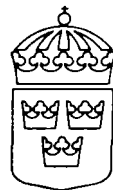


Regeringens proposition

1991/92:3

om sekretess inom svenska kyrkan



Prop. 1991/92:3

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Föredragande vid regeringssammanträdet har varit t.f. chefen för justitiedepartementet Sahlin.

Stockholm den 20 juni 1991

På regeringens vägnar

Odd Engström

Mona Sahlin

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till en ändring i sekretesslagen (1980:100) som innebär att uppgifter om enskildas personliga förhållanden skall skyddas av sekretess inom svenska kyrkans församlingsvårdande verksamhet.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 1992.

1 Inledning

Präster och annan personal som tjänstgör inom svenska kyrkan får i sitt arbete del av uppgifter som rör enskilda människors förhållanden. Det är ofta fråga om förtroendesituationer där det är viktigt att uppgifterna inte förs vidare.

I dag gäller sekretess i ganska begränsad omfattning inom svenska kyrkan. Förutom i lagen (1979:926) om tystnadsplikt för präst inom svenska kyrkan finns vissa bestämmelser i sekretesslagen (1980:100; omtryckt 1989:713).

En utvidgning av sekretessen på kyrkans område aktualiserades under förarbetena till sekretesslagen men genomfördes då inte (jfr Ds Ju 1977:1 s. 238 och 1977:11 s. 477 f.). 1982 års allmänna kyrkomöte (kskr. 1982:17) och 1983 års kyrkomöte (kskr. 1983:27 och 28) samt olika organ inom svenska kyrkan har därefter vid ett flertal tillfällen begärt en utvidgad sekretess inom församlingsarbetet.

Frågan om sekretess inom svenska kyrkan togs också upp av 1982 års kyrkokommitté i en skrivelse till chefen för justitiedepartementet i december 1985. Skrivelsen remissbehandlades. Skrivelsen tillsammans med en sammanställning av remissyttrandena finns intagna som bilagor i en inom justitiedepartementet upprättad promemoria (Ds Ju 1987:3) Vissa ändringar i sekretesslagen. På grundval av skrivelsen och remissvaren lades i promemorian fram förslag till bl.a. en vidgad sekretess inom svenska kyrkans församlingstvårdande verksamhet. Sammanfattningen och de lagförslag i promemorian som avser sekretessen inom svenska kyrkan är fogade till propositionen som *bilaga 1* och *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna återfinns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr KY 1193 och 1194/87 i civildepartementet).

Regeringen har den 6 december 1990 beslutat att inhämta kyrkomötets yttrande över förslag till bl.a. en ny kyrkolag (Reg.Skr. 1990:1). I skrivelsen till kyrkomötet har inte föreslagits någon ändring i sak av bestämmelserna om tystnadsplikt och sekretess inom svenska kyrkan.

Regeringen beslutade den 6 juni 1991 inhämta lagrådets yttrande över förslaget till ändring i sekretesslagen. Det till lagrådet överlämnade förslaget överensstämmer med det lagförslag som nu läggs fram.

Lagrådet har den 11 juni 1991 lämnat det remitterade förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande är fogat till propositionen som *bilaga 4*.

2 Sekretess inom svenska kyrkans församlingstvårdande verksamhet

Regeringens förslag: Sekretess skall gälla inom svenska kyrkans församlingstvårdande verksamhet för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Departementspromemorian: Förslaget motsvarar i huvudsak vårt. I pro-

memorian föreslogs dock en mindre omfattande sekretess genom ett rakt skaderekvisit.

Remissinstanserna: Promemorians förslag om sekretess inom den församlingstvårdande verksamheten tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Svenska kyrkans centralstyrelse och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund anser dock att sekretessen bör gälla med ett omvänt skaderekvisit. Justitieombudsmannen och Allmänhetens pressombudsman förordar att sekretessen i stället knyts till vissa i lagen angivna personalkategorier. Svenska kyrkans diakon- och diakonissförbund anser att förslagen bör kompletteras med en bestämmelse om att sekretessen inom den diakonala verksamheten skall vara absolut. Riksåklagaren anser att sekretessen bör förbehållas mera utpräglade förtroendesituationer.

Gällande ordning: 1686 års kyrkolag innehöll tidigare bestämmelser om tystnadsplikt för dem som vigs till präst inom svenska kyrkan (7 kap. 2 §). I samband med tillkomsten av sekretesslagen fördes de tidigare bestämmelserna om tystnadsplikt för prästerna i 1686 års kyrkolag in i en särskild lag, nämligen lagen om tystnadsplikt för präst inom svenska kyrkan (Skr. 1979:3, KLU 1, kskr. 1 och prop. 1979/80:20, KU 7, rskr. 4). I denna lag föreskrivs att den som är prästvigd i svenska kyrkan har tystnadsplikt i fråga om det som han har erfarit under enskilt skriftermål (dvs. bikt) eller under själavårdande samtal i övrigt. Enligt 1 kap. 10 § sekretesslagen gäller lagen om tystnadsplikt för präst i stället för bestämmelserna i sekretesslagen.

Enligt 7 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som enskild lämnat inom den familjerådgivningsverksamhet som bl.a. de kyrkliga kommunerna bedriver. Präster och andra anställda inom svenska kyrkan omfattas också av de sekretessbestämmelser som gäller inom den offentliga hälso- och sjukvården när de tjänstgör inom detta område (7 kap. 1 § sekretesslagen).

Arbetet med folkbokföringen har utgjort en inte obetydlig del av verksamheten vid pastorsämbetena. Sekretess för uppgifter i verksamhet som avser folkbokföringen regleras i 7 kap. 15 § sekretesslagen. Den 1 juli 1991 förs emellertid ansvaret för den lokala folkbokföringen över till skattemyndigheterna (jfr prop. 1986/87:158, SkU 1987/88:2, rskr. 2 och prop. 1990/91:53, SkU9, rskr. 109; SFS 1991:481).

Pastor skall emellertid också i fortsättningen handlägga ärenden om medlemskap i svenska kyrkan enligt religionsfrihetslagen (1951:680; ändrad senast 1991:488). Uppgifterna i medlemskapsärendena ges därför genom en ändring i 7 kap. 15 § sekretesslagen, som träder i kraft den 1 juli 1991, ett sekretesskydd som motsvarar det som gäller för uppgifterna i folkbokföringen (jfr prop. 1990/91:153, SkU28, rskr. 320; SFS 1991:492).

Några sekretessbestämmelser utöver de här redovisade och som uttryckligen omfattar verksamheten inom svenska kyrkan finns inte i sekretesslagen eller i någon annan lag. En annan sak är att de sekretessbestämmelser som generellt gäller i det allmännas verksamhet också är tillämpliga inom svenska kyrkan. Så är fallet i fråga om bl.a. sekretessen inom myndigheternas personaladministrativa verksamhet (7 kap. 11 § sekretesslagen) och sekretess till skydd för utlänningar (7 kap. 14 § första stycket sekretesslagen).

Behovet av sekretess

Inom svenska kyrkans församlingsverksamhet arbetar präster och ett flertal kyrkokommunalt anställda, såsom diakoner och diakonissor, församlingssekreterare, församlingspedagoger, diakoniassistenter, församlingssystrar, församlingsassistenter, assistenter inom sjukhuskyrkan, förskollärare, barn-timmeledare och fritidsledare. En stor mängd frivilliga medarbetare deltar dessutom i församlingsarbetet.

En stor del av verksamheten inom svenska kyrkans församlingar är av en sådan karaktär att den person som vänder sig till en församling utgår från att uppgifter som han lämnar till någon som tjänstgör där inte förs vidare. Detta är av särskild betydelse i den enskildes kontakt med en församling i samband med dop, konfirmation, vigsel och begravning. De som fullgör själavårdande uppgifter i församlingarna utan att vara prästvigda har också ett stort behov av att kunna försäkra de människor som de möter att de har tystnadsplikt. Därigenom kan de skapa det för samtalen nödvändiga förtroendet. Även om kyrkans personal hanterar dessa frågor på det förtroendefulla sätt som kan förväntas, framstår det som en brist att det saknas uttryckliga föreskrifter om sekretess på området.

En inte obetydlig del av församlingsarbetet är vidare av den karaktären att det kan jämföras med arbetet inom socialtjänsten, som har om hand av de borgerliga kommunerna och för vilken sekretess gäller (7 kap. 4 § sekretesslagen). Det gäller framför allt församlingarnas diakonala verksamhet samt verksamheten bland barn och ungdomar, t.ex. kyrkans förskola och ungdomsverksamhet. Inom denna del av församlingarnas verksamhet är behovet av skydd för känsliga uppgifter i fråga om enskilda personer av samma slag som inom socialtjänsten. Också på detta område framstår avsaknaden av uttryckliga sekretessregler som en brist.

Enligt regeringens mening finns det alltså ett behov av att skapa ett lagstadgat sekretesskydd inom svenska kyrkans församlingsverksamhet.

Omfattningen av sekretessen

Ett par remissinstanser har föreslagit att tystnadsplikten knyts till vissa angivna personalkategorier. Några klara gränslinjer mellan olika personalkategorier bland dem som inte är präster finns emellertid för närvarande inte inom svenska kyrkans församlingsverksamhet. Sekretessen bör därför lämpligen knytas till verksamhet av visst slag.

Av det föregående har framgått att behovet av uttryckliga regler om sekretess inom församlingsarbetet gör sig särskilt gällande inom den själavårdande och den diakonala verksamheten samt inom barn- och ungdomsverksamheten. Dessa verksamhetsområden, som främst tar sikte på vården av församlingens medlemmar, bör sammanfattande kunna benämnas den *församlingsvårdande verksamheten*. Utanför denna verksamhet faller t.ex. förvaltning av kyrkans egendom, begravningsväsendet samt församlingarnas och de kyrkliga samfälligheternas personaladministration.

Sekretessen inom den församlingsvårdande verksamheten bör bara gälla

för uppgift om enskilds personliga förhållanden. Den verksamhet som det här är fråga om är till sin karaktär av samma slag som verksamheten inom socialtjänsten. I konsekvens härmed bör därför sekretesskyddet ha samma omfattning som inom socialtjänsten. Sekretess bör därför gälla med ett omvänt skaderekvisit, dvs. om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

En föreskrift med det nu föreslagna innehållet bör tas in i en ny paragraf, 7 kap. 33 §, i sekretesslagen.

Tillämpningsområdet för en sådan ny sekretessbestämmelse avser naturligtvis bara det allmännas verksamhet. De som därmed kommer att omfattas är personer som är anställda eller har uppdrag hos en kyrklig myndighet eller som annars har en därmed jämförbar anknytning till den kyrkliga myndigheten (se 1 kap. 6 § sekretesslagen).

Föreskrifterna i 1979 års lag om tystnadsplikt för präst inom svenska kyrkan bör också i fortsättningen gälla i stället för sekretesslagens bestämmelser (1 kap. 10 § sekretesslagen). Bestämmelserna i 1979 års lag är mera långtgående än den nu föreslagna föreskriften i sekretesslagen. Tystnadsplikten för präster är nämligen absolut, dvs. den begränsas inte av något skaderekvisit. Särregleringen motiveras särskilt av att 1979 års lag ålägger den som är prästvigd i svenska kyrkans ordning en livslång tystnadsplikt oavsett om denne har ställning som offentlig funktionär eller inte.

Den särskilda tystnadsplikten för präster inom svenska kyrkan har enligt 16 kap. 1 § 7 sekretesslagen företräde framför principen om meddelarfrihet. Vi anser däremot inte att det finns skäl att begränsa meddelarfriheten vad gäller den församlingsvårdande verksamheten i övrigt.

Sekretesstid

En längsta sekretesstid för uppgifter i allmänna handlingar bör gälla också sekretess inom den församlingsvårdande verksamheten. Denna tid bör, som i andra liknande fall, sättas till 70 år.

Ikraftträdande m.m.

Den nya lagstiftningen bör träda i kraft den 1 januari 1992. Något behov av övergångsbestämmelser finns inte.

Den nya regleringen förutses inte medföra några kostnadskonsekvenser.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad som anförts har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

4 Ärendet till riksdagen

Med hänvisning till vad som anförts föreslår regeringen

att riksdagen antar förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslag till
Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att det i sekretesslagen (1980:100)¹ skall införas en ny paragraf, 7 kap. 33 §. av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.
33 §

Sekretess gäller inom svenska kyrkans församlingsvårdande verksamhet för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst 70 år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

¹ Lagen omtryckt 1989:713.

Sammanfattning

Sekretessen inom svenska kyrkans församlingsarbete skall förbättras. Enligt en ny paragraf skall sekretess gälla inom svenska kyrkans församlingsvårdande verksamhet. Sekretessen skall avgränsas med ett s.k. rakt skaderekvisit. Vidare diskuteras om den nuvarande bestämmelsen i lagen (1979:926) om tystnadsplikt för präst inom svenska kyrkan skall flyttas över till sekretesslagen vad gäller den som innehar prästtjänst.

1 Förslag till
Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980: 100)
dels att 1 kap. 10 § skall upphöra att gälla,
dels att – – och 16 kap. skall ha följande lydelse.
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 7 kap. 27 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

27 §

Sekretess gäller inom svenska kyrkans församlingsvårdande verksamhet för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Präst inom svenska kyrkan får inte i något fall lämna ut uppgift som enskild har lämnat under bikt eller under själavårdande samtal i övrigt. Föreskrifterna i 1 kap. 5 § och 14 kap. gäller inte i fråga om sekretessen enligt detta stycke.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt första stycket i högst 70 år.

16 kap. Om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt m.m.

1 §

Friheten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket och 15 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen att meddela uppgifter och underrättelser för offentliggörande är begränsad enligt 7 kap. 3 § första stycket 1 och 18 kap. 1 § tredje stycket samma förordning genom följande bestämmelser i brottsbalken om brott mot rikets säkerhet: högförräderi (19 kap. 1 §), spioneri (19 kap. 5 §), grovt spioneri (19 kap. 6 §), grov obehörig befatning med hemlig uppgift (19 kap. 8 §), uppror (18 kap. 1 §), landsförräderi och landssvek (22 kap. 1 §) samt försök, förberedelse och stämpling till sådant brott (19 kap. 14 §, 18 kap. 7 § respektive 22 kap. 12 §).

I 7 kap. 4 § 1–8 och 18 kap. 1 § första stycket tryckfrihetsförordningen föreskrivs om motsvarande begränsningar i friheten att i tryckta skrifter och vissa andra uttrycksformer offentliggöra uppgifter och underrättelser.

2 §

Friheten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket och 15 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen att lämna uppgifter och underrättelser för offentliggörande är begränsad även enligt 7 kap. 3 § första stycket 2 och 18 kap. 1 § tredje stycket samma förordning om det är fråga om uppsåtligt utlämnande av en allmän handling.

I 7 kap. 5 § 1 och 18 kap. 1 § första stycket tryckfrihetsförordningen föreskrivs om motsvarande begränsningar i friheten att offentliggöra uppgifter och underrättelser.

3 §

Friheten enligt 1 kap. 1 § och 15 kap. 1 och 2 §§ tryckfrihetsförordningen att meddela och offentliggöra uppgifter och underrättelser är begränsad i övrigt enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 samt 18 kap. 1 § samma förord-

ning i de fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, 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. 27 § andra 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, i fråga om 7 kap. 27 § och 16 kap. den 1 januari 1989, och i övrigt den 1 januari 1988. ---

2 Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken

Prop. 1991/92:3
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 36 kap. 5 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 kap.

5 §

Den som till följd av 2 kap. 1 eller 2 § eller 3 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) eller bestämmelse, till vilken hänvisas i något av dessa lagrum, ej äger lämna uppgift må ej höras som vittne därom utan tillstånd från den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats.

Ej heller må advokat, läkare, tandläkare, barnmorska, sjuksköterska, kurator vid familjerådgivningsbyrå, som drives av kommun, landstingskommun, församling eller kyrklig samfällighet eller deras biträden höras angående något, som på grund av denna deras ställning förtrotts dem, eller de i samband därmed erfarit, med mindre det är i lag medgivet eller den, till vilkens förmån tystnadsplikten gäller, samtycker därtill. Den som till följd av 9 kap. 4 § sekretesslagen inte får lämna uppgifter som avses där får inte höras som vittne om dem, utan att det är medgivet i lag eller att den till vars förmån sekretessen gäller samtycker till det.

Rättegångsombud, biträde eller försvarare må ej höras som vittne om vad för uppdragets fullgörande förtrotts honom, med mindre parten medgiver, att det må yppas.

Utan hinder av vad i andra eller tredje stycket sägs vare annan än försvarare skyldig att avgiva utsaga i mål angående brott, för vilket icke är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år.

Om tystnadsplikt för präst inom svenska kyrkan är särskilt stadgat. Präst inom annat trossamfund än svenska kyrkan eller den som i sådant samfund intager motsvarande ställning må icke höras som vittne om något som han vid enskilt skriftmål eller under själavårdande samtal i övrigt har erfarit.

Präst inom svenska kyrkan får inte höras som vittne om något som han har erfarit vid bikt eller under själavårdande samtal i övrigt. Detsamma gäller präst inom annat trossamfund än svenska kyrkan eller den som i sådant samfund intager motsvarande ställning.

Den som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, 9 § radioansvarighetslagen (1966:756), 1 § lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio eller 11 eller 16 § lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar får höras som vittne om förhållanden som tystnadsplikten avser endast i den mån det föreskrivs i nämnda paragrafer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1979:926) om tystnadsplikt för präst inom svenska kyrkan

Prop. 1991/92:3
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att lagen (1979:926) om tystnadsplikt för präst inom svenska kyrkan skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den som är prästvigd i svenska kyrkan har tystnadsplikt i fråga om det som han har erfarit under *enskilt skriftermål* eller under själavårdande samtal i övrigt.

Föreslagen lydelse

Den som är prästvigd i svenska kyrkan har tystnadsplikt i fråga om det som han har erfarit under *bikt* eller under själavårdande samtal i övrigt.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

Efter remiss har yttranden över departementspromemorian (Ds Ju 1987:3)
Vissa ändringar i sekretesslagen kommit in från följande:

Justitiekanslern,
hovrätten för Övre Norrland,
kammarrätten i Jönköping,
riksåklagaren,
rikspolisstyrelsen,
styrelsen för internationell utveckling,
kommerskollegium,
överbefälhavaren,
försvarets materielverk,
riksförsäkringsverket,
socialstyrelsen,
televerket,
generaltullstyrelsen,
bankinspektionen,
försäkringsinspektionen,
riksskatteverket,
kemikalieinspektionen,
statens strålskyddsinstitut,
statens kärnkraftinspektion,
riksdagens ombudsmän,
Industriförbundet,
Sveriges Kemiska industrikontor (Kemikontoret),
svenska kyrkans centralstyrelse,
Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund,
Svenska kyrkans personalförbund,
Allmänhetens pressombudsman,
Sveriges Radio Aktiebolag,
Pressens Samarbetsnämnd,
Svenska kyrkans Diakon- och Diakonissförbund.

Lagrådet

Prop. 1991/92:3

Bilaga 4

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1991-06-11

Närvarande: f.d. regeringsrådet Eskil Hellner, justitierådet Fredrik Sterzel, regeringsrådet Björn Sjöberg.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 6 juni 1991 har regeringen på hemställan av statsrådet Laila Freivalds beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) (sekretess inom svenska kyrkan).

Förslaget har inför lagrådet föredragits av departementsrådet Lotty Nordling.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 juni 1991

Närvarande: statsrådet Engström, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Wallström, Löow, Persson, Sahlin, Larsson, Åsbrink

T.f. departementschefen, statsrådet Sahlin, anmäler fråga om *sekretess inom svenska kyrkan*.

Regeringen beslutar att genom proposition lämna förslag till riksdagen om lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) i enlighet med bilagan till detta protokoll.

Ur protokollet:
Maud Melin

Innehåll

Prop. 1991/92:3

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
1 Inledning	2
2 Sekretess inom svenska kyrkans församlingsvårdande verksamhet	2
3 Upprättat lagförslag	5
4 Ärendet till riksdagen	5
Propositionens lagförslag	6
<i>Bilaga 1</i> Utdrag ur sammanfattningen i promemorian (Ds Ju 1987:3) Vissa ändringar i sekretesslagen	7
<i>Bilaga 2</i> Lagförslag i promemorian (Ds Ju 1987:3) Vissa ändringar i sekretesslagen	8
<i>Bilaga 3</i> De remissinstanser som har yttrat sig över promemorian (Ds Ju 1987:3) Vissa ändringar i sekretesslagen	12
<i>Bilaga 4</i> Lagrådets yttrande	13
Utdrag ur regeringsprotokollet den 20 juni 1991	14

