

## Sammanfattning

Vi har haft ett omfattande uppdrag som gällt dels offentlighetsprincipens tillämpning i förhållande till IT-samhällets nya tekniska förutsättningar, dels en allmän översyn av sekretesslagen. Vi har presenterat våra tidigare förslag i tre betänkanden *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken* (SOU 2001:3), *Ordning och reda bland allmänna handlingar* (SOU 2002:97) och *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99). Genom detta betänkande avslurar vi vårt uppdrag.

I slutbetänkandet lämnar vi förslag om

- att offentlighetsprincipen skall tillämpas hos statliga företag,
- att skyddet för meddelarfriheten skall stärkas för anställda i de kommunala företag där offentlighetsprincipen gäller,
- att sekretesslagens bestämmelse om utrikesssekretess (2 kap. 1 §) skall förtydligas,
- att sekretesslagens bestämmelser med anknytning till internationella avtal skall samordnas för att bli tydligare, och
- att en myndighet som vägrar lämna ut en allmän handling med hänvisning till en sekretessbestämmelse som anknyter till ett internationellt avtal också måste ange vilken bestämmelse i avtalet som är tillämplig.

Slutbetänkandet innehåller också våra överväganden när det gäller vilken betydelse offentlighetsprincipen och sekretesslagen har för uppgiftslämnande mellan kommuner och deras företag samt mellan de kommunala företagen. Vi diskuterar även möjligheten att lämna uppgifter mellan de olika bolagsorganen – stämman, styrelsen, verkställande direktör och revisor – i ett kommunalt aktieföretag som skall tillämpa offentlighetsprincipen.

## Utgångspunkt

Rätten att ta del av allmänna handlingar har till syfte att vara en garanti för rättssäkerhet och för effektivitet i förvaltningen och folksamheten. Den offentliga makten utgår från folket. Det är därför nödvändigt att allmänheten kan få en sådan insyn i de allmänna angelägenheterna att det finns underlag för en fri åsiktsbildning och ett fritt informationsflöde. Rätten att ta del av allmänna handlingar är av stor betydelse för denna insyn. De allmänna handlingarnas betydelse som informationskälla har också ökat i takt med att stat och kommun tagit ansvar för nya uppgifter. Offentlighetsprincipens tillämpningsområde har på så sätt växt.

Rätten att ta del av allmänna handlingar är en medborgers rättighet. Det är också en viktig aspekt av förvaltningspolitiken. Rätten att ta del av allmänna handlingar, meddelarfrihet och meddelarskydd bidrar till rättssäkerhet, skärper kraven på kvalitet i dokument och skrivelser och kan därmed också bidra till att förbättra förvaltningens kvalitet och måluppfyllelse. Öppenhet ökar förtroendet för de offentliga institutionerna och försvårar korruption och maktmissbruk.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får endast begränsas om det är påkallat med hänsyn till en eller flera sekretessgrunder som är uppräknade i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Begränsningars skäl anges noga i bestämmelser i en särskild lag eller i en annan lag till vilken den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lag som tryckfrihetsförordningen syftar på är sekretesslagen (1980:100). Sekretesslagen reglerar också den tystnadsplikt som gäller för anställda i den offentliga förvaltningen. En självklar utgångspunkt vid utformningen av sekretessbestämmelserna är att man inte ska åstadkomma mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen.

På vårt uppdrag har Statskontoret gjort en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av att införa offentlighetsprincipen i statliga företag. I den bedömningen ingår en uppskattning av vad offentlighetsprincipen i dag kostar statliga och kommunala myndigheter samt landstings och kommuners företag. Statskontoret uppskattar att den totala kostnaden för offentlighetsprincipen i hela förvaltningen endast är 550 miljoner kr per år.

## Rätten att ta del av allmänna handlingar skall gälla även i statliga företag

Vi föreslår att tryckfrihetsförordningens regler om rätten att ta del av allmänna handlingar skall gälla även handlingar hos aktieföretag, ekonomiska föreningar, handelsbolag och stiftelser där staten har ett rättsligt bestämmande inflytande. Vid tillämpningen av sekretesslagen skall sådana företag jämnställas med myndigheter. Med rättsligt bestämmande inflytande menar vi att staten, ensam eller tillsammans med kommuner och landsting,

1. äger aktier i ett aktieföretag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i företaget eller föreningen eller på något annat sätt förfogar över så många röster i företaget eller föreningen,
2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktieföretag, en ekonomisk förening eller en stiftelse, eller
3. utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag.

Offentlighetsprincipen skall endast gälla statliga företag som är svenska juridiska personer, dvs. bolag, stiftelser och föreningar, som är bildade enligt svensk lagstiftning. Staten kan utöva det rättsligt bestämmande inflytandet direkt, t.ex. genom regeringen eller myndigheter, eller indirekt genom ett annat statligt företag där offentlighetsprincipen gäller.

Förslaget innebär att synen på offentlighet i kommunala och statliga företag blir enhetlig. Utgångspunkten för förslaget är att intresset av insyn i offentlig verksamhet gör sig gällande med likartad styrka oavsett den yttre form som valts för verksamheten. Offentlighetsprincipen bidrar till rättssäkerhet och skärper kraven på kvalitet i förvaltningen. Öppenhet ökar förtroendet för de offentliga institutionerna och försvårar korruption och maktmissbruk. Vid vår kartläggning har vi funnit att de flesta statliga aktieföretag och stiftelser kan jämföras med kommunala företag. Deras uppgift är att tillhandahålla något som är av allmänt intresse för landet och för invånarna i landet, t.ex. infrastruktur, fastigheter för allmänna ändamål, kultur, utbildning och forskning. Det finns således inga skäl för att bibehålla skillnaden mellan insyn i statliga och kommunala företag.

Offentlighetsprincipen skall inte gälla i ett statligt företag om aktier är noterade på en svensk eller utländsk börs. Vi föreslår så att det skall vara möjligt att helt eller delvis undanta ett statligt företag från tillämpningen av offentlighetsprincipen. Regeringen skall kunna besluta om ett sådant undantag om det finns särskild anledning med hänsyn till verksamhetens art, konkurrenssituation eller andra väsentliga ekonomiska intressen.

För att undantag skall bli aktuella måste det finnas en tydlig skillnad mellan det aktuella företaget och de kommunala företagen. En sådan skillnad skulle kunna vara att huvuddelen av företagets verksamhet är förlagd utomlands. Om ett företag har rättsligt eller faktiskt monopol eller någon form av samhällsuppgift kan det endast i undantagsfall bli aktuellt att inskränka insynen. Detta gäller om företaget har en uttalad roll inom sitt politikområde och helt eller till stora delar finansieras genom anslag från det allmänna.

Förslaget innebär att de statliga företagen som omfattas av offentlighetsprincipen skall tillämpa sekretesslagens och arkivlagens regler om hur handlingar skall registreras, organiseras och bevaras. Både handlingar och arkiv är en viktig del av vårt kulturarv. Det gäller i synnerhet arkiv. Att dessa regler blir tillämpliga för statliga företags arkiv skapar garantier för att det värdefulla kulturarvet bevaras.

Sekretesslagen innehåller redan i dag flera bestämmelser som skyddar information i olika typer av affärsverksamhet. De befintliga bestämmelserna är troligen tillräckliga för de allra flesta statliga företags behov. Det kan dock finnas statliga företag vars verksamhet innebär särskilda behov av sekretesskydd. Vi har inte haft tillräckligt god kunskap om de statliga företagens verksamhet tillräckligt detalj för att kunna lämna sådana förslag.

Vår bedömning är att införandet av offentlighetsprincipen för statliga företag innebär små kostnader för investeringar och drift. Dessa kostnader skall vägas mot de vinster som uppstår genom bättre insyn, t.ex. ökad effektivitet och minskad risk för korruption. Vidare innebär bevarande av de statliga företagens arkiv en vinst för vårt kulturarv.

### Insyn i andra privaträttsliga subjekt

Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller även handlingar hos vissa organ som är uppräknade i bilagan till sekretesslagen. I bilagan anges också i vilken verksamhet hos organet som offentlighetsprincipen gäller. Vissa av dessa organ kommer att omfattas av vårt förslag om insyn i statliga företag. De kan således tas bort ur bilagan.

Det finns fortfarande behov av att kunna utvidga insynen till andra privaträttsliga subjekt än kommunala och statliga företag. Uppräkningen av organ i bilagan till sekretesslagen måste således finnas kvar. Alla lagstiftningsarbete som rör överlämnande av myndighetsutövning till enskilda måste innehålla en bedömning av behovet av insyn, dvs. om det enskilda organet skall tas in i bilagan till sekretesslagen. Enligt vår uppfattning finns det också anledning att överväga om fler privaträttsliga organ med stark anknytning till det allmänna skall omfattas av offentlighetsprincipen genom att tas in i bilagan trots att den verksamhet som bedrivs inte är myndighetsutövning. Det skulle kunna gälla t.ex. ideella föreningar och annan verksamhet som till stor del finansieras av det allmänna.

### Informationsutbytet mellan kommunerna och deras företag samt mellan och inom företagen

Vi har inte funnit något som tyder på att sekretesslagen skulle hindra kommuner och landsing från att få de uppgifter de behöver för att utöva ägandet i de kommunala företagen. Det har inte heller kommit fram något som tyder på att sekretesskyddet hos myndigheter som utövar ägarfunktioner inte är tillräckligt.

Det finns inga sekretessgränser mellan bolagsstämman, styrelsen och verkställande direktören i ett aktieföretag eller en ekonomisk förening som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen. Revisorn bör dock anses som en egen myndighet i sekretesslagens mening. Uppgiftslämnande till revisorn från de andra bolagsorganen sker med stöd av 14 kap. 1 § sekretesslagen och eventuellt sekretess överförs enligt 13 kap. 1 §.

Vi föreslår att reglerna om insyn skall gälla även i statliga företag. Våra överväganden i denna del kommer således även att gälla förhållanden mellan staten och de statliga företagen samt mellan och inom de statliga företagen.

### Skyddet för meddelarfriheten skall stärkas för anställda i de kommunala företag där offentlighetsprincipen gäller

Vi anser att meddelarfrihetens omfattning för anställda i kommunala företag måste bli tydligare. Det krävs för att offentlighetsprincipen skall få fullt genomslag. Vi föreslår därför en hänvisning i sekretesslagen till vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Genom förslaget blir meddelarfriheten för de anställda i ett företag som omfattas av offentlighetsprincipen densamma som för anställda hos myndigheter. Det starka skyddet skall inte gälla en verkställande direktör, eftersom han eller hon omfattas av skadeståndsskyldighet enligt aktiebolagslagen respektive lagen om ekonomiska föreningar.

Det starka skyddet för meddelarfriheten skall under vissa förutsättningar också gälla anställda hos organ som är uppräknade i bilaga till sekretesslagen. Det gäller om publiceringsmeddelandet rör verksamhet som anges i bilagan.

Som framgått tidigare föreslår vi en generell regel om att offentlighetsprincipen skall gälla i statliga företag. Genomförs den innebär vårt förslag om förbättrat skydd för meddelarfriheten att det också gäller även anställda (utom verkställande direktören) i sådana statliga företag.

### Utrikessekretessen bör förtydligas

Vår undersökning av de svenska förvaltningsmyndigheternas tillämpning av utrikessekretessen visar att bestämmelsen i 2 kap. 1 § sekretesslagen används relativt sällan utanför utrikesförvaltningen. I det avseendet tycks det inte vara någon egentlig skillnad mellan myndigheternas EU-arbete och annat internationellt myndighetssamarbete. Det finns inte heller något som tyder på att uppgifter sekretessbeläggs i större utsträckning än vad som har avsettts av lagstiftaren. Tvärtom visar vår undersökning att tillämpningen av sekretessbestämmelsen inom utrikesförvaltningen är sådan att det i dag krävs en större dignitet än tidigare i Sverige mellanfolkliga förbindelser för att en uppgift skall sekretessbeläggas. Enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen krävs för sekretess i dag att "det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs". Inom utrikesförvaltningen torde det emellertid krävas att en sådan störning i för-

bündelserna är så allvarlig att det kan antas uppstå en faktisk *skada* om uppgiften röjs. Vi anser att denna restriktiva tillämpning av utrikessekretessen och utveckling mot ökad offentlighet i det internationella arbetet är positiv.

Vi gör bedömningen att det saknas anledning att föreslå någon genomgripande förändring av utrikessekretessen. Däremot föreslår vi en mindre ändring som innebär att den faktiska lättningen i sekretessen, som är följden av ändrad praxis inom utrikesförvaltningen, förtydligas och kommer till direkt uttryck i sekretesslagen. För att en uppgift skall kunna sekretessbeläggas med stöd av 2 kap. 1 § sekretesslagen bör det därför i fortsättningen krävas att det "kan antas att det *skadar* Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs". Förutom att denna ändring bättre återger vad som gäller i dag inom utrikesförvaltningen – där paragrafen har sin största tillämpning – kommer den också att för övriga svenska myndigheter markera den allmänna lättning i utrikessekretessen som vi anser är eftersträvansvärd.

### **Sekretesslagens bestämmelser med anknytning till internationella avtal skall samordnas för att bli tydligare**

I dag finns det ett tiotal bestämmelser i sekretesslagen som reglerar sekretess för uppgifter som förekommer hos svenska myndigheter i sådant internationellt samarbete som innefattar informationsutbyte mellan svenska och utländska myndigheter. Bestämmelserna är inte genomgående helt likartat utformade. Flertalet har som gemensam nämnare att de föreskriver sekretess för uppgifter som en myndighet har fått eller förfogar över på grund av ett internationellt avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation. I princip innebär det att sekretess gäller i den utsträckning det antingen föreskrivs i ett internationellt avtal eller följer av bindande EG-rätt.

En följd av bestämmelsernas utformning är emellertid att det finns risk för missförstånd hos myndigheterna i fråga om med vilken styrka sekretess gäller för de uppgifter som omfattas och att absolut sekretess därför tillämpas för ofta. Generellt är bestämmelserna också i det närmaste omöjliga att förstå för utomstående, samtidigt som lagstiftningstekniken gör det svårt för lagstiftaren att överskåda eventuella behov av förändringar i sekretesslagen när nya internationella avtal ingås eller nya EG-rättsliga föreskrifter

blir tillämpliga i Sverige. Vi anser att fyra av dessa bestämmelser 7 kap. 14 §, 8 kap. 5 och 6 §§ samt 9 kap. 3 § sekretesslagen – samordnas i en ny och tydligare utformad bestämmelse.

Gemensamt för dessa fyra bestämmelser är bl.a. att de föskriver sekretess endast för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden och endast till skydd för de enskilda själva. Ett krav för sekretess är dessutom att de bakomliggande internationella avtalen har godkänts av riksdagen. Vi föreslår att de bestämmelser ersätts av en ny, som innebär att sekretess till skydd för enskilda skall gälla "för en uppgift om enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden som en myndighet förfogar över grund på Sveriges medlemskap i EU eller annat av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation om röjandet av uppgiften skulle strida mot avtalet".

I sak är ingen förändring avsedd, men genom den nya bestämmelsen blir lagstiftningen tydligare. Det framgår klart att sekretess kan följa direkt av EG-direktiv eller EG-förordningar. Det gäller redan i dag men framgår inte med självklarhet av gällande ordlydelse. Att det förhåller sig så kan därför vara svårt för allmänheten att inse. Genom kravet på att en myndighet skall göra skadeprövning mot det aktuella avtalet markeras tydligt att sekretessen inte skall vara strängare än vad som föreskrivs i sekretessklausuler i det bakomliggande avtalet. Även detta gäller redan i dag utan att det tydligt kan utläsas i lagtexten. Vi anser att den nya ordlydelsen väsentligt minskar risken för att sekretessen till följd av missförstånd och feltolkning blir strängare i Sverige än vad som faktiskt krävs i det internationella samarbetet. Dessutom kommer bestämmelsen att vara direkt tillämplig när riksdagen i framtiden godkänner nya avtal som innehåller bindande sekretessklausuler. På så sätt elimineras risken för att lagstiftaren förbiser eventuella behov av ändrade regler i sekretesslagen.

### **Det behövs en ny bestämmelse om sekretess för att skydda allmänna intressen i det internationella arbetet**

När Sverige ingår avtal om informationsutbyte med andra stater eller mellanfolkliga organisationer ställs det ofta krav från avtalsparterna att handlingar och uppgifter som överlämnas till Sverige skall hållas hemliga om inte den överlämnande staten eller organisationen godkänner att de lämnas ut (s.k. originator control). I vis-



sammanhang regleras denna sekretess i separata avtal eller överenskommelser om säkerhet och särskilt skydd för vissa uppgifter (s.k. säkerhetsavtal). Uppgifter som enligt sådana säkerhetsavtal är hemliga kan i dag i stort sett undantagslöst sekretessbeläggas hos svenska myndigheter med stöd av främst utrikessekretessen i 2 kap. i § sekretesslagen, eftersom ett röjande av uppgifterna regelmässigt kan antas komma att störa eller skada Sveriges mellanfolkliga förbindelser. Tryckfrihetsförordningen innebär dock att det är den svenska myndighet som förvarar en handling som slutligt skall pröva och avgöra sekretessfrågan. Det får till följd att riksdagen eller regeringen i en förhandlingssituation inte kan garantera övriga avtalsparter att säkerhetsavtalets krav på sekretess respekteras. Denna situation innebär ofta problem för Sverige i det internationella samarbetet med andra stater eller med andra mellanfolkliga organisationer än EU. De lösningar som används i dag för att komma runt detta problem innebär på slädda sätt svårigheter eller nackdelar för Sverige.

Vi föreslår därför en ny bestämmelse som innebär att sekretess skall gälla till skydd för det allmänna "för uppgift som en myndighet förfogar över på grund av ett med en annan stat eller en mellanfolklig organisation ingånget och av riksdagen godkänt avtal om särskilt skydd för vissa uppgifter, om röjandet av uppgiften skulle strida mot avtalet".

Eftersom de uppgifter som kommer att omfattas av bestämmelsen redan i dag regelmässigt kan sekretessbeläggas med stöd av utrikessekretessen, har bestämmelsen inte till syfte att utvidga sekretessen i det internationella arbetet. Syftet är i stället att Sverige skall få en bättre position i internationella förhandlingar. Enligt vårt förslag begränsas bestämmelsens tillämpningsområde dessutom i två mycket viktiga avseenden. För det första kommer sekretessen att vara tillämplig endast på uppgifter som regleras i just den aktuella typen av säkerhetsavtal. Det betyder att sekretessklausuler i t.ex. anslutningsfördragen eller i EG-rättsliga förordningar och direktiv inte kan åberopas som stöd för att vägra utlämnande enligt den nya sekretessbestämmelsen. För det andra ingås merparten av de aktuella säkerhetsavtalen om särskilt skydd för vissa uppgifter i dag av regeringen, men för att den nya sekretessen skall gälla föreslår vi att det krävs att ett avtal underställs riksdagens prövning.

På detta sätt anser vi att Sveriges möjligheter att effektivt bedriva förhandlingar i det internationella samarbetet förbättras, utan att

det riskerar att utvidga sekretessen mer än nödvändigt eller inverkar negativt på den öppenhet i EU-arbetet som Sverige eftersträvar.

### Krav på större tydlighet vid avslag på enskilda begäran om att få ta del av allmänna handlingar

När en myndighet i dag prövar frågan om utlämnande av en allmän handling och meddelar ett överklagningsbart avslagsbeslut enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen, anges i beslutet normalt vilken bestämmelse i sekretesslagen som myndigheten stödjer sig på och de skäl som legat bakom en eventuell skadeprövning. När en uppgift sekretessbelagd på grund av vad som anges i ett internationellt avtal ger emellertid ett avslagsbeslut med ett sådant innehåll ingen tydlig information, eftersom det aktuella lagrummet i sekretesslagen endast hänvisar till ett icke utpekade avtal. För den enskilde sökanden kan det därför vara svårt att få en uppfattning om riktigheten i myndighetens avslagsbeslut. Ofta kan det rent av vara omöjligt för den enskilde att avgöra om det över huvud taget finns ett relevant internationellt avtal som föreskriver sekretess för den aktuella uppgiften eller i vart fall vad avtalet faktiskt kräver av den svenska myndigheten i sekretesshänseende.

Vi föreslår därför ett tillägg till 15 kap. 6 § sekretesslagen som innebär att om en myndighet på grund av vad som stadgas i ett internationellt avtal avslår en begäran från enskild att få ta del av en allmän handling, skall myndigheten i beslutet uttryckligen ange vilket avtal som avses och tillämplig bestämmelse i avtalet. Om sekretess åberopas på grund av Sveriges medlemskap i EU skall myndigheten i stället ange vilken EG-förordning eller vilken EG-direktiv – och vilken tillämplig bestämmelse i föreskriften – den stödjer sig på. Självfallet skall myndigheten också, liksom i dag, ange tillämplig paragraf i sekretesslagen och de skäl som avgör en eventuell skadeprövning i enlighet med sekretessklausuler i det internationella avtalet eller i den EG-rättsliga föreskriften. På detta sätt tvingas svenska myndigheter att på ett tydligt sätt göra klart utomstående vilken prövning de i ett enskilt fall gör av sekretess för uppgifter som förekommer i det internationella samarbetet.