisk bearbetning och lagring att riksdagen antar det förslag till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, som läggs fram i propositionen.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Inga följdmotioner har väckts med anledning av propositionen.

I propositionen (s. 5) finns en redogörelse för ärendets beredning före regeringens beslut om proposition.

Bakgrund

E-förvaltning och utkontraktering av it-drift

Med e-förvaltning avses främst olika former av digitala tjänster, såsom elektronisk ärendehantering, som erbjuds av den offentliga sektorn. Regeringen har beslutat att digitala tjänster, så långt det är möjligt och där det är relevant, ska vara förstahandsvalet i den offentliga sektorns kontakter med medborgare, organisationer och företag (prop. 2015/16:1 utg.omr. 22 avsnitt 4.5.1).

För många myndigheter är gemensamma lösningar och samverkan kring it-drift en förutsättning för att verksamheten ska kunna bedrivas, eftersom it-baserade funktioner ofta kräver specialistkompetens och avancerade tekniska hjälpmedel. Vissa myndigheter har också i uppdrag att tillhandahålla it-baserade funktioner och tjänster åt andra myndigheter. Den senare formen av myndighetssamverkan innebär i praktiken en form av utkontraktering, då en myndighet tillhandahåller it-baserade funktioner åt andra myndigheter och behandlar uppgifter för dessa myndigheters räkning.

Myndighetssamverkan genom utkontraktering av it-drift utformas normalt så att driften enbart avser teknisk bearbetning eller lagring för den beställande myndighetens räkning. Det kan emellertid av tekniska skäl krävas att uppgifterna blir tillgängliga för den myndighet som tillhandahåller it-driften.

En särskild utredare har fått i uppdrag att överväga vissa frågor i säkerhetsskyddslagstiftningen för att bl.a. kartlägga behovet av att hindra att säkerhetsskyddslagstiftningen utsätts för risker i samband med bl.a. utkontraktering (Ju 2017:08, dir. 2017:32). Utredningsuppdraget ska redovisas senast den 1 maj 2018.

Tryckfrihetsförordningen och offentlighetsprincipen

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) ska varje svensk medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Av 14 kap. 5 § andra stycket TF följer att samma rätt gäller för utlänningar. En handling är enligt 2 kap. 3 § TF allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En elektronisk handling anses i enlighet med 2 kap. 6 § TF inkommen till myndigheten när någon annan gjort upptagningen tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

En handling som förvaras hos en myndighet endast som ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning anses emellertid enligt 2 kap. 10 § första stycket TF inte vara någon allmän handling. En sådan handling omfattas således inte av bestämmelserna om handlingsoffentlighet. En uppgift i en sådan handling kan dock omfattas av sekretess.

Sekretess

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § första stycket TF begränsas endast om det är nödvändigt med hänsyn till vissa angivna intressen, bl.a. skyddet för en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden eller det allmännas ekonomiska intresse. Sekretess gäller som huvudregel inte bara i förhållande till enskilda, utan också mellan myndigheter och inom en myndighet, om det där finns olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL).

Sekretessen innebär inte bara en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar, utan även ett förbud att röja en uppgift, genom att lämna ut handlingen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL), dvs. även om det sker muntligen. Det är alltså fråga om både handlingssekretess och tystnadsplikt. Otillåtet röjande av en sekretessbelagd uppgift är straffsanktionerat som brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken).

Till den del sekretessbestämmelserna innebär tystnadsplikt medför de även en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen (RF) och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt 2 kap. 21 § RF får begränsningar i yttrandefriheten göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får vidare aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den, och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Inte heller får en begränsning göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Av 2 kap. 23 § RF följer vidare att yttrandefriheten får begränsas endast med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott.

Sekretessbestämmelserna i OSL gäller inte bara för uppgifter i allmänna handlingar, utan även för uppgifter som hos en myndighet finns i sådana handlingar som ännu inte har blivit allmänna, t.ex. arbetsmaterial, utkast och andra handlingar som varken har expedierats eller på annat sätt kommit att bli upprättade i TF:s mening. En sekretessbestämmelse kan därmed vara tillämplig på en uppgift även om den förekommer i en handling som enligt 2 kap. 10 § första stycket TF inte är en allmän handling.

Huvudregeln i OSL är att grunden för sekretess inte följer med en uppgift när denna lämnas till en annan myndighet. När en sådan överföring av sekretess för vissa typer av uppgifter har ansetts nödvändig finns i stället i OSL särskilda bestämmelser om detta. Om en sekretessreglerad uppgift lämnas från en myndighet till en annan gäller därmed sekretess hos den mottagande myndigheten antingen om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten, eller om sekretess följer av en bestämmelse om överföring av sekretess. Om ingen av dessa förutsättningar är uppfylld blir uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten.

Enligt 40 kap. 5 § OSL gäller sekretess i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning av sådana personuppgifter som avses i personuppgiftslagen (1998:204), förkortad PUL, för en uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Eftersom handlingar som förvaras hos en myndighet för enbart teknisk bearbetning eller lagring enligt 2 kap. 10 § TF inte är allmänna, reglerar bestämmelsen i 40 kap. 5 § OSL i praktiken endast en tystnadsplikt i det allmännas verksamhet.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), ofta kallad meddelarfriheten, har som huvudregel företräde framför den tystnadsplikt som följer av en sekretessbestämmelse. Den har dock aldrig företräde framför handlingssekretessen (7 kap. 3 § första stycket 2 och 5 § TF samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § 2 YGL). Det kan således vara tillåtet att t.ex. muntligen lämna en uppgift till en journalist eller att själv publicera uppgiften, men det är aldrig tillåtet att med stöd av meddelarfriheten lämna ut en allmän handling där den sekretessbelagda uppgiften finns. I vissa fall har emellertid en bestämmelse om tystnadsplikt företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. I dessa fall är rätten att meddela och offentliggöra uppgifter helt inskränkt. I OSL anges i vilka fall den tystnadsplikt som följer av en sekretessbestämmelse inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelsen i 40 kap. 5 § OSL inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Utskottets överväganden

Utökat sekretessskydd i verksamhet för teknisk bearbetning och lagring

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen.

Propositionen

En utvidgning av tystnadsplikten i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller lagring

Regeringen anför i propositionen att det är angeläget att utvecklingen av den offentliga förvaltningens digitalisering sker så att skyddet för den personliga integriteten och enskildas förtroende för den offentliga förvaltningen upprätthålls. Det är rimligt att enskilda ska kunna förvänta sig att uppgifter som de lämnar på ett eget utrymme på en myndighets server via en digital tjänst skyddas såväl mot insyn från allmänheten som mot obehörigt utnyttjande från dem som har teknisk tillgång till uppgifterna.

Regeringen konstaterar att den närmare innebörden av den nuvarande regleringen i 40 kap. 5 § OSL inte är helt klar, men att det ligger nära till hands att anta att inskränkningen till sådana personuppgifter som avses i PUL innebär att bestämmelsen inte är tillämplig i alla typer av bearbetnings- eller lagringsverksamhet för någon annans räkning, utan bara i sådan verksamhet som omfattar bearbetning eller lagring av just personuppgifter. I praktiken skulle bestämmelsen då endast omfatta sådana situationer när en myndighet agerar personuppgiftsbiträde åt ett företag eller en annan myndighet, eller när myndigheten tillhandahåller tjänster för teknisk bearbetning eller lagring som innefattar personuppgifter. Däremot skulle den enligt regeringen inte omfatta verksamhet för teknisk bearbetning eller lagring av handlingar som upprättats av juridiska personer och som kan innehålla uppgifter som inte utgör personuppgifter. Sådan verksamhet är enligt regeringen vanlig.

Tystnadsplikten enligt 40 kap. 5 § OSL framstår enligt regeringen mot denna bakgrund, och med hänsyn till de behov som finns vid utveckling av och samverkan kring den offentliga sektorns digitala tjänster, som alltför snävt avgränsad. Det finns därmed starka skäl för att utvidga sekretessen till att omfatta alla sådana uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som behandlas i verksamhet enbart för teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning.

När det gäller den avvägning mellan insynsintresset och behovet av sekretess anför regeringen bl.a. följande. Vid teknisk bearbetning eller lagring

i anslutning till digitala tjänster som tillhandahålls av myndigheter är det enskildas uppgifter som berörs. När det gäller sådan privat information, som ofta sammanställs som ett led i framtagandet av en handling som sedermera ska lämnas in till myndigheten och som hanteras av myndigheten uteslutande för den enskildes räkning, anser regeringen att det i stort helt saknas ett insynsintresse. Insynsintresset får enligt regeringen anses tillgodosett genom att uppgifterna finns åtkomliga hos den myndighet som har beställt den tekniska bearbetningen eller lagringen. För att enskilda ska känna sig trygga med att använda tjänster av det aktuella slaget krävs enligt regeringen att sekretessen är absolut.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att tillämpningsområdet för regleringen i 40 kap. 5 § OSL utvidgas till att omfatta alla uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som en myndighet behandlar endast som ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning.

Vid en samlad bedömning av avvägningen mellan insynsintresset och behovet av skydd för de uppgifter som en enskild har sparat i den digitala tjänsten anser regeringen vidare att tystnadsplikten enligt den föreslagna regleringen även bör inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Överföring av sekretess vid utkontraktering till en annan myndighet

Vissa sekretessbestämmelser till skydd för ett allmänt intresse är utformade så att de ska tillämpas oavsett hos vilken myndighet eller verksamhet uppgifterna förekommer. Sådana primära sekretessbestämmelser finns bl.a. i 15 kap. 1 och 2 §§ OSL (s.k. utrikes- och försvarssekretess). I andra bestämmelser har sekretessens räckvidd begränsats till en viss myndighet eller en viss verksamhet. Överlämnas en sekretessbelagd uppgift från en myndighet till en annan omfattas uppgiften av sekretess i den mottagande myndigheten bara om det finns en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig även där, eller om det finns en bestämmelse om överföring av sekretess.

Regeringen konstaterar att det för närvarande saknas en bestämmelse om överföring av sekretess vid utkontraktering av it-drift. Detta medför enligt regeringen att det finns en risk för bristande sekretesskydd i de fall då en sekretessbestämmelse är tillämplig endast i den myndighet som beställer teknisk bearbetning eller lagring. Den ökade myndighetssamverkan inom it-driftsområdet innebär enligt regeringen att det finns ett behov av en kompletterande bestämmelse om överföring av sekretess för uppgifter som är sekretessreglerade av hänsyn till ett allmänt intresse.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund, och med hänsyn till att behovet av sekretess enligt regeringen väger tyngre än insynsintresset, att det införs en reglering som, när en myndighet i sin verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för en annan myndighets räkning får uppgifter som hos den senare myndigheten är sekretessreglerade av hänsyn till ett allmänt

intresse, gör sekretessbestämmelsen tillämplig hos den mottagande myndigheten.

Hjälp-tjänster och presentationstjänster

I propositionen behandlar regeringen även vissa ytterligare förslag som lämnats av E-delegationen i betänkandet Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service (SOU 2014:39). Förslagen gäller en myndighets verksamhet för att tillhandahålla service genom dels s.k. hjälp-tjänster (myndigheternas stöd och hjälp till enskilda för att de ska kunna använda de digitala tjänsterna), dels s.k. presentationstjänster (digitala tjänster som ger användaren tillgång till en samlad information, även om uppgifterna ursprungligen kommer från olika myndigheter). Delegationen har föreslagit att det införs bestämmelser om sekretess för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i myndigheters verksamhet för att tillhandahålla hjälp-tjänster och presentationstjänster.

Regeringen delar inte E-delegationens bedömning när det gäller behovet av sekretess vid dessa typer av tjänster. När det gäller behovet av sekretess vid hjälp-tjänster konstaterar regeringen att det inte uppkommer några allmänna handlingar så länge muntliga samtal inte spelas in. Regeringen framhåller också att en hjälp-tjänst inte bör utformas så att den leder till en kartläggning eller övervakning av enskildas personliga förhållanden (se 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Dessutom framhålls möjligheten att gallra allmänna handlingar. Utöver detta anför regeringen att redan befintliga sekretess-regleringar torde kunna vara tillämpliga även på uppgifter som hanteras när myndigheter tillhandahåller hjälp-tjänster.

Även när det gäller myndigheters tillhandahållande av presentationstjänster påminner regeringen om möjligheten att gallra allmänna handlingar. Dessutom konstaterar regeringen bl.a. att de uppgifter som hanteras inom ramen för en sådan tjänst kan omfattas av allt från absolut sekretess till ingen sekretess alls i den verksamhet de hämtas ifrån. Regeringen anser därför att en generell bestämmelse om sekretess för uppgifter som hanteras i presentationstjänster är mindre lämplig. Vidare bör presentationstjänster enligt regeringen ofta kunna utformas så att myndighetens hantering av uppgifterna sker i form av teknisk bearbetning eller lagring för användarens räkning. Användaren kan därmed få en sammanställning av information i en digital tjänst, utan att myndigheten kan ta del av den. I dessa fall skulle uppgifterna i sammanställningen omfattas av den föreslagna lagändringen i 40 kap. 5 § OSL.

Mot denna bakgrund lämnar regeringen inga förslag på lagändringar i dessa delar.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ställer sig bakom de överväganden som görs i propositionen och tillstyrker regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2016/17:198 Utökat sekretesskydd i verksamhet för teknisk bearbetning och lagring:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 40 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 11 kap. 4 a §, och närmast före 11 kap. 4 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

Teknisk bearbetning och lagring

4 a §

Får en myndighet i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för en annan myndighets räkning en uppgift som hos den senare myndigheten är sekretessreglerad av hänsyn till ett allmänt intresse, blir sekretessbestämmelsen tillämplig även hos den mottagande myndigheten.

40 kap.

5 §

Sekretess gäller i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning *av personuppgifter som avses i personuppgiftslagen (1998:204)* för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Sekretess gäller i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.