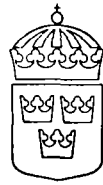


Regeringens proposition

1988/89:131

om sekretesskyddet för uppgifter i
tillsynsärenden m. m.



Prop.
1988/89:131

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i
bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 16 mars 1989.

På regeringens vägnar

Sten Andersson

Laila Freivalds

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i sekretesslagen.

Uppgifter om ett företags affärs- eller driftförhållanden, som en miljö- och hälsoskyddsnämnd inhämtat i sin tillsynsverksamhet, skall enligt förslaget kunna lämnas ut trots att ett röjande kan antas skada företaget, om uppgifterna har sådant allmänintresse att de bör lämnas ut, t. ex. för att informera allmänheten om dålig livsmedelshygien eller miljöfarliga utsläpp.

Vidare skall enligt propositionen den sekretess som för närvarande gäller i vissa ärenden hos statens nämnd för internationella adoptionsfrågor utvidgas så att den gäller för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i alla ärenden om internationella adoptioner hos nämnden.

Slutligen föreslås att sekretess skall kunna omfatta uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om brottsskadeersättning.

De nya reglerna avses träda i kraft den 1 juli 1989.

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)¹
dels att 8 kap. 7 §, 9 kap. 11 § och 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 7 kap. 29 och 30 §§,
 av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

29 §

Sekretess gäller hos statens nämnd för internationella adoptionsfrågor i ärende om sådana frågor för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

30 §

Sekretess gäller hos brottsskadenämnden i ärende om brottsskadeersättning för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

8 kap.

7 §²

Sekretess gäller i verksamhet, som bedrivs av annan än statlig myndighet och som består i tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet, för uppgift om

1. enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs,

2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den, som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för tillsyns- eller stödverksamhet som avses i denna paragraf.

Motsvarande sekretess gäller hos kommunal myndighet i ärende om tillstånd till hantering av brandfarliga varor. Sekretessen gäller dock inte beslut i sådant ärende.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen enligt första stycket 1. om

Sekretess enligt första stycket 1. gäller dock inte för uppgift i miljö- och hälsoskydds nämnds tillsyns-

¹ Lagen omtryckt 1988:9.

² Senaste lydelse 1988:869.

den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

verksamhet, om intresset av allmän kännedom om förhållande som rör människors hälsa, miljön eller redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från nämnda sekretess, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

9 kap.

11 §

Sekretess gäller hos utrikesdepartementet, inom utrikesrepresentationen och hos statens nämnd för internationella adoptionsfrågor för uppgift i ärende om ekonomiskt bistånd, biträde i rättslig angelägenhet eller utredning eller annat liknande bistånd åt enskild, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närtstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende om ekonomiskt bistånd.

Sekretess gäller hos utrikesdepartementet och inom utrikesrepresentationen för uppgift i ärende om ekonomiskt bistånd, biträde i rättslig angelägenhet eller utredning eller annat liknande bistånd åt enskild, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närtstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende om ekonomiskt bistånd.

Sekretess gäller hos utrikesdepartementet, inom utrikesrepresentationen och hos styrelsen för internationell utveckling för uppgift om enskild som hänför sig till utlandsmyndighets beredskapsplanering, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närtstående lider skada eller men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

16 kap.

1 §³

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 samma förordning. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

7 kap. 21 §

såvitt avser uppgift vars röjande kan antas medföra fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men

7 kap. 21 §

såvitt avser uppgift vars röjande kan antas medföra fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men

³ Senaste lydelse 1988:1450.

8 kap. 3 §, 5 §
första stycket 2,
6 § första styck-
et 2, 7 § första
stycket 2 eller
8 § första styck-
et

7 kap. 29 §

8 kap. 3 §, 5 §
första stycket 2,
6 § första styck-
et 2, 7 § första
stycket 2 eller
8 § första styck-
et

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 1989

Närvarande: statsrådet S. Andersson, ordförande, och statsråden Göransson, Gradin, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Thalén, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström, Löw, Persson

Föredragande: statsrådet Freivalds

Proposition om sekretesskyddet för uppgifter i tillsynsärenden m. m.

1 Inledning

Den 1 januari 1981 trädde den nya sekretesslagen i kraft (1980:100; omtryckt 1988:9, ändrad senast 1989:44). Det sker en fortlöpande översyn av sekretesslagen allteftersom behov uppkommer. Jag skall nu ta upp några frågor om ändringar i lagen som har aktualiserats under senare tid.

En arbetsgrupp inom regeringskansliet med företrädare för justitiedepartementet, jordbruksdepartementet samt miljö- och energidepartementet har utarbetat en promemoria som behandlar frågan om vidgad offentlighet i fråga om resultat från olika provtagningar och andra undersökningar som gjorts i den statliga och kommunala tillsynsverksamhet som avser näringslivet. Denna fråga behandlas i avsnitt 2. Promemorians lagförslag och en sammanfattning av promemorian bör fogas till protokollet som *bilaga 1* och *2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet som *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena har upprättats inom justitiedepartementet och finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr 88-4111).

Med anledning av en framställning från statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA) behandlas i avsnitt 3 frågan om utökad sekretesskydd för uppgifter hos nämnden. Framställningen jämte en komplettering till den som utarbetats inom NIA bör fogas till protokollet som *bilaga 4* och *5*. Framställningen har remissbehandlats tillsammans med ett inom justitiedepartementet utarbetat lagförslag som bör fogas till protokollet som *bilaga 6*. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet som *bilaga 7*. En sammanställning av remissyttrandena har upprättats inom justitiedepartementet och finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr 88-2314).

Brottsskadenämnden har i en framställning begärt att sekretess införas hos nämnden för uppgifter i ärenden om brottsskadersättning. Framställningen, som tas upp i avsnitt 4, bör fogas till protokollet som *bilaga 8*. Den har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till

protokollet som *bilaga 9*. En sammanställning av remissyttrandena har upprättats inom justitiedepartementet och finns tillgänglig i lagstiftnings-ärendet (dnr 88 – 3296).

Regeringen beslutade den 23 februari 1989 att inhämta lagrådets yttrande över ett inom justitiedepartementet upprättat förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100). Det till lagrådet överlämnade förslaget överensstämmer med det förslag som jag avser att lägga fram nu.

Lagrådet har den 10 mars 1989 lämnat det remitterade förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 10*.

Jag har i detta ärende samrått med cheferna för jordbruks- samt miljö- och energidepartementen samt statsrådet Lindqvist i de frågor som rör deras resp. område.

2 Sekretessen för uppgifter i tillsynsärenden

Mitt förslag: Uppgifter om ett företags affärs- eller driftförhållanden, som en miljö- och hälsoskyddsnämnd inhämtat i sin tillsynsverksamhet med avseende på näringslivet, skall kunna offentliggöras trots att det kan skada företaget, om uppgifterna har sådant allmänintresse att de bör lämnas ut.

Promemorians förslag överensstämmer i princip med mitt.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna, bl. a. justitiekanslern (JK), de aktuella tillsynsmyndigheterna, justitieombudsmannen Ragnemalm (JO) och köpmannaförbundet, är positiva till förslaget. En del av dem som är positiva har emellertid haft invändningar mot lagtextens utformning. Det framhålls bl. a. att intresseavvägningen bör uttryckas tydligare och att begreppet allmänintresse bör klargöras bättre.

Flertalet av de remissinstanser som representerar näringslivet avstyrker förslaget. Några anser att allmänhetens behov av insyn i företagen redan är tillgodosett genom befintliga regler. Ett par av dem framhåller att förtroendeförhållandet mellan företagen och tillsynsmyndigheten kan äventyras.

Av de övriga remissinstanser som avstyrker förslaget anser Malmö tingsrätt och marknadsdomstolen att det delvis strider mot tryckfrihetsförordningen (TF, omtryckt 1988:1448). Från flera håll påpekas vidare att förslaget är för vagt utformat vilket kan innebära en risk för att rättstillämpning-
en kommer att variera i olika delar av landet.

Bakgrunden till mitt förslag:

Tillsynsverksamheten

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna, länsstyrelserna och statens livsmedelsverk är tillsynsmyndigheter enligt livsmedelslagen (1971:511).

På miljö-, kemikalie- och hälsoskyddslagstiftningens område är fr. o. m.

den 1 juli 1989 de kommunala och regionala tillsynsmyndigheterna desamma som på livsmedelslagstiftningens område. Den centrala tillsynen utövas av bl. a. statens naturvårdsverk, kemikalieinspektionen och socialstyrelsen.

Konsumentverket är tillsynsmyndighet enligt bl. a. marknadsföringslagen (1975:1418) och konsumentkreditlagen (1977:981).

För tillsynen har tillsynsmyndigheterna rätt att få tillträde till lokaler och andra utrymmen och får där göra undersökningar och ta prover. I vissa fall kan tillsynsmyndigheterna förelägga någon annan att göra själva undersökningen. Vidare har myndigheterna rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar, varuprov och liknande som behövs för tillsynen (se t. ex. 26 § livsmedelslagen).

Nuvarande sekretessbestämmelser

Offentlighetsprincipen innebär bl. a. att den som begär det har rätt att ta del av allmänna handlingar hos statliga och kommunala myndigheter. Handlingsoffentligheten är avsedd att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning (2 kap. 1 § TF). Den fyller en viktig kontrollfunktion genom att den möjliggör en medborgerlig insyn i myndigheternas verksamhet. Genom tillgången till allmänna handlingar underlättas och stimuleras också den fria debatten i skilda samhällsfrågor.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § TF uppräknade intressen, bl. a. skyddet för den enskildes ekonomiska förhållanden. De begränsningar som får göras skall anges noga i en särskild lag (sekretesslagen) eller i en annan lag som den lagen hänvisar till.

Sekretesslagen är resultatet av den avvägning som gjorts mellan intresset av offentlighet och de i 2 kap. 2 § TF angivna skyddsintressena. Dessa avvägningar är grundade på ett långvarigt utredningsarbete med flera remissomgångar.

Föreskrifter om sekretessen i den statliga och kommunala tillsynsverksamheten finns i 8 kap. 6 resp. 7 § sekretesslagen.

Enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen gäller sekretess i den utsträckning regeringen föreskriver det i *statlig* myndighets verksamhet som består i bl. a. tillsyn med avseende på näringslivet. Regeringen har med stöd av bestämmelsen meddelat föreskrifter om sekretess i 2 § sekretessförordningen (1980:657, omtryckt 1988:8; ändrad senast 1988:1546) och i bilagan till denna.

I bilagan anges i vilka verksamheter sekretess enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen kan bli aktuell. I punkt 12 nämns sålunda t. ex. tillsyn som rör obligatorisk kontroll genom teknisk provning m. m., i punkt 16 tillsyn som handhas av konsumentverket eller konsumentombudsmannen, i punkt 32 tillsyn enligt strålskyddslagen (1988:220), i punkt 33 tillsyn enligt livsmedelslagen m. fl. författningar, i punkt 34 tillsyn enligt hälsoskyddslagen (1982:1080), i punkt 37 tillsyn enligt lagen (1977:293) om handel med drycker m. fl. författningar, i punkt 46 tillsyn enligt miljöskyddslagen (1969:387) m. fl. författningar, i punkt 50 tillsyn enligt lagen (1971:1154)

om förbud mot dumpning av avfall i vatten och i punkt 52 tillsyn enligt lagen (1985:426) om kemiska produkter m. fl. författningar. I några av de angivna punkterna har regeringen avgränsat sekretessen genom att föreskriva att den inte skall gälla beslut i ärenden. Regeringen kan komplettera regleringen genom att meddela ytterligare föreskrifter som avgränsar sekretessen på liknande sätt.

Sekretessen i de *kommunala* myndigheternas verksamhet regleras direkt i 8 kap. 7 § sekretesslagen. Det krävs alltså inte några föreskrifter av regeringen för att sekretess skall gälla. Tillsynsverksamheten över näringslivet utövas i stor utsträckning på kommunal nivå av miljö- och hälsoskydds nämnderna.

Föremålet för sekretessen är enligt första stycket punkt 1 i både 8 kap. 6 och 7 §§ uppgifter om enskildas affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat. En förutsättning för sekretess är att det kan antas att den enskilde lider skada, om uppgiften röjs. Med skada avses ekonomisk skada. Det skall alltså vara risk för en ekonomisk förlust för den enskilde (se prop. 1979/80:2 Del A, s. 455 ff. jfr s. 493). Enligt första stycket punkt 2 i nämnda paragrafer gäller sekretess även för uppgifter om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse för den som är föremål för myndighetens verksamhet. Skyddet för dessa uppgifter är starkare än i punkt 1, eftersom det inte uppställs något skaderekvisit. När jag i fortsättningen talar om uppgifter hos tillsynsmyndigheterna avser jag endast sådana uppgifter som kan skyddas av sekretess enligt punkt 1 i de båda paragraferna.

Frågan om utlämnande av uppgifter från miljö- och hälsoskydds nämndens tillsyn kan orsaka skada har varit föremål för prövning i regeringsrätten vid ett antal tillfällen på senare tid.

Därvid har såväl begreppet skada som begreppet affärs- och driftförhållanden kommit att ges en förhållandevis vid betydelse. I flera fall har uppgifter om namn på olika företag som varit föremål för tillsyn inte lämnats ut med motiveringen att företagen skulle lida skada om deras identitet röjdes (jfr bl. a. RÅ 1984 not Ab 165, RÅ 1987 not 666 samt regeringsrättens domar den 16 juni 1988 i mål nr 2253–1988 och den 17 juni 1988 i mål nr 2016–1988).

Bestämmelsen har ansetts omfatta inte bara skada som kan uppstå genom att i egentlig mening konkurrenskänsliga uppgifter lämnas ut utan också sådan skada som kan följa av t. ex. negativ publicitet.

Enligt både 8 kap. 6 och 7 §§ har regeringen möjlighet att i särskilda fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att en uppgift lämnas ut. Liknande dispensregler finns på flera andra håll i sekretesslagen. Det finns alltså redan enligt nuvarande regler en viss möjlighet att offentliggöra uppgifter i t. ex. ett visst protokoll om miljöskadliga utsläpp hos en miljö- och hälsoskydds nämnd, även om detta kan medföra sådana upplysningar om ett företags affärs- eller driftförhållanden att det kan vålla skada för företaget.

Regeringen har på senare tid prövat ett flertal framställningar med begäran om undantag från sekretessen enligt 8 kap. 7 §. Framställningarna

har gällt bl. a. miljö- och hälsoskyddsnämnders protokoll angående miljöfarlig verksamhet och testresultat vid livsmedelskontroller. Regeringen har i samtliga prövade fall medgett undantag från sekretessen. Det innebär att den ansett det vara av vikt att uppgifterna lämnats ut.

Det finns även andra regler som kan tillåta att uppgifter lämnas ut i här aktuella situationer.

Enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen utgör sekretess inte hinder mot att en uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Enligt förarbetena skall dock denna bestämmelse tillämpas restriktivt (prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494).

Bestämmelsen kan bli tillämplig vid tillsynsverksamhet. Vid t. ex. en farlig epidemi kan en miljö- och hälsoskyddsnämnd behöva tillämpa 1 kap. 5 § sekretesslagen och offentliggöra hemliga uppgifter, om det anses nödvändigt för att den skall kunna fullgöra sin uppgift att hindra epidemins spridning.

I något enstaka fall kan möjligen också en sådan nödsituation anses vara för handen att bestämmelserna om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken kan ge stöd för ett utlämnande.

Om man vid en tillsyn finner så allvarliga missförhållanden att det leder till åtal mot den som är ansvarig för verksamheten, kan uppgifterna från tillsynen komma att bli offentliga enligt 9 kap. 18 § andra stycket sekretesslagen då de lämnas till en domstol med anledning av åtalet. Också i andra fall kan uppgifterna förekomma hos någon myndighet där sekretess inte gäller för dem. Den s. k. meddelarfriheten (1 kap. 1 § tredje stycket TF) omfattar bl. a. uppgifter som är hemliga enligt 8 kap. 6 § första stycket 1 och 7 § första stycket 1 sekretesslagen. Härigenom finns ett visst utrymme för att uppgifterna lämnas ut utan hinder av sekretess.

Företagens intresse av sekretesskydd

Syftet med sekretesslagens bestämmelser om sekretess i tillsynsverksamhet är bl. a. att skydda affärs- och driftförhållanden så att företagen inte lider ekonomisk skada. För dem är det av stor betydelse att konkurrenskänsliga uppgifter kan skyddas från insyn. Det är framför allt typiska företagshemligheter, t. ex. tillverkningsprocesser, recept, beräkningar, affärsuppgörelser o. d., som behöver skyddas.

Det är givetvis angeläget att förhindra att företag skadas av att uppgifter offentliggörs. Det kan snedvrída konkurrensförhållandena genom att konkurrenterna kan utnyttja t. ex. affärshemligheter som företaget har investerat stora summor i. På längre sikt kan viljan att investera i bl. a. forskning och utveckling drabbas. Uppgifter om företagets affärs- eller driftförhållanden som inhämtats av myndigheten i samband med dess tillsynsverksamhet och som finns i testresultat, protokoll från undersökningar o. d. kan därför sekretessbeläggas och därigenom undanhållas konkurrenterna, om det finns fog att anta att företagen kommer att lida ekonomisk förlust om uppgifterna lämnas ut.

Däremot är det mera tveksamt om sekretess skall skydda mot negativ publicitet i allmänhet.

Det ena huvudinslaget i tillsynen enligt livsmedelslagen är att bevaka att livsmedelshandlingen sker på ett från hygienisk synpunkt tillfredsställande sätt. En rad av livsmedelslagstiftningens bestämmelser syftar till att förhindra att människor utsätts för hälsorisker av olika slag.

Det andra huvudinslaget i livsmedelstillsynen är att se till att bestämmelser som rör redligheten i livsmedelshandlingen efterlevs. Dit hör bl. a. att kontrollera att gällande bestämmelser om livsmedelsstandard, om skyddade livsmedelsbeteckningar och om märkningsskyldighet efterlevs.

Konsumenterna – i vilkas intresse tillsynen närmast bedrivs – kan givetvis ställa krav på att i största möjliga utsträckning få ta del av resultaten. De har behov av insyn i handlingen av varor och utförandet av tjänster. Genom att ta del av resultatet från undersökningar och provtagningar som gjorts i tillsynen över näringslivet förbättras deras möjligheter att bedöma varor och tjänster. Dessa bedömningar går inte att göra utan kunskap och information.

De fall som har varit aktuella på senare tid har både gällt brister i hygien, t. ex. undermålig hantering av köttfärs i livsmedelsbutiker, dålig hygien på restauranger och brister i redligheten, t. ex. charkuteriföretags fusk med datummärkning av förpackat kött.

Det finns också andra fall där konsumenterna har intresse av information. Jag tänker då på t. ex. sådana uppgifter hos konsumentverket som finns i ärenden som handläggs med stöd av produktsäkerhetslagen (1988:1604) och som avser utredning om produkters säkerhet m. m.

Inte bara för konsumentintressena är det viktigt med en större öppenhet. Också de företag som uppfyller de standardkrav som lagstiftningen syftar till att upprätthålla drabbas av att konkurrensen snedvrids genom att villkoren för verksamheten inte blir desamma.

Också vad gäller de intressen som skall tillgodoses genom miljö- och hälsoskyddslagstiftningen finns det ett starkt behov av information från allmänhetens sida.

Tillsyn enligt miljöskyddslagen innebär att miljömyndigheterna skall övervaka att företagen iakttar de villkor för verksamheten som finns angivna i tillståndsbesluten eller – i de fall tillstånd inte krävs för verksamheten – att företagen iakttar lagens tillåtlighetsregler. I tillsynsuppgifterna ingår också att lämna råd till företagen om lämpliga åtgärder till skydd för miljön. Härjämte har tillsynsmyndigheterna en skyldighet – centralt, regionalt och kommunalt – att övervaka miljöförhållandena i allmänhet och därigenom hålla sig underrättade om vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att förebygga eventuella olägenheter.

Även allmänheten har ett befogat intresse av att få vara väl underrättad om de uppgifter och andra mätresultat som finns med avseende på miljön. Detta kan gälla såväl för dem som räknas till den s. k. sakägarkretsen i bl. a. miljöskyddslagens mening som för dem som har ett mera allmänt intresse i miljöfrågor. Intresset för sådana frågor har alltmera kommit i förgrunden och hos allmänheten växer oron för vad som sker med miljön.

Riksdagen har nyligen beslutat skärpa reglerna i miljöskyddslagen (prop.

1987/88:85, JoU 23, rskr. 373) och regeringen har också i sin praxis intagit en strängare hållning i fråga om de s. k. tillåtighetsreglerna.

Miljömyndigheterna har nytta av att allmänheten slår larm när det är befogat. Det finns därför ett intresse både från myndigheternas och de enskilda medborgarnas sida av att enskilda skall ha insyn i vilka utsläpp och andra emissioner som sker från företag till omgivningen. Tillgången till uppgifter som påverkar människors val av bostad, arbetsplats eller annan vistelse får också anses vara omständigheter som inneburit att allmänhetens krav på kunskap om företagets verksamhet har tilltagit i omfattning och styrka.

Vad jag nu har sagt om miljöskyddslagen gäller i allt väsentligt också hälsoskyddslagen och lagen om kemiska produkter.

Allmänheten behöver relevant information också för att kunna göra ett medvetet val av produkter. De som är intresserade av miljön försöker ju ofta påverka de företag vilkas verksamhet utgör ett hot mot miljön genom att bojkotta deras produkter och tjänster. För att kunna göra detta krävs information och kunskap.

Skälen för mitt förslag: Som har framgått av min tidigare redogörelse måste en avvägning göras mellan det allmänna intresset av att få ta del av de uppgifter som finns om företagen i tillsynsverksamheten och risken för skada för företagen. Denna avvägning tilldrog sig också uppmärksamhet under arbetet med den nya sekretesslagen.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén föreslog i betänkandet (SOU 1975:22) Lag om allmänna handlingar beträffande den statliga tillsynsverksamheten bl. a. att vissa myndigheter skulle — i likhet med vad som föreskrevs i den då gällande sekretesslagen — bemyndigas att lämna ut en hemlig handling, om det borde ske med hänsyn till det allmänna intresse (a. a. s. 212 ff.). Detta förslag frångicks dock under lagstiftningsarbetets gång och enligt de nuvarande reglerna finns i stället, vilket jag redan tidigare redovisat, en dispensmöjlighet för regeringen.

En grundläggande princip i svensk rätt är att de uppgifter som en myndighet har tillgång till i sin verksamhet skall vara offentliga. Denna princip har dock sina undantag som motiveras av hänsyn till allmänna och enskilda intressen. Så har t. ex. ett enskilt företag ett berättigat intresse av att vissa uppgifter som en tillsynsmyndighet har fått tillgång till inte offentliggörs. Sekretess gäller därför normalt för uppgifter om ett företags affärsförhållanden eller om företagets driftförhållanden som direkt kan utnyttjas av andra företagare för att skaffa sig konkurrensfördelar.

Som jag nämnt tidigare kan en tillsynsmyndighet i vissa situationer, när det uppkommer fara för människors liv och hälsa, utan hinder av den sekretess som normalt råder lämna ut uppgifter för att varna allmänheten. Enligt min mening har emellertid utvecklingen visat att det finns ett behov av att kunna låta uppgifter lämnas ut även i fall där missförhållandena hos ett företag inte är av så allvarlig karaktär att utlämnandet kan ske med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen.

Som har framhållits i promemorian har allmänheten ett berättigat krav att uppgifter om t. ex. skadliga utsläpp och andra störningar från miljöfarlig verksamhet i så stor utsträckning som möjligt skall kunna offentliggö-

ras. Lika viktigt är det för konsumenterna att få kännedom om de resultat som t. ex. livsmedelskontrollen leder till. Jag anser att det är av stort värde, om tillsynsmyndigheterna öppet kan redovisa de förhållanden som råder vad gäller t. ex. hygien, miljö och redlighet hos företagen. Härigenom kan allmänheten få möjlighet att tillgodogöra sig resultatet av det allmännas tillsynsverksamhet som ju bedrivs i syfte att ta till vara de många människornas intressen gentemot företagen.

Den möjlighet som enligt den tillämpning av sekretessbestämmelserna som skett hittills finns i dessa fall är att utnyttja regeringens dispensmöjlighet. Enligt min mening visar emellertid antalet dispensansökningar till regeringen som bifallits på senare tid i här aktuella fall att en annan reglering bör övervägas. Regeringens beslut bygger på uppfattningen att nuvarande sekretessbestämmelser inte ger tillräckliga möjligheter för enskilda att ta del av uppgifter av betydelse för dem. Dessutom är ordningen med dispensprövning krånglig och tidsödande eftersom den enskilde oftast först har försökt få ett utlämnande i vanlig ordning. Jag finner det inte heller tillfredsställande att regeringen i alltför stor utsträckning skall ägna sig åt dispensfrågor, om det går att direkt i lag ange i vilka situationer utlämnande bör ske.

Några av de remissinstanser som företräder företagarintressena hävdar att allmänhetens berättigade krav på insyn i företagen redan är tillgodosett genom befintliga regler.

För egen del kan jag inte dela den bedömningen. Med hänsyn till vad jag tidigare anfört anser jag att nuvarande lagstiftning har lett till att alltför många uppgifter hålls hemliga som rör människors liv, hälsa och omgivning och som är av omedelbart intresse för allmänheten. Min uppfattning är dock inte att känsliga uppgifter utan vidare skall göras allmänt tillgängliga. Men uppgifter som rör skyddsvärda affärs- och driftförhållanden bör kunna lämnas ut, även om offentliggörandet också i sådana fall kan få direkta eller indirekta ekonomiska konsekvenser för företagen. Ett exempel på detta är när utlämnandet av för företagen ofördelaktiga uppgifter leder t. ex. till ett avståndstagande från allmänheten som kan påverka företagets omsättning genom att kunderna – med kännedom om påtalade missförhållanden – vänder sig till ett annat företag. Att i sådana situationer låta sekretess gälla begränsar allmänhetens möjligheter att göra sina val på saklig grund och motverkar syftet med bl. a. livsmedelslagstiftningen.

Det kan hävdas att redan nuvarande sekretessbestämmelser med rakt skaderekvisit tillåter att uppgifter lämnas ut. Bara det förhållandet att ett företag riskerar dålig publicitet om fakta om utsläpp offentliggörs, torde inte ha avsetts utgöra sådan risk för skada för företaget som krävs för sekretess (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 457 och 493). För att ett rakt skaderekvisit skall kunna tillämpas måste det finnas tillräckliga skäl för en bedömning att skada kan uppkomma, om uppgifter lämnas ut. Blott den teoretiska möjligheten av skada bör inte vara nog för att sekretess skall anses gälla, eftersom man i så fall skulle komma till samma resultat oavsett om skaderekvisitet är rakt eller omvänt. Rättspraxis synes dock innebära att t. ex. uppgifter om ämnen i utsläpp från industrier har ansetts känsliga i förhållandevis stor utsträckning. I likhet med bl. a. JO anser jag därför att

en lagändring behövs för att det skall bli en tillfredsställande insynsmöjlighet.

Jag kommer således, i likhet med majoriteten av remissinstanserna, fram till att övervägande skäl talar för att lagstiftningen bör ändras så att den bättre motsvarar den nu redovisade uppfattningen om hur avvägningen bör göras mellan de intressen som är beaktansvärda i detta sammanhang.

Jag tänker då i första hand på två situationer där den nuvarande sekretessregleringen har visat sig leda till otillfredsställande resultat. Den ena är att det finns uppgifter hos tillsynsorgan om missförhållanden i företagsamhet som tillsynen avser. Det kan t. ex. vara fråga om konstaterade brister i kvaliteten hos livsmedel, oriktig datummärkning eller felaktiga viktangivelser. Andra exempel är farliga ämnen som finns i kläder och andra varor och dålig barnsäkerhet hos leksaker. Jag anser det inte rimligt att missförhållanden av detta slag skall få döljas genom sekretessbeläggning så att bristfälligheterna kan fortsätta att finnas därför att konsumenterna inte kan bli informerade om dem och inte ta avstånd från dem.

Den andra situationen som jag har i åtanke kan sägas karaktäriseras av att det inte råder något som kan betecknas som missförhållande därför att det är fråga om t. ex. utsläpp av miljöfarliga ämnen som sker inom tillåtna gränser. Jag anser emellertid att det även i dessa fall kan finnas ett starkt intresse att allmänheten kan informeras och få underlag för sin bedömning av risker för hälsa och miljö. I den mån egentliga företagshemligheter inte avslöjas till direkt nytta för konkurrenter, bör det enligt min mening kunna finnas utrymme för offentlighet också här.

Enligt min mening bör man försöka utforma sekretessregleringen så att den tillgodoser insynsintressena i de båda typsituationer som jag här har angett.

Frågan om hur man på ett lämpligt sätt gör en inskränkning i den nuvarande sekretessen har utförligt diskuterats i promemorian. Vid en samlad bedömning har jag stannat för att förorda den lagtekniska lösning som föreslås i promemorian, med vissa förtydliganden. Jag föreslår således att det införs en generell begränsning av sekretessen hos vissa tillsynsmyndigheter genom att sekretess för uppgifter om affärs- och driftförhållanden hos rörelseidkaren inte skall gälla, om uppgifterna har ett sådant allmänintresse att de bör lämnas ut. En sådan lagreglering ger enligt min mening de bästa möjligheterna att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Några remissinstanser har invändningar mot att den intresseavvägning vid prövning i det särskilda fallet som nu enligt 8 kap. 6 och 7 §§ sekretesslagen är förbehållen regeringen föreslås flyttad till ett antal statliga myndigheter och de kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna. De anser att huvudprincipen att denna typ av intresseavvägningar inte bör anförtros myndigheter bör upprätthållas. Ett par remissinstanser hävdar att en reglering av det innehåll som föreslås strider mot bestämmelserna i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen.

Jag vill med anledning av detta påpeka att det inte för myndigheterna är någon ny uppgift att göra en intresseavvägning i ett enskilt fall. En sådan

skall redan i dag ske i fråga om uppgiftsutbyte mellan myndigheter. I den s. k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen föreskrivs nämligen att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. På ett mera allmänt plan kan det hävdas att den typ av bedömningar det blir fråga om inte är artskilda från de överväganden som t. ex. skaderekvisiten i sekretesslagen föranleder.

Det är i och för sig riktigt att intresseavvägningar i dag i det särskilda fallet vid prövning av utlämnande av uppgifter till enskilda nästan uteslutande förbehållits riksdagen och regeringen (se t. ex. 8 kap. 2, 4—7, 9—11 och 18 §§, 11 kap. 1 och 3 §§ samt 14 kap. 8 § sekretesslagen). Domstolarna har emellertid en i viss mån motsvarande befogenhet (12 kap. 3 §). Vidare finns det i 8 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen, som bl. a. reglerar bankinspektionens övervakning av förhållandena på värdepappersmarknaden, en möjlighet för inspektionen att göra en liknande bedömning.

Även om den nuvarande sekretesslagen ger få exempel på regler i vilka ges möjlighet till en intresseavvägning hos de myndigheter som i första hand skall pröva om en handling skall lämnas ut till en enskild, är jag alltså av den meningen att en sådan lösning inte kan ses som någon principiell nyordning. Som jag nämnt tidigare fanns ju redan i den tidigare sekretesslagstiftningen möjlighet till en avvägning mellan den enskildes och det allmännas intresse hos vissa statliga myndigheter med tillsyn över näringslivet. Den ordningen ansågs förenlig även med den nya lydelse som 2 kap. TF fick fr. o. m. år 1978. Vad som däremot inte är tillåtet enligt 2 kap. 2 § TF är att låta någon annan myndighet än regeringen utöva ett i princip fritt skön i fråga om uppgifter skall lämnas ut eller inte. Någon sådan dispensmöjlighet är det emellertid inte tal om här. Mot bakgrund av vad jag nu anfört kan jag därför inte dela den uppfattning, som framförs av några remissinstanser, att förslaget skulle strida mot tryckfrihetsförordningen.

Gnom att befogenheten att göra intresseavvägningen med mitt förslag läggs på de myndigheter som i första hand skall göra sekretessprövningen, är det dock givetvis av stor vikt att denna möjlighet avgränsas till de fall där det finns ett klart behov av en sådan avvägning mellan olika intressen, vilket i sin tur kräver att de olika intressena anges så preciserat som möjligt. Flera remissinstanser framhåller också att det i lagtexten bättre bör preciseras vilka uppgifter det är som kan vara av allmänintresse.

Frågan är då vilka allmänintressen som skall kunna få leda till att uppgifter om affärs- och driftförhållanden får lämnas ut, trots att skada kan uppkomma för det enskilda företaget. Som framgår av promemorian och huvudparten av remissinstansernas yttranden är det främst uppgifter av betydelse för hälsa, miljö och redbarhet i handeln som allmänheten har ett berättigat intresse att ha tillgång till. Det är enligt min mening rimligt att företagets intresse av sekretess för uppgifter om affärs- eller driftförhållanden i vissa fall får stå tillbaka för allmänhetens intresse av tillgång till uppgifter som har betydelse inom dessa områden.

Ett alternativ är att, som någon remissinstans också föreslår, i lagtexten uttryckligen ange att uppgifter om enskildas affärs- eller driftförhållanden

som inhämtats i tillsynsverksamheten får lämnas ut, om intresset av allmän kändedom om förhållande som rör människors hälsa, miljön eller redligheten i handeln har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut. Vad som talar emot en sådan lösning är att det är svårt att på förhand fullständigt räkna upp de allmänintressen som kan komma i fråga. Det kan ju tänkas uppkomma nu oförutsedda situationer där ett liknande informationsbehov kan uppstå. En alltför detaljerad reglering kan medföra att bestämmelsen inte svarar mot de behov som finns och därför snart behöver ändras igen, vilket givetvis är otillfredsställande. Mitt förslag är därför att det i den nya regeln skall anges att utlämnande av uppgifter skall ske för att tillgodose de nu angivna insynsintressena men att detsamma skall ske om ett annat liknande allmänintresse motiverar det tillräckligt. Sekretessen skall alltså brytas, om intresset av allmän kändedom om förhållande som rör människors hälsa, miljön eller redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut. Då kan enligt min uppfattning inte någon avgörande kritik riktas mot beskrivningen av de intressen som skall kunna tillmätas betydelse.

Många remissinstanser har påpekat att intresseavvägningen bör uttryckas tydligare för att ge bättre ledning vid tolkningen av bestämmelsen. Enligt flera av dem är det klart otillfredsställande att den föreslagna regeln kan komma att tolkas olika hos det stora antal statliga och kommunala myndigheter ute i landet som det här blir fråga om. För företagen är det mycket viktigt att de kan förutse vad en sekretessprövning kommer att leda till. Ett par av dem föreslår att det av lagtexten tydligare bör framgå att en noggrann intresseavvägning skall göras i enlighet med den modell som valts i den tidigare nämnda generalklausulen. En remissinstans har ansett att offentliggörandet skall förbehållas situationer där kontrollen har avslöjat mera systematiska brister av inte ringa art. En annan remissinstans har påpekat att det bör framgå att vid prövning av frågor om utlämnande hänsyn bör tas till uppgiftens aktualitet.

För min del anser jag att sådana mera detaljerade regler inte är lämpliga men att synpunkter av det slag som förts fram kan beaktas i tillämpningen och att risken för en oenhetlig praxis inte på något avgörande sätt kan anses större här än annars vid prövning enligt sekretesslagen.

Intresseavvägningen blir givetvis i sista hand beroende av tolkningen av begreppet allmänintresset. Eftersom prövningen skall göras för uppgifter som kan vara mycket olika varandra och i vitt skilda situationer finner jag det inte heller lämpligt att mer i detalj här säga hur sekretessprövningen skall gå till. Jag vill emellertid betona vikten av att det i varje enskilt fall görs en noggrann bedömning av allmänintresset och att man också beaktar det motstående intresset av att affärs- och driftförhållanden skall kunna hållas hemliga i tillräcklig utsträckning.

Jag vill också framhålla att det endast i ett relativt begränsat antal fall torde behöva göras en sådan intresseavvägning. Ofta torde det gå att lämna ut uppgifter som tillgodoser de angivna allmänna intressena, t. ex. namnen på de granskade företagen och resultatet av kontrollen, utan att uppgifter som berör affärs- eller driftförhållanden lämnas.

Mot bakgrund av vad jag nu anfört hyser jag inte de farhågor, som några

remissinstanser har uttalat, att företagens frivilliga kontakter med tillsynsmyndigheten kan komma att äventyras om förslaget genomförs. Givetvis delar jag den uppfattningen att dessa slags kontakter har ett stort samhällsligt intresse. Visserligen möjliggör förslaget att uppgifter om ett företags affärs- eller driftförhållanden mera än hittills kan lämnas ut till allmänheten. Jag föreställer mig dock att det i praktiken ytterst sällan torde bli aktuellt att lämna ut uppgifter som kan komma att leda till direkt ekonomisk skada för företag som uppfyller sina skyldigheter enligt lagstiftningen. Jag tror därför inte att mitt förslag medför att företagen i framtiden i någon ökad utsträckning kommer att avstå från att vända sig till tillsynsmyndigheten, t. ex. för att få råd i olika frågor.

Några remissinstanser föreslår att en myndighet skall vara skyldig att kommunicera med det aktuella företaget innan uppgifterna offentliggörs. I förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80:2 Del A s. 331) anförde föredragande statsrådet att han inte ville förorda en regel om att en myndighet som lämnar ut sekretessbelagd information skall vara skyldig att underrätta den som uppgiften rör. En sådan ordning skulle vara praktiskt ogenomförbar. Enligt min mening finns det inte någon anledning att nu göra en annan bedömning. Givetvis är det dock inget som hindrar att tillsynsmyndigheten, även om det inte finns någon särskild regel härom, hör efter det enskilda företagets uppfattning i de fall myndigheten anser att det kan vara betydelsefullt för sekretessprövningen (jfr a. prop. s. 332).

Från en del håll påpekas att möjligheterna till ersättning för skada till följd av felaktig myndighetsutövning är utomordentligt begränsade och att detta måste beaktas vid bedömningen av den föreslagna intresseavvägningen.

Jag vill betona det angelägna i att tillsynsmyndigheten verkligen förvisar sig om att den uppgift som man anser skall lämnas ut verkligen är riktig. Jag kan också nämna att ett arbete med en översyn av reglerna i 3 kap. skadeståndslagen pågår i departementet i syfte att vidga möjligheterna till skadestånd vid fel eller försummelse i samband med myndighetsutövning.

Den kommunala tillsynsverksamheten inom de nu angivna områdena handhas av miljö- och hälsoskyddsnämnderna. På det kommunala området är det därför endast dessa myndigheter som kommer att tillämpa en regel av det slag jag nu förordat. Regeln bör därför begränsas till att gälla för sådana uppgifter om ett enskilt företag som en miljö- och hälsoskyddsnämnd har inhämtat i samband med sin tillsynsverksamhet. Jag föreslår att en sådan regel införs i 8 kap. 7 § sekretesslagen.

Inom den statliga tillsynsverksamheten är det flera myndigheter, t. ex. länsstyrelserna, livsmedelsverket och konsumentverket som bör omfattas av en regel av det slag jag diskuterat. Enligt min mening bör dock en annan lagteknisk lösning väljas i dessa fall. Att införa en regel om inskränkning i sekretessen enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen skulle föra för långt eftersom all statlig tillsynsverksamhet då skulle komma att omfattas. Jag anser att det i stället för varje sådan tillsynsverksamhet bör anges om en intresseavvägning av det slag jag nu förordat skall göras. Lagtekniskt löses detta lämpli-

gen så att det i bilagan till sekretessförordningen införs regler som motsvarar den som föreslås intagen i 8 kap. 7 § sekretesslagen.

Jag avser att återkomma till regeringen med förslag om sådana ändringar i sekretessförordningen. Jag vill emellertid redan nu nämna att de verksamheter som jag främst har i åtanke är de som jag tidigare redogjort för i samband med min redovisning av gällande bestämmelser i 8 kap. 6 § sekretesslagen samt 2 § sekretessförordningen och bilagan till denna. Jag har här i stor utsträckning beaktat de synpunkter som kommit fram under remissbehandlingen på ytterligare verksamheter, förutom de i promemorian nämnda, i vilka allmänheten kan ha intresse av insyn av de skäl som nu diskuteras.

Som har framhållits i promemorian bör bestämmelserna om att regeringen kan medge undantag från sekretess kvarstå, även om det införs regler om begränsningar i sekretessen hos de angivna myndigheterna. Eftersom förslaget endast avser en begränsad del av det område som täcks av sekretessen i 8 kap. 6 och 7 §§ sekretesslagen bör det därför enligt min mening även i fortsättningen finnas en möjlighet för regeringen att ge dispens i särskilda fall, om det är av vikt att uppgiften lämnas ut.

En remissinstans har föreslagit att det i sekretesslagen borde införas också en bestämmelse som ger t.ex. en miljö- och hälsoskyddsnämnd möjlighet att hemlighålla en anmälares identitet, om det kan antas att denne kan utsättas för våld eller hot om våld. En bestämmelse till skydd för den som lämnar uppgifter till myndigheter om andras förhållanden finns redan inom t.ex. hälso- och sjukvården, på socialförsäkringsområdet och beträffande polisens sociala verksamhet (jfr 7 kap. 6, 7 och 20 §§ sekretesslagen). Jag anser dock inte det kan finnas tillräckliga skäl att införa en motsvarande regel för vissa myndigheter som har tillsyn över näringslivet.

Sammanfattningsvis föreslår jag alltså att sekretesslagen kompletteras med en bestämmelse som ger de kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna möjligheter att offentliggöra i och för sig sekretesskyddade uppgifter om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat som de inhämtat i sin tillsynsverksamhet, om intresset av allmän kännedom om förhållande som rör människors hälsa, miljön eller redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut. Bestämmelsen bör tas in i 8 kap. 7 § sekretesslagen, som är den paragraf som reglerar sekretessen inom den kommunala tillsynsverksamheten. Jag avser att senare återkomma till regeringen med förslag till liknande ändringar i sekretessförordningen avseende vissa statliga tillsynsmyndigheter, där det också kan bli aktuellt med en liknande regel.

3 Sekretessen för uppgifter i ärenden hos statens nämnd för internationella adoptionsfrågor

Prop. 1988/89: 131

Mitt förslag: Den sekretess hos NIA som för närvarande gäller för uppgifter i ärenden om biträde i rättsliga angelägenheter eller utredning eller annat liknande bistånd åt enskilda skall omfatta alla uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om internationella adoptioner hos nämnden.

Framställningen från NIA innehåller önskemål som i princip överensstämmer med det remitterade lagförslaget och mitt förslag.

Remissinstanserna: Alla remissinstanser utom en har tillstyrkt det remitterade förslaget. Några av dem, bl. a. socialstyrelsen, anser dock att regleringen bör motsvara den som finns inom socialtjänsten och att därför ett omvänt skaderequisit bör gälla. Malmö tingsrätt avstyrker förslaget, men ställer sig inte helt avvisande utan anser att frågan bör utredas ytterligare.

Bakgrunden till mitt förslag: I början av 1970-talet inrättades en till socialstyrelsen knuten rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn. Denna rådgivande nämnd, som senare blev NIA, inrättades bl. a. för att man ville säkerställa offentlig kontroll i verksamheten med internationella adoptioner i syfte att tillgodose barnens bästa. Verksamheten innefattade främst förmedling av ansökningar om adoption samt biträde åt myndigheter, organisationer och enskilda.

I samband med att riksdagen fattade beslut om en ny organisation av verksamheten med internationella adoptioner beslöts att NIA skulle ha en övergripande funktion (prop. 1978/79:108, SoU 41, rskr. 346, SFS 1979:552 och 553). Dess huvudsakliga uppgifter skulle vara information, tillsyn och kontroll samt kontaktskapande verksamhet. Däremot skulle ärenden rörande förmedling till utlandet av ansökningar om barn för adoption här i landet inte längre handläggas av nämnden. Denna funktion överläts helt på de ideella organisationer som arbetar med internationell adoptionsverksamhet. Samtidigt infördes kravet att sådana organisationer skulle vara auktoriserade.

År 1981 gjordes NIA till en självständig myndighet med den övergripande uppgiften att underlätta adoption i Sverige av utländska barn. NIA fick då också uppgiften att besluta om auktorisation av adoptionsorganisationer, (se 2 § lagen /1979:552/ om internationell adoptionshjälp, SFS 1981:580, och 1 § förordningen /1988:1128/ med instruktion för statens nämnd för internationella adoptionsfrågor). I samband med ett beslut om auktorisation skall NIA också utse i vart fall minst en person att företräda allmänintresset i sammanslutningens arbete (5 § lagen om internationell adoptionshjälp).

Bland nämndens uppgifter ingår vidare att besluta att ett utländskt adoptionsbeslut skall gälla här i landet (se 1 § förordningen /1976:834/ om prövning av utländskt beslut om adoption /omtryckt 1981:674/ och 1 § förordningen med instruktion för statens nämnd för internationella adop-

tionsfrågor). Nämnden består av elva ledamöter som utses av regeringen för en bestämd tid.

NIA får del av uppgifter om enskildas personliga förhållanden på många olika sätt.

Det händer t. ex. att NIA i vissa fall beslutar i enskilda ärenden. Enligt 8 § lagen om internationell adoptionshjälp skall frågan om att lämna adoptionshjälp eller inte överlämnas till NIA för beslut i de fall där samhällsrepresentanten har en annan mening än sammanslutningen i frågan om adoptionshjälp. Likaså skall NIA fatta beslut, om den som har vägrats adoptionshjälp begär att NIA uppdrar åt organisationen att ändå lämna hjälpen. I dessa ärenden förekommer uppgifter om de sökandes personliga förhållanden som kan vara av mycket integritetskänslig natur.

Av 2 § i NIA:s instruktion framgår att nämnden i sin verksamhet bl. a. skall bedriva informationsverksamhet samt lämna upplysningar och biträde åt myndigheter och organisationer. NIA:s biträde åt myndigheter kan bl. a. innebära att ärenden, som många gånger innehåller integritetskänsliga uppgifter om enskilda personer, överlämnas till NIA för yttrande. Det finns flera sådana exempel.

Socialnämnden skall t. ex. enligt 25 § socialtjänstlagen (1980:620, 25 § ändrad 1984:1092) ge sitt medgivande innan en underårig får tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör hans föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om honom. Som underlag för medgivandet görs i kommunen en utredning om de sökandes situation och bedöms deras lämplighet. När socialnämnden i dessa ärenden finner sökandenas lämplighet svårbedömd begär de ibland NIA:s yttrande. Det är då ofta fråga om medicinska bedömningar, som NIA grundar på uppgifter i olika läkarintyg m. m. rörande sökandenas hälsotillstånd. I de fall där det också är fråga om sociala bedömningar ingår den fullständiga sociala utredningen, som även innefattar utdrag ur polisregistret, i beslutsunderlaget hos NIA. Det är alltså här fråga om uppgifter som ofta är mycket integritetskänsliga.

Vidare förekommer det att yttrande av NIA rörande sökandens lämplighet begärs av länsrätt resp. kammarrätt i samband med att en socialnämnds beslut i fråga om medgivande enligt 25 § socialtjänstlagen har överklagats.

Den verksamhet som NIA bedriver föregår den rättsliga prövningen som syftar till beslut om adoption. Regler om detta finns i 4 kap. föräldrabalken, vari det bl. a. föreskrivs att det är tingsrätten som skall pröva om det är lämpligt att adoptionen äger rum. Det förekommer att tingsrätter begär NIA:s yttrande i fråga om erforderliga samtycken föreligger i dessa adoptionsärenden. Även i dessa ärenden får NIA ta del av integritetskänsliga uppgifter.

Känsliga uppgifter om enskildas förhållanden kan också ingå i ärenden där utländska myndigheter vänder sig till NIA för att få information om barnet.

Även andra myndigheter, exempelvis utrikesdepartementet, begär ibland yttrande eller synpunkter från NIA i ärenden där sådana uppgifter kan förekomma.

NIA:s uppgift är inte bara att biträda myndigheter utan även organisa-

tioner. Det är naturligt att adoptionsorganisationerna vänder sig till NIA för att inhämta dess yttrande i förmedlingsärenden, där komplikationer uppstår och där de är tveksamma huruvida adoptionshjälp skall lämnas eller inte.

Nämnden får också i övrigt i sin egenskap av tillsynsmyndighet över de auktoriserade adoptionsorganisationerna del av känsliga uppgifter om enskilda. I 6 § lagen om internationell adoptionshjälp föreskrivs t.ex. uttryckligen att de auktoriserade sammanslutningarna är skyldiga att på begäran tillhandahålla tillsynsmyndigheten de handlingar som rör verksamheten.

För närvarande regleras sekretessen hos NIA i 9 kap. 11 § sekretesslagen. Av denna bestämmelse framgår att sekretess gäller hos utrikesdepartementet, inom utrikesrepresentationen och hos NIA för uppgifter i ärenden om ekonomiskt bistånd, biträde i rättsliga angelägenheter eller utredning eller annat liknande bistånd åt enskilda, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Här gäller således ett s.k. rakt skaderekvisit, vilket innebär att presumtionen är för offentlighet.

Det sekretessbelagda området utvidgades något genom en ändring i paragrafen, som trädde i kraft den 1 januari 1988 (SFS 1987:1161). Bl. a. skall uppgifter om enskilda som hänför sig till utlandsmyndigheters beredskapsplanering samt deras bistånd åt enskilda i samband med olyckor o. d. också kunna skyddas av sekretess. Någon ändring av sekretessen hos NIA diskuterades dock inte i samband med det förslaget.

Skälen för mitt förslag: En grundtanke bakom offentlighets- och sekretessregleringen är, som jag tidigare redovisat, att sekretess inte skall gälla för uppgifter annat än om det verkligen behövs. De avvägningar mellan de motstående intressena av offentlighet och sekretess som gjordes vid sekretesslagens tillkomst grundades på ett omfattande utredningsarbete. När det gäller en verksamhet som bedrevs vid sekretesslagens tillkomst måste man därför normalt kräva att det senare har kommit fram sådana nya omständigheter som för med sig att de avvägningar som då gjordes inte längre är giltiga.

Bestämmelsen i 9 kap. 11 § sekretesslagen, enligt vilken en uppgift i vissa fall kan skyddas av sekretess hos NIA, om uppgiften ingår i ett ärende om biträde i rättsliga angelägenheter eller utredning eller annat liknande bistånd åt en enskild, grundar sig bl. a. på bestämmelser i den tidigare sekretesslagen. Enligt dessa kunde handlingar hos NIA sekretessskyddas, om de avsåg någon utredning eller biträde i rättslig angelägenhet åt en enskild.

Den omorganisation i verksamheten med internationella adoptioner som gjordes år 1979 innebar, som jag redan tidigare nämnt, att NIA skulle ha en mer övergripande funktion. Denna ändring i NIA:s verksamhet tycks emellertid inte ha beaktats vid den nya sekretesslagens tillkomst. I stället var utgångspunkten att NIA:s huvudsakliga uppgift fortfarande skulle vara att utföra själva förmedlingsarbetet vid en internationell adoption. NIA har därefter tillförts nya arbetsuppgifter som har ökat mängden känslig information hos NIA. De överväganden som gjordes vid

sekretesslagens tillkomst när det gäller sekretess hos NIA behöver därför omprövas.

Mot bakgrund av vad jag tidigare redovisat om NIA:s nuvarande verksamhet kan jag konstatera att det numera hos nämnden förekommer känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden i olika typer av ärenden som inte kan hänföras till ärenden om biträde eller bistånd åt enskilda. Denna del av verksamheten är i själva verket i dag ytterst ringa.

Som framgått av min tidigare redogörelse får nämnden i stället del av de flesta uppgifterna om enskildas personliga förhållanden i samband med att den biträder myndigheter och organisationer, vilket ju är nämndens huvudsakliga uppgift i dag. Jag anser det inte rimligt att samma typ av uppgifter, t. ex. om sjukdom eller missbruksproblem, har olika sekretessskydd hos NIA beroende på vilket slag av ärende uppgifterna hänför sig till. Enligt gällande bestämmelser är det ju bara uppgifter som hänför sig till ärenden där NIA biträder någon enskild som kan sekretessbeläggas. Behovet av sekretesskydd för integritetskänsliga uppgifter om en enskild får dock enligt min mening anses vara lika stort hos NIA vare sig nämnden biträder en enskild eller en myndighet eller en organisation.

Visserligen har, som en remissinstans också påpekat, intresset av insyn i NIA:s verksamhet ökat genom den utveckling av verksamheten som skett sedan år 1979. Jag delar emellertid NIA:s bedömning, som också biträds av så gott som samtliga remissinstanser, att det finns ett påtagligt behov av sekretess för de här aktuella uppgifterna. Det är ju fråga om mycket känsliga uppgifter som hos andra myndigheter ofta är underkastade sekretess till skydd för den enskilde. Uppgifterna torde förekomma i relativt stor omfattning och det finns risk för att de kan användas på ett sätt som leder till men för den enskilde. Enligt min mening föreligger det därför starka skäl för att ändra den nuvarande sekretessbestämmelsen så att den anpassas till NIA:s nuvarande funktion.

Mitt förslag är att sekretessområdet utvidgas till att gälla alla ärenden om internationella adoptioner hos NIA. På så sätt ges NIA möjlighet att hemlighålla känsliga uppgifter som finns hos nämnden, även om uppgifterna inte direkt kan hänföras till biträde åt en enskild. Genom att precisera sekretessen till ärenden om internationella adoptioner markeras, vilket också en remissinstans har ansett önskvärt, att sekretessen endast avser sådana ärenden hos NIA som rör adoptioner. Den skall alltså inte vara tillämplig i exempelvis personalärenden och andra liknande administrativa ärenden som rör den egna verksamheten.

Jag föreslår att föremålet för sekretessen skall vara uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Under detta begrepp kan också falla uppgifter om en persons ekonomi. Sistnämnda uppgifter kan t. ex. förekomma hos NIA i samband med att nämnden engagerats i ärenden om sökandens lämplighet. Några beslut om ekonomiskt bistånd c. d. fattas dock inte av nämnden. Eftersom det inte finns några uppgifter hos NIA, vilkas rökande kan antas medföra en rent ekonomisk förlust för den enskilde passar sekretessbestämmelsen avseende NIA mindre väl in i 9 kap. sekretesslagen, som reglerar sekretessen med hänsyn till skyddet för enskildas förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur. Jag förordar att en ny

bestämmelse om sekretess hos NIA i stället införs i 7 kap. sekretesslagen, som reglerar sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskildas personliga förhållanden.

Flera remissinstanser har föreslagit att sekretessen bör vara lika stark som den som gäller inom socialtjänsten med tanke på arten av uppgifter och ärenden det här är fråga om. De förordar därför att ett omvänt skaderekvisit införs, dvs. man har att utgå från sekretess som huvudregel.

Jag delar i och för sig uppfattningen att uppgifterna hos nämnden är likartade med dem som finns inom socialtjänsten. NIA har i sin framställning om att utvidga sekretessens tillämpningsområde hos nämnden inte särskilt gått in på frågan om en ändring av skaderekvisitet. Med hänsyn till den restriktivitet med vilken man bör pröva frågan om sekretess anser jag emellertid att det inte finns någon anledning att frångå det nu gällande raka skaderekvisitet, som innebär att presumtionen vid sekretessprövningen skall vara för offentlighet. En förutsättning för att sekretess skall gälla är alltså att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för den enskilde. Uppgifter som genomsnittligt sett måste betraktas som harmlösa faller utanför sekretessen, om det inte finns någon särskild anledning att hålla uppgifterna hemliga.

Enligt nuvarande regler i 16 kap. 1 § 3 sekretesslagen är meddelarfriheten begränsad för uppgifter hos NIA i ärenden som kan hänföras till biträde i rättsliga angelägenheter eller utredning eller annat liknande bistånd åt enskilda. Jag anser inte att det finns någon anledning att ändra rättsläget i detta hänseende bara därför att sekretessen föreslås omfatta uppgifter även i andra ärenden hos NIA. En jämförelse kan, som jag tidigare nämnt, också göras med sekretessen på socialtjänstens område (7 kap. 4 § sekretesslagen), eftersom det på detta område finns liknande uppgifter som hos NIA. Meddelarfriheten inom socialtjänsten är starkt begränsad. Genom att sekretessbestämmelsen avseende NIA föreslås införd i en ny paragraf i 7 kap. sekretesslagen bör punkt 3 i 16 kap. 1 § sekretesslagen därför också justeras.

4 Sekretessen för uppgifter i ärenden om brottsskadeersättning

Mitt förslag: Sekretess skall gälla hos brottsskadenämnden i ärenden om brottsskadeersättning för uppgifter om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider *betydande* men om uppgiften röjs.

Brottsskadenämndens förslag överensstämmer i princip med mitt.

Remissinstanserna: Alla remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. Malmö tingsrätt anser dock att frågan bör övervägas närmare och att en regel bör begränsas till att gälla ärenden om

ersättning enligt 2 § brottsskadelagen och till de typer av brott som anges i 9 kap. 16 § sekretesslagen. Socialstyrelsen tillstyrker förslaget endast om det är en förutsättning för att brottsskadenämnden skall kunna pröva ett ärende att den enskilde uppger vissa integritetskänsliga uppgifter för nämnden.

Skälen för mitt förslag: Den som tillfogas skada genom brott har sedan länge haft vissa möjligheter att få ersättning för skadan av allmänna medel. Sedan den 1 oktober 1978, när brottsskadelagen (1978:413) trädde i kraft, prövas ansökningar om ersättning av statliga medel för brottsskador (brottsskadeersättning) av en särskild myndighet, brottsskadenämnden (12 § brottsskadelagen). Reglerna om brottsskadeersättnings omfattning anknyter till dem som gäller enligt skadeståndslagen (1972:207). Brottsskadeersättning utgår för personskada och i vissa fall för sakskada och ren förmögenhetsskada (2–4 §§ brottsskadelagen). Den 1 juli 1988 ändrades brottsskadelagen så att möjligheterna att få ersättning av statsmedel för skada till följd av brott förbättrades i olika avseenden. Bl. a. skall brottsskadeersättning kunna utgå också för lidande som någon har tillfogats genom brott mot den personliga friheten eller genom annat ofredande som innefattar brott (prop. 1987/88:92, JuU 37, rskr. 240, SFS 1988:255).

Brottsskadenämnden anför i sin framställning att den ibland vid handläggningen av ärenden om brottsskadeersättning får ta del av uppgifter som är av mycket känslig natur. Vid nämndens prövning av ärenden om brottsskadeersättning för t. ex. personskada har nämnden ofta tillgång till för den sökande känsligt material, som intyg om sökandens psykiska tillstånd, patientjournaler från psykiatriska kliniker m. m.

Sekretessreglerna på hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens område innebär att sekretessbelagda uppgifter om enskilda personer i regel kan lämnas till någon annan myndighet bara om det föreligger en skyldighet att lämna uppgiften enligt lag eller förordning (14 kap. 1 § sekretesslagen). Den s. k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen, som tillåter att i och för sig sekretessbelagda uppgifter lämnas till en annan myndighet efter en intresseavvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och det intresse som sekretessen skall skydda, är nämligen inte tillämplig på uppgifter inom dessa områden. Någon uppgiftsskyldighet gentemot brottsskadenämnden finns inte föreskriven i någon författning. Andra sekretessbelagda uppgifter än sådana som är undantagna enligt generalklausulen och som brottsskadenämnden kan behöva tillgång till vid sin utredning kan den myndighet som nämnden vänt sig till lämna ut med stöd av generalklausulen.

I praktiken har brottsskadenämnden generellt löst problemet med att från andra myndigheter få ta del av sekretessbelagd information, som är av betydelse för ärendets prövning, genom att sökanden i samband med att denne skriver under sin ansökan om brottsskadeersättning på en särskild blankett också samtycker till uppgiftslämnandet. Enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen kan nämligen sekretess till skydd för en enskild helt eller delvis efterges av den enskilde själv. Ett sådant samtycke till utlämnande av hemliga uppgifter kan också ges i förväg med tanke på en kommande situation.

På den ansökningsblankett som gäller brottsskadeersättning för personskada finns en förtryckt mening om att den sökande medger att nämnden får ta del av dels sjukjournaler, läkarintyg och andra handlingar som upprättats rörande honom vid sjukhus, försäkringskassa eller motsvarande, dels uppgift från skattemyndighet och andra myndigheter rörande hans ekonomiska och sociala förhållanden och dels uppgifter från försäkringsbolag om hans försäkringsförhållanden. Med stöd av detta samtycke kan brottsskadenämnden inhämta uppgifter från, förutom hälso- och sjukvården, t. ex. socialnämnder, försäkringskassor och skattemyndigheter.

Genom att sökanden på detta sätt efterger sekretessen kan alltså brottsskadenämnden, utan hinder av den sekretess som annars råder, i regel få tillgång till de uppgifter den behöver för sin prövning av ersättningsfrågan. Många gånger bifogar också sökanden integritetskänsliga handlingar till ansökan. Av 2 § brottsskadeförordningen (1978:653) framgår att till ansökan skall fogas polisrapport, läkarutlåtande och andra handlingar som behövs för prövningen.

Huvudregeln är att sekretessen inte följer med en hemlig uppgift utanför det s. k. primära sekretessområdet, om det inte finns en särskild regel om detta. De uppgifter som kommer in till brottsskadenämnden, antingen via den sökande själv eller som inhämtas med stöd av sökandens samtycke, saknar i regel skydd hos nämnden, eftersom det inte finns någon regel om överföring av sekretess och inte heller någon annan bestämmelse som omfattar uppgifter i ärenden om brottsskadeersättning hos brottsskadenämnden. I de fall en sekretessbestämmelse är utformad så att sekretessen omfattar all verksamhet hos det allmänna blir den givetvis tillämplig även hos brottsskadenämnden. Ett sådant exempel är den s. k. utlänningssekretessen enligt 7 kap. 14 § första stycket sekretesslagen. I nästan samtliga fall är dock de handlingar som kommer in till brottsskadenämnden och förvaras där offentliga.

Som jag redan framhållit är en grundtanke bakom offentlighets- och sekretessregleringen att sekretess inte skall gälla för uppgifter annat än om det verkligen behövs. När ställning skall tas till ett önskemål om sekretess till skydd för enskilda i fråga om uppgifter i allmänna handlingar måste en avvägning göras mellan grunderna för offentlighetsprincipen och det behov av sekretess som kan ligga bakom önskemålet. De avvägningar mellan de motstående intressena av offentlighet och sekretess som gjordes när den nya sekretesslagen utarbetades grundades på ett omfattande utredningsarbete. När det gäller en verksamhet som bedrevs vid sekretesslagens tillkomst måste man därför normalt kräva att det senare har kommit fram sådana nya omständigheter som för med sig att de avvägningar som då gjordes inte längre är giltiga.

Brottsskadenämndens verksamhet påbörjades som jag nämnt den 1 oktober 1978. Av förarbetena till sekretesslagen framgår inte om man vid sekretesslagens tillkomst tog ställning till frågan om sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden hos brottsskadenämnden. Under alla förhållanden kan det finnas skäl att nu göra en ny bedömning i fråga om brottsskadenämndens verksamhet. Jag tänker t. ex. på den ökande uppmärksamhet som under senare tid fästs vid brottsoffrens utsatta

ställning och de lagändringar som har skett nyligen och som utökat området för brottskadeersättning.

De intressen som bär upp offentlighetsprincipen gör sig gällande också i den verksamhet som bedrivs av brottskadenämnden. Det är fråga om myndighetsutövning mot enskild där allmänhetens berättigade intresse av insyn är särskilt stort. Det är självfallet av stort intresse för allmänheten att kunna jämföra nämndens handläggning av olika ärenden. Malmö tingsrätt framhåller i fråga om intresset av insyn att nämndens verksamhet har mycket gemensamt med vad som gäller i exempelvis en allmän domstols verksamhet.

Jag instämmer givetvis i detta. Jag anser dock att behovet av skydd för integritetskänsliga uppgifter i ett ärende om brottskadeersättning i vissa fall kan vara så stort att det bör ta över intresset av insyn. Jag tänker då framför allt på uppgifter från hälso- och sjukvården, där uppgifter som rör enskilda ofta kan vara särskilt känsliga, men även andra från integritetsynpunkt känsliga uppgifter som hos olika myndigheter är underkastade sekretess till skydd för den enskilde. Sådana uppgifter kan vara sekretessbelagda också hos allmän domstol (se t. ex. 9 kap. 16 § och 12 kap. 1 § sekretesslagen).

Om någon utomstående får tillgång till sådana uppgifter, skulle det kunna medföra betydande men för den enskilde. Brottskadenämnden framhåller också en annan effekt av att allt material som ges in dit är offentligt. Enligt nämnden har offentligheten nämligen också i vissa fall medfört att en skadelidande avstått från att ge in en ansökan om brottskadeersättning eller att komma in med känsliga uppgifter som kunde ha varit till nytta för bedömningen av ersättningsfrågan.

Jag anser det vara mycket viktigt att den enskilde inte på grund av att sekretess saknas avstår från att lämna särskilt integritetskänsliga uppgifter till nämnden i de fall de har betydelse för ett ärendes utgång. Det är också av stor betydelse att sökanden kan medge samtycke till att nämnden inhämtar uppgifter utan att behöva befara att vissa mycket ömtåliga uppgifter blir utlämnade när de har kommit in till nämnden.

Jag delar därför nämndens och remissinstansernas bedömning att det finns ett påtagligt behov av sekretess för mycket känsliga uppgifter om enskilda som lämnas till brottskadenämnden. Jag anser dock med hänsyn till att allmänhetens intresse av insyn är stort i dessa typer av ärenden, att det inte kan komma i fråga att generellt sekretessbelägga uppgifter om enskilds personliga förhållanden i ärenden om brottskadeersättning.

Malmö tingsrätt har föreslagit att sekretessens tillämpningsområde skall begränsas till att endast gälla ärenden om ersättning enligt 2 § brottskadelagen och till de typer av brott som anges i 9 kap. 16 § sekretesslagen. Tingsrätten gör här en jämförelse med mål om skadestånd hos domstolarna, där sekretess föreligger för vissa typer av brott enligt nämnda paragraf i sekretesslagen.

För egen del instämmer jag i den uppfattningen att en sekretessbestämmelse i första hand behövs för ärenden om brottskadeersättning som utgår för personskada. Det är ju framför allt i sådana ärenden som det kan finnas integritetskänsliga uppgifter. Jag anser emellertid att det inte är

lämpligt att göra en alltför snäv avgränsning av själva tillämpningsområdet. Bl. a. skulle det inte vara bra om endast sådana ärenden om brottsskadeersättning som gäller de typer av brott som räknas upp i 9 kap. 16 § sekretesslagen, bl. a. sexualbrott och utpressning, omfattas av bestämmelsen. Känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden förekommer även i många andra ärendetyper hos nämnden.

Jag förordar att insynsintresset i stället bör tillgodoses genom att sekretessen begränsas med ett kvalificerat skaderekvisit. Mitt förslag är därför att sekretess skall gälla endast, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider *betydande* men om uppgiften röjs. Genom att skaderekvisitet utformas på detta sätt når man enligt min mening en lämplig avvägning mellan önskemålet om sekretess och det intresse av insyn som föreligger i dessa ärenden. Presumtionen blir då klart för offentlighet och sekretessen begränsas till situationer där det i ett ärende förekommer uppgifter som är utpräglat integritetskänsliga, t. ex. uppgifter i läkarintyg och patientjournaler om psykisk sjukdom. Andra uppgifter som också bör kunna hållas hemliga är t. ex. uppgifter om missbruksproblem, allvarlig brottslighet och om att någon är utsatt för misshandel i hemmet. Motsvarande sekretess finns i flera andra fall (t. ex. 7 kap. 25 och 27 §§, 9 kap. 19 och 20 §§ samt 11 kap. 4 § sekretesslagen).

Föremålet för sekretessen anser jag bör vara uppgifter om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Under begreppet personliga förhållanden faller också som jag tidigare nämnt uppgifter om en persons ekonomi. En annan sak är att utrymmet för sekretess när det gäller sådana uppgifter är begränsat med hänsyn till det krav på betydande men för den enskilde som skall vara en förutsättning för sekretessen.

Ett par remissinstanser har föreslagit att 7 kap. 7 § sekretesslagen, som innehåller bestämmelser om sekretess i socialförsäkringsärenden, bör stå modell för den nu aktuella bestämmelsen. För sådana ärenden finns det inte något krav på att det skall vara fråga om ett betydande men för att sekretess skall gälla. För egen del vill jag emellertid framhålla att det för uppgifter i socialförsäkringsärenden sedan länge har rått sekretess. När det som nu är fråga om att sekretessbelägga uppgifter i en verksamhet där det hittills har rått offentlighet anser jag att sekretessen bör begränsas till de mest känsliga uppgifterna. Det är inte heller ovanligt att det i sekretesslagen föreskrivs olika sekretess för skilda typer av ärenden som kan sägas vara ganska lika från integritetssynpunkt.

I 16 kap. 1 § sekretesslagen finns de tystnadsplikter uppräknade som har företräde framför principen om meddelarfrihet. De tystnadsplikter som regleras genom bestämmelser i sekretesslagen framgår av punkt 3. Jag anser det emellertid inte vara befogat att begränsa meddelarfriheten beträffande uppgifter i ärenden om brottsskadeersättning. Jag förordar därför ingen ändring i 16 kap. 1 § sekretesslagen i detta sammanhang.

Sammanfattningsvis föreslår jag således att sekretesslagen kompletteras med en bestämmelse som ger ett sekretesskydd för uppgifter om enskilds personliga förhållanden i ärenden om brottsskadeersättning, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs. Sekretess bör ej gälla för beslut i brottsskadenämnden.

5 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

6 Specialmotivering

Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

7 kap. 29 §

Paragrafen, som är ny, har behandlats i avsnitt 3.

Den sekretess hos NIA som tidigare har reglerats i 9 kap. 11 § behandlas i denna paragraf. Sekretessen har utvidgats till att gälla i alla ärenden om internationella adoptionsfrågor hos NIA. Föremålet för sekretessen är dock numera endast uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Sekretessen är liksom tidigare begränsad genom ett rakt skaderekvisit, dvs. presumtionen är för offentlighet.

Enligt andra stycket är tidsgränsen för handlingssekretessen 50 år, dvs. densamma som tidigare.

7 kap. 30 §

I paragrafen, som är ny och som har motiverats i avsnitt 4, föreskrivs att sekretess i vissa fall skall gälla i ärenden om brottsskadeersättning. Syftet med bestämmelsen är främst att tillgodose önskemålet att kunna hemlighålla särskilt känsliga uppgifter i läkarintyg m. m., vilket hittills inte varit möjligt. Eftersom brottsskadenämndens beslut i ett ärende om brottsskadeersättning inte kan överklagas är bestämmelsen bara tillämplig hos nämnden, om ingen regel om överföring av sekretess är aktuell. Bestämmelsen är inte begränsad till att avse uppgifter om hälsotillstånd och andra personliga förhållanden hos den som ansöker om brottsskadeersättning utan gäller också uppgifter om någon annan, t. ex. en anhörig. Det finns dock fog att anta att i de flesta ärenden förekommer bara uppgifter som rör den sökande.

I andra stycket anges en tidsgräns för sekretessen, som är satt till 70 år. Eftersom det i brottsskadeärenden inte torde vara ovanligt att integritets-känsliga uppgifter förekommer om barn som utsatts för brott har det ansetts lämpligt att välja den längre sekretesstiden i dessa fall.

8 kap. 7 §

Ändringen i tredje stycket innebär att miljö- och hälsoskyddsnämnderna har möjlighet att lämna ut uppgifter om enskildas affärs- eller driftförhål-

landen, om intresset av allmän kännedom om förhållande som rör människors hälsa, miljön eller redligheten i handeln eller liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut. Skälen för denna nya bestämmelse har redovisats i avsnitt 2.

Med uppgifter om affärs- eller driftförhållanden avses t. ex. affärshemligheter av olika slag, såsom köp, försäljning, produktutveckling, prov, prissättningskalkyler o. d. Den nya bestämmelsen torde dock i första hand bli tillämplig på recept, tillverkningsprocesser, beräkningar och andra uppgifter som ofta kan finnas hos tillsynsmyndigheten, t. ex. i protokoll från olika undersökningar.

Den nya regeln är begränsad till att gälla endast uppgifter som finns hos de kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna och som inhämtats i deras tillsynsverksamhet. För övriga uppgifter som omfattas av sekretessen enligt första stycket 1 i denna paragraf kan regeringen, precis som tidigare, förordna om undantag från sekretessen i särskilda fall, om den finner det vara av vikt att en uppgift lämnas ut. Regeringens dispensregel kan i och för sig tillämpas också på uppgifter i miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillsynsverksamhet. Det normala torde dock vara att sekretess till följd av första meningen i tredje stycket inte anses gälla.

9 kap. 11 §

Ändringen i första stycket, som har behandlats i avsnitt 3, föranleds av den nya bestämmelsen i 7 kap. 29 §.

16 kap. 1 §

Ändringen i punkt 3 har behandlats i avsnitt 3.

7 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

8 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag föredraganden har lagt fram.

Lagförslag i promemorian om sekretess i tillsynsärenden

Prop. 1988/89: 131
Bilaga 1

Förslag till

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

7 §²

Sekretess gäller i verksamhet, som bedrivs av annan än statlig myndighet och som består i tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet, för uppgift om

1. enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den, som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för tillsyns- eller stödverksamhet som avses i denna paragraf.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen enligt första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

Sekretessen enligt första stycket 1 gäller dock inte för uppgift i miljö- och hälsoskyddsnämnds tillsynsverksamhet, om uppgiften har sådant allmänintresse att den bör lämnas ut. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från samma sekretess, om den finner det vara av vikt att uppgift lämnas också i det fallet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den

¹ Lagen omtryckt 1988:9.

² Senaste lydelse 1988:836.

Sammanfattning av promemorian om sekretess i tillsynsärenden

Prop. 1988/89: 131
Bilaga 2

I promemorian behandlas frågan om en ändring i sekretesslagen (1980:100).

Sekretess gäller i dag i statlig och kommunal tillsynsverksamhet över näringslivet för uppgifter bl. a. om ett företags affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att företaget lider skada om uppgifterna röjs (8 kap. 6 och 7 §§ sekretesslagen samt 2 § och bilagan till sekretessförordningen /1980:657/). I promemorian diskuteras behovet av vidgad offentlighet i fråga om resultat från olika provtagningar och andra undersökningar som gjorts i tillsynsverksamheten. Utgångspunkten till den diskussionen är att behovet av att företagen skall kunna skydda vissa uppgifter från insyn i vissa fall bör stå tillbaka för allmänhetens intresse av att det som tillsynsmyndigheterna upptäcker vid sin kontroll skall kunna offentliggöras. Förslag till hur en avvägning mellan dessa motstående intressen bör göras läggs fram i promemorian. Vissa statliga myndigheter samt de kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna skall enligt förslaget i större utsträckning än vad som i dag är fallet kunna offentliggöra uppgifter om ett företags affärs- eller driftförhållanden som de inhämtat i sin tillsynsverksamhet om allmänhetens intresse av insyn i verksamhet som rör främst människors hälsa eller miljön kräver det.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över promemorian om sekretess i tillsynsärenden

Remissyttranden har avgetts av justitiekanslern, kammarrätten i Sundsvall, Malmö tingsrätt, socialstyrelsen, marknadsdomstolen, konsumentverket, statens livsmedelsverk, länsstyrelsernas organisationsnämnd, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs- och Bohus, Jämtlands och Norrbottens län, statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, kemikalieinspektionen, statens strålskyddsinstitut, statens kärnkraftsinspektion, justiticeombudsmannen Hans Ragnemalm, Svenska kommunförbundet, Stockholms kommun, Norrköpings kommun, Växjö kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Skellefteå kommun, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation, Centralorganisationen SACO/SR, Sveriges arbetsgivarförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges livsmedelshandlarförbund, Sveriges grossistförbund, Sveriges livsmedelsindustriförbund, Småföretagens Riksorganisation, kemikontoret, Pressens samarbetsnämnd och Sveriges Radio AB.

Yttrande har också avgetts av Företagens Uppgiftslämnardelegation. Svenska handelskammarförbundet har avstått från att avge eget yttrande och i stället hänvisat till det av Företagens Uppgiftslämnardelegation avgivna yttrandet. Stockholms handelskammare har också hänvisat till detta yttrande. Svenska Petroleuminstitutet har avstått från att avge remissyttrande.

Justitiedepartementet

Begäran om översyn av 9 kapitlet 11 § sekretesslagen (1980:100)

Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor, NIA, har bla till uppgift att besluta om auktorisation av adoptionsorganisationer att lämna internationell adoptionshjälp enligt lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp. NIA är även tillsynsmyndighet enligt lagen. Det ankommer också på nämnden att i vissa fall besluta huruvida en adoptionsorganisation skall lämna adoptionshjälp eller inte. NIA avger även yttranden till socialnämnder och adoptionsorganisationer rörande lämpligheten hos enskilda sökande att ta emot barn för adoption.

I ärenden rörande sökandens lämplighet förekommer ofta uppgifter av känslig natur om enskildas personliga förhållanden, exempelvis rörande sjukdomar. Även i övrigt i NIA:s verksamhet som tillsynsmyndighet kan förekomma sådana uppgifter om enskilda.

Bestämmelsen i 9 kap 11 § sekretesslagen om sekretesskydd för enskildas personliga förhållanden är gemensam för NIA, utrikesdepartementet och utrikesförvaltningen. Det sekretessbelagda området i bestämmelsen utvidgades något genom den ändring (1987:1161) som trädde i kraft den 1 januari 1988. Ändringen företogs utan NIA:s kännedom. Av propositionen att döma har inte heller något samråd skett med chefen för socialdepartementet, under vilket NIA lyder.

Regeln i 9 kap 11 § sekretesslagen har sitt ursprung i en tid då NIA hade de uppgifter som idag handhas av de auktoriserade adoptionsorganisationerna, nämligen att utföra själva förmedlingsarbetet vid en internationell adoption. Som framgått tidigare har NIA nu en annan funktion.

Hos NIA förekommer alltså numera uppgifter om enskildas personliga förhållanden i olika typer av ärenden, vilka inte torde kunna hänföras till "biträde i rättslig angelägenhet eller utredning eller annat liknande bistånd åt enskild". Det finns enligt NIA:s mening skäl att överväga om inte sekretesskyddet för uppgifter hos NIA rörande enskildas personliga förhållanden borde göras starkare.

NIA föreslår att en översyn görs av sekretesskyddet i NIA:s verksamhet och står naturligtvis till tjänst med ytterligare information och synpunkter i frågan.

Ulla Fredriksson
Kanslichef

Promemoria

Uppgifter hos NIA om enskildas personliga förhållanden

När socialnämnderna i ärenden rörande medgivande enligt 25 § socialtjänstlagen finner sökandenas lämplighet svårbedömd begär de ibland NIA:s yttrande. Det är då ofta fråga om medicinska bedömningar som NIA grundar på uppgifter i olika läkarintyg m m rörande sökandenas hälsotillstånd. Den fullständiga sociala utredningen, innefattande utdrag ur polisregistret, ingår alltid i NIA:s beslutsunderlag i ärenden där det inte är fråga om renodlat medicinska utan även sociala bedömningar. Detsamma gäller också ärenden där NIA har att fatta beslut enligt 8 § lagen om internationell adoptionshjälp. Sådana beslut fattas oftast på begäran av den som söker sådan hjälp, men ibland även efter att ärendet överlämnats för beslut av adoptionsorganisationen i fråga. Slutligen förekommer det också att adoptionsorganisationerna vid tveksamhet huruvida adoptionshjälp skall lämnas eller ej inhämtar NIA:s yttrande innan organisationen fattar sitt beslut.

Det förekommer också att yttrande rörande sökandenas lämplighet begärs av länsrätter och kammarrätter. Tingsrätterna begär emellanåt NIA:s yttrande i frågan om erforderliga samtycken föreligger. Känsliga uppgifter om barnets bakgrund kan ingå i dessa ärenden. Samma typ av uppgifter kan också ingå i ärenden där utländska myndigheter eller organisationer – kanske på uppdrag av barnets biologiska släktingar – vänder sig till NIA för att få information rörande barnet.

Även andra myndigheter, exempelvis utrikesdepartementet, begär ibland yttrande eller synpunkter från NIA i ärenden där känsliga uppgifter rörande enskilda kan tänkas förekomma. Ibland överlämnas handlingarna endast för NIA:s kännedom.

Betydelse här har också den omfattande muntliga rådgivning, inte bara till enskilda utan även på begäran av olika myndigheter, som förekommer i NIA:s verksamhet.

NIA får också i övrigt i sin egenskap av tillsynsmyndighet över de auktoriserade adoptionsorganisationerna del av uppgifter rörande enskildas personliga förhållanden. Det är naturligt att organisationerna vänder sig till NIA för råd och stöd i förmedlingsärenden där komplikationer uppstått. I ett fall ville organisationen mot de adoptionssökandes vilja inte fullfölja adoptionshjälpen sedan den ena sökanden i utlandet under adoptionsproceduren drabbats av akut psykisk sjukdom. I ett annat fall har den biologiska föräldern till två i Sverige adopterade barn krävt att få tillbaka barnen. Sistnämnda ärende hos NIA inrymmer bl a omfattande dokumentation om barnens och adoptivföräldrarnas sociala förhållanden.

NIA kan alltså på många olika sätt och i många typer av ärenden få del av uppgifter av känslig natur rörande enskilda. Sekretessregeln för NIA:s

del skulle bli mera ändamålsenlig, om sekretessen inte vore anknuten till vissa ärenden utan i stället gällde generellt för vissa uppgifter hos NIA.

Prop. 1988/89: 131
Bilaga 5

Lars Bertil Svensson

Förslag till

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)¹ dels att 9 kap. 11 § och 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 7 kap. X §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

7 kap.

X §

Sekretess gäller i ärende hos statens nämnd för internationella adoptionsfrågor för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

9 kap.

11 §

Sekretess gäller hos utrikesdepartementet, inom utrikesrepresentationen och hos statens nämnd för internationella adoptionsfrågor för uppgift i ärende om ekonomiskt bistånd, biträde i rättslig angelägenhet eller utredning eller annat liknande bistånd åt enskild, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende om ekonomiskt bistånd.

Sekretess gäller hos utrikesdepartementet, och inom utrikesrepresentationen för uppgift i ärende om ekonomiskt bistånd, biträde i rättslig angelägenhet eller utredning eller annat liknande bistånd åt enskild, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende om ekonomiskt bistånd.

Sekretess gäller hos utrikesdepartementet, inom utrikesrepresentationen och hos styrelsen för internationell utveckling för uppgift om enskild som hänför sig till utlandsmyndighets beredningsplanering, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

16 kap.

1 §²

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första

¹ Lagen omtryckt 1988:9.

² Senaste lydelse 1988/89:KU 2, rskr. 11.

stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 samma förordning. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

7 kap. 21 §	såvitt avser uppgift vars röjande kan antas medföra fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men	7 kap. 21 §	såvitt avser uppgift vars röjande kan antas medföra fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men
		<i>7 kap. X §</i>	
8 kap. 3 §, 5 § första stycket 2, 6 § första stycket 2, 7 § första stycket 2 eller 8 § första stycket		8 kap. 3 §, 5 § första stycket 2, 6 § första stycket 2, 7 § första stycket 2 eller 8 § första stycket	

Denna lag träder i kraft den

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över framställningen från statens nämnd för internationella adoptionsfrågor om ändring i sekretesslagen

Remissyttranden har avgetts av justitiekanslern, Göta hovrätt, kammar-rätten i Sundsvall, Malmö tingsrätt, socialstyrelsen, statens invandrarverk, justitieombudsmannen Gunnel Norell Söderblom, Svenska kommunförbundet, Sundsvalls kommun och Malmö kommun.

Barnen Framför Allt-Adoptioner har avstått från att avge remissyttran-de.

Angående sekretess i ärenden rörande brottsskadeersättning hos brottsskadenämnden

Brottsskadenämnden har till uppgift att pröva ärenden om brottsskadeersättning enligt brottsskadelagen (1978:413). Vid nämndens handläggning av speciellt personskador förekommer ofta för den sökande känsligt material som t ex intyg rörande sökandens psykiska tillstånd, sjukhusjournaler från psykiatriska kliniker m m. Som brottsskadenämnden tolkat sekretesslagen har nämnden i princip ej någon möjlighet att vägra att lämna ut uppgifter som nämnden anser vara av sådan natur att de ej bör bli offentliga. Vidare synes det vara så att uppgifter som omfattas av sekretess hos en myndighet blir offentliga när de inges till nämndens kansli. Undantagna är de fall då sekretessen följer uppgifterna till annan myndighet /t ex sekretesslagen 8 kap 8 och 10 §§/. Eftersom det saknas sekretesskydd för uppgifter hos brottsskadenämnden kommer till nämnden ingivet material att i vart fall hos nämnden vara offentligt. Detta har i nämndens praxis medfört vissa olägenheter. I något fall har det till och med hänt att en skadelidande i ett ärende rörande otukt med barn avstått från att inge ansökan om brottsskadeersättning då det upplysts att alla handlingar som inges till nämnden är offentliga. Det har också förekommit att brottsoffer avstått från att inkomma med känsliga uppgifter som kunde ha varit till nytta för bedömningen av ersättningsfrågan. Rent allmänt känner många brottsoffer obehag när de får kännedom om att alla handlingar är offentliga hos brottsskadenämnden.

På grund av vad sålunda anförts kan det, för att förebygga problem av angivet slag, finnas skäl att införa en bestämmelse i sekretesslagen om sekretesskydd för vissa vid brottsskadenämnden förekommande uppgifter av för sökanden känsligt slag. Nämnden får därför hemställa att denna fråga övervägs inom justitiedepartementet.

I utarbetandet av denna hemställan har deltagit brottsskadenämndens ordförande Holger Romander, kanslichefen Karl Matz samt byrådirektören Marie Svendenius, föredragande.

På brottsskadenämndens vägnar

Holger Romander

Marie Svendenius

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över framställningen från brottsskadenämnden om ändring i sekretesslagen

Prop. 1988/89:131
Bilaga 9

Remissyttranden har avgetts av justitiekanslern, kammarrätten i Göteborg, Malmö tingsrätt, domstolsverket, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, riksförsäkringsverket, socialstyrelsen, chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh, Sveriges advokatsamfund, Brottsofferföreningarnas riksförbund och Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige.

Sveriges domarcförbund har avstått från att avge remissyttrande.

Lagrådet

Prop. 1988/89: 131

Bilaga 10

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1989-03-10

Närvarande: justitierådet Nils Mannerfeldt, justitierådet Bertil Freyschuss, regeringsrådet Åke Bouvin.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 23 februari 1989 har regeringen på hemställan av statsrådet Freivalds beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslaget har inför lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Åsa Sydén.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 1989 ...	5
1 Inledning	5
2 Sekretessen för uppgifter i tillsynsärenden	6
3 Sekretessen för uppgifter i ärenden hos statens nämnd för internationella adoptionsfrågor	18
4 Sekretessen för uppgifter i ärenden om brottsskadeersättning	22
5 Upprättat lagförslag	27
6 Specialmotivering	27
7 Hemställan	28
8 Beslut	28
Bilaga 1 Lagförslag i promemorian om sekretess i tillsynsärenden .	29
Bilaga 2 Promemorians sammanfattning	30
Bilaga 3 Remissinstanser	31
Bilaga 4 Framställning från statens nämnd för internationella adoptionsärenden, NIA	32
Bilaga 5 Promemoria från NIA	33
Bilaga 6 Lagförslag till NIA:s framställning	35
Bilaga 7 Remissinstanser	37
Bilaga 8 Framställning från brottsskadenämnden	38
Bilaga 9 Remissinstanser	39
Bilaga 10 Lagrådets yttrande	40

