

Allt strängare sekretess

## En utredning om sekretessförordningen

*”När regelverket förändras handlar det alltid om mer eller strängare sekretess, inte mindre eller svagare.”*

Anders R Olsson  
2003-06-25

**JOURNALIST**  
● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ●  
**FÖRBUNDET** ●

## SEKRETESSFÖRORDNINGEN 1993 OCH 2003

### - EN JÄMFÖRELSE

#### Sammanfattning:

Sekretessförordningen visar, precis som sekretesslagen, en stadig tillväxt. Med undantag för den "personaladministrativa" sekretessen (i 1 a §) är denna tillväxt inte dramatisk, men när regelverket förändras handlar det alltid om mera eller strängare sekretess, aldrig om mindre eller svagare.

#### Inledning

De allmänna handlingarna hos våra myndigheter är offentliga. Endast för uppgifter som skyddas av sekretess får hemlighållas, och bara med stöd i sekretesslagen (SFS 1980:100) kan myndigheten vägra lämna ut dem.

På detta plan är saken enkel. Visserligen är sekretesslagen (SL) stor till omfånget och sedan sin tillkomst 1980 ständigt växande, och visserligen är dess enskilda bestämmelser med olika skaderekvisit och komplicerade inbördes hänvisningar ofta svårbegripliga, men det rör sig om endast ett regelverk.

I praktiken finns dock "bakom" SL ytterligare ett regelverk om sekretess. SL delegerar på ett tiotal ställen åt regeringen att besluta om sekretess eller om undantag från SL:s regler. Som ett bihang till SL, i lagboken placerad omedelbart efter den, finns därför en sekretessförordning (SF) som täcker sådana områden/allmänna handlingar där regeringen har beslutanderätt.

Om SL utgör "riksdagssekretess" är SF således "regeringssekretess". Att riksdagssekretessen fortlöpande har utvidgats och skärpts de senaste tio åren framgick av SJF:s studie från hösten 2002. Föreliggande undersökning handlar om vad som har hänt med regeringssekretessen under lika lång tid.

Den frågan är svårare att besvara. Riksdagens ändringar i SL är väl dokumenterade. Såväl själva ändringarna som motiv och förklaringar är lätta att finna i det offentliga trycket. Ändringarna i SF sker med enkla regeringsbeslut där underlagen inte är lätt tillgängliga via bibliotek eller Internet. Antalet beslut om SF-ändringar går att ta reda på via riksdagens webbplats - det var 77 stycken 1993-2003 - men med beslutens innebörd är det besvärligare.

1993 års regelverk finns, bokstavligen talat, inte kvar. Visserligen trycks SF i lagboken - och man kan självfallet gå tillbaka till 1993 års lagbok - men bara en mindre del. (Hämtar man 2003 via riksdagens webbplats hem hela SF visar den sig vara ungefär fyra gånger större - ca 85 000 tecken mot ca 21 000 - än vad som återfinns i lagboken för samma år.)

Dock omtrycktes, på papper, hela SF 1994 (SFS 1994:1030). Denna version av förordningen kommer således att ligga till grund för jämförelsen i de delar som -93 års text inte finns tillgänglig. (Man skulle i och för sig kunna rekonstruera 1993 års SF genom att med utgångspunkt från 1994 års version gå igenom alla ändringar tolv månader bakåt i tiden, men det har av tidsskäl inte varit möjligt inom ramen för denna studie.)

Genomgången nedan följer SF:s egen text genom hänvisning till det stadgande i SL som bemyndigar regeringen att besluta om sekretess. Regelverket hade 1993 åtta paragrafer, som 2003 hade växt till elva, och en omfattande bilaga. Efter att ha gått igenom paragraferna följer en sammanfattning och en diskussion om vad som kan sägas - respektive inte sägas - om regeringssekretessens utbredning.

### **Sekretessförordningen 1 § Föreskrifter med stöd av 2 kap. 2 § sekretesslagen.**

SL 2:2 reglerar försvarssekretessen och ger regeringen möjlighet att förlänga sekretesstiden utöver de 40 år som är normalt. För viss information, bl a fasta försvarsanläggningar, har regeringen föreskrivit sekretess i 150 år och för en del annan information om försvaret i 70 år. Här har inga ändringar skett mellan 1993 och 2003.

### **Sekretessförordningen 1 a § Föreskrifter med stöd av 7 kap. 11 § sekretesslagen.**

Rätt för regeringen att besluta om skärpt sekretess för uppgifter om myndighetsanställda - även sådana som normalt inte är känsliga, t ex adress, telefon- och personnummer - tillkom 1994. Dittills hade sekretessen varit av det "svaga" slaget. Den var möjlig för uppgifter i "personaladministrativ verksamhet" endast vid risk för "våld eller annat allvarligt men". Nu gavs regeringen möjlighet att besluta om sträng sekretess (omvänt skaderekvisit) för myndigheter där de anställda riskerar att utsättas för något "men" överhuvudtaget.

Det blir nu en lång förteckning över myndigheter där sträng sekretess gäller även för normalt harmlösa uppgifter om de anställda. Där återfinns inte bara myndigheter som polisen och kronofogdemyndigheten - arbetsplatser där konflikter och hot är vanliga - utan också t ex Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen och länsarbetsnämnderna.

### **Sekretessförordningen 1 b § Föreskrifter med stöd av 7 kap. 15 § sekretesslagen**

Enligt SL 7:15 gäller "svag" sekretess för folkbokföringen och, om regeringen så föreskriver, "*annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen*". Att sekretessen är ovanligt "svag" framgår av skaderekvisitet. Sekretess gäller "*om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs*."

Den möjligheten att sekretessbelägga hade regeringen även 1993, men här har mindre förändringar gjorts sedan dess. 1993 gällde enligt regeringen den svaga sekretessen för tio olika "registrerings-verksamheter" utöver folkbokföringen. Fem av dessa finns kvar 2003 med samma namn:

1. lantmäterimyndigheternas och inskrivningsmyndigheternas informationssystem,
2. kommunala fastighetsregister,
3. Rikspolisstyrelsens centrala passregister,
4. Socialstyrelsens register över hälso- och sjukvårdspersonal,
5. Statens löne- och pensionsverks pensionsregister.

Ytterligare två finns kvar med ändrade beteckningar, vilket förklaras av att myndigheter har bytt namn och/eller arbetsuppgifter:

6. Vägverkets vägtrafikregister (tidigare hos trafiksäkerhetsverket)
7. Totalförsvarets pliktverks register över totalförsvarets personal (tidigare värnpliktsverket, truppregreringsmyndigheterna och statens räddningsverk)

Två har tillkommit:

8. röstlängdsregister
9. centrala hundregistret

Försvunnit från 1993 års lista har registren svenska kyrkans centralstyrelse och de enskilda församlingarna, eftersom kyrkan frigjordes från staten 1999.

#### **Sekretessförordningen 1 c § Föreskrifter med stöd av 8 kap. 5 § sekretesslagen**

SL 8:5 reglerar sekretessen för uppgifter som statliga myndigheter får i samband med tillsyn och tillståndsgivning inom finans- och försäkringsområdet. Paragrafen i SF fanns inte 1993, men 1994 gavs regeringen befogenhet att besluta om sekretess för uppgifter som Finansinspektionen får från (i första hand) motsvarande organ i andra länder - The United States Securities and Exchange Commission i USA, Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen i Tyskland m fl. I SF räknas de organ upp med vilka Finansinspektionen har avtal om informationsutbyte. Förteckningen blir längre för varje år och upptar 2003 nästan en halv sida i lagboken.

#### **Sekretessförordningen 2 § Föreskrifter med stöd av 8 kap. 6 § sekretesslagen**

I åttonde kapitlet i SL skyddas främst uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden. Med enskilda åsyftas här inte bara privatpersoner utan också t ex företag och stiftelser. Enligt 8:6 får regeringen besluta om sekretess för sådana uppgifter i "*statlig myndighets verksamhet som gäller utredning, planering, prisreglering,*

*tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt".*

Här har vi en till textomfånget liten paragraf i SL, som hänvisar till en liten paragraf i SF, som hänvisar till en väldig bilaga där de verksamheter som gäller utredning, planering etc räknas upp. 1994 - uppgifter från 1993 finns således inte tillgängliga - upptog bilagan 113 statliga verksamheter. 2003 har den utökats till 126.

### **Sekretessförordningen 3 § Föreskrifter med stöd av 9 kap. 4 § sekretesslagen**

Sekretessen i SL 9:4 för uppgifter som används vid framställning av statistik är den hårdaste möjliga, d v s den saknar skaderekvisit. Uppgifterna är hemliga oavsett vilka konsekvenser det skulle få om de lämnades ut.

Denna sekretess kan regeringen via SF utsträcka till personuppgifter i "av myndighet utförda undersökningar". Dessa räknas upp i SF, men inte i den del som trycks i lagboken. Jämförelsen måste därför göras med 1994 års SF.

Här har sekretessen utvidgats rejält. 1994 upptog paragrafen följande:

- offentliga utredningar (4 st)
- sjukvårdsinrättningar, utbildningsanstalter och forskningsinrättningar, (namn/antal ej preciserade)
- 3-6 andra statliga myndigheter (4 st)

2003 års version av SF räknar här upp:

- offentliga utredningar (23 st)
- sjukvårdsinrättningar, utbildningsanstalter och forskningsinrättningar, (namn/antal ej preciserade)
- 3-15 andra statliga myndigheter (12 st plus regeringskansliet)

### **Sekretessförordningen 3 a § Föreskrifter med stöd av 11 kap. 5 § sekretesslagen**

Hos Justitiekanslern, JK, och Justitieombudsmannen, JO, gäller i vissa fall sekretess enligt SL 11:4. Exakt hur omfattande denna sekretess är ska inte beskrivas här (det är något komplicerat) men sammanfattningsvis försöker lagstiftaren balansera två intressen. Dels behovet av största möjliga öppenhet i den JO/JK-verksamhet som i stor utsträckning syftar till att granska om andra myndigheter sköter sina arbetsuppgifter korrekt, dels behovet av att JO/JK i denna verksamhet ges tillgång även till känsliga uppgifter - vilket ofta förutsätter att de skyddas med sekretess.

Av SL 11:5 följer sedan att regeringen kan besluta om samma sorts sekretess för "särskild undersökningskommission som regeringen har tillsatt". 1993 fanns ingen sådan kommission upptagen i SF, men 1996 skrev man in "Granskningskommissionen i anledning av utredningen av mordet på Olof Palme".

**Sekretessförordningen 4 §**  
**Föreskrifter med stöd av 12 kap. 6 § sekretesslagen**

SL 12:5 handlar om sekretess i domstolars rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet. Innehållet i dom eller annat beslut som ännu inte har meddelats officiellt är sekretessbelagt, samt "vad som har förekommit vid överläggning inom stängda dörrar" inför sådana beslut.

Enligt 12:6 har sedan regeringen rätt att besluta om liknande sekretess hos vissa andra myndigheter. Samma tre myndigheter räknas här upp i 1993 års SF som 2003: arrendenämnderna, hyresnämnderna och Statens va-nämnd. Inget har hänt med denna paragraf på 10 år.

**Sekretessförordningen 5 §**  
**Föreskrifter med stöd av 15 kap. 1 § sekretesslagen**

**Sekretessförordningen 6 §**  
**Föreskrifter med stöd av 15 kap. 2 § sekretesslagen**

De två paragrafer i SF som hänvisar till kapitel 15 SL behandlas inte närmare här. SL stadgar här dels att allmänna handlingar ska registreras, dels vilka uppgifter om dem som ska finnas i registret. Regeringen har (i SF 5 respektive 6 §§) rätt att undanta vissa myndigheter från skyldigheten att registrera och från skyldigheten att i registren ta med vissa uppgifter. Visserligen är skötseln av register och diariér viktigt, men inte en fråga om sekretess i strikt mening och faller därmed utanför undersökningen.

**Sekretessförordningen 7 §**  
**Utlämnande till enskilda av handlingar som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet**

Den sista paragrafen i SF saknar hänvisning till SL och reglerar vem/vilka som får fatta beslut om utlämnande av allmän handling som "är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet". I korthet går det ut på att justitieministern ska avgöra i vissa fall, utrikesministern i andra och försvarsministern i ytterligare andra.

Den enda förändringen mellan 1993 och 2003 är ett tillägg som innebär att om sådana handlingar begärs utlämnade från statsrådsberedningen ska statsministern själv fatta beslutet.

Sekretessförordningen avslutas således med en Bilaga som utgör, uppskattningsvis, två tredjedelar av hela textmängden. (Se förklaring under 2 § ovan.)

**Slutsatser**

Av genomgången framgår att SF (=regeringssekretessen) har vidgats i flera avseenden. Det gäller främst uppgifter om myndigheters anställda där en betydande utvidgning

och skärpning av sekretessen har skett för uppgifter om statliga myndigheters anställda. I en del fall föreligger här onekligen ett skyddsbehov, men granskar man hela listan i SF 1 a § finner man också myndigheter/uppgifter där behovet av ökat hemlighetsmakeri inte är uppenbart. Att stora mängder information här har undandragits offentlighet är uppenbart, men någon detaljstudie av sekretessbehovet på varje enskild myndighet har inte varit möjlig inom ramen för undersökningen.

Även på andra punkter har regeringen under de senaste tio åren vidgat sekretessen:

- Den s k folkbokförings-sekretessen (svag) har utsträckts till röstlängdsregistret och det centrala registret över hundägare. (SF 1 b §)
- EU-samarbetet får till effekt att svenska myndigheter får alltmer information från utlandet som - därför att uppgiftslämnarna så kräver - måste sekretessbeläggas här. (SF 1 c §)
- Bilagan, som räknar upp "verksamheter" där sekretess gäller för ekonomiska uppgifter om företag och enskilda, har utvidgats från 113 punkter 1994 till 126 punkter 2003. (SF 2 §)
- Antalet myndigheter som kan åberopa statistiksekretess har också ökat mellan 1994 och 2003: vad gäller offentliga utredningar från 4 till 23 och statliga myndigheter från 4 till 13.

Något exempel på ökad offentlighet - att regeringen i något sammanhang har minskat på sekretessen - har inte framkommit.

Studien aktualiserar ytterligare en fråga, nämligen ord- och begreppsval i regelverket. Även om det är en intressant upplysning att fler myndigheter kan åberopa statistiksekretess 2003 än som var fallet 1994, är kanske det största problemet här vagheden i begreppet "undersökning". Inte minst därför att vi talar om absolut sekretess - den hårdaste möjliga - skulle en tydligare avgränsning för tillämpningsområdet behövas.

Bilagan, som i huvudsak handlar om sekretess för ekonomiska uppgifter om företag och enskilda, illustrerar samma problem. Här är begreppens vaghet snarast ännu större. Såväl beskrivningen av vilka uppgifter som ska skyddas med sekretess:

*"Enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat... (eller)...andra ekonomiska eller personliga förhållanden"*

... som de "verksamheter" inom vilka sekretessen gäller:

*"statlig myndighets verksamhet som gäller utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt"*

...saknar precision och tydlig avgränsning. Samtidigt måste erkännas att vi här står inför ett grundproblem med all sekretessreglering. Ska regelverket hållas inom någorlunda rimliga gränser måste man ibland dra ned på precisionen. Detaljerade och

språkligt exakta regler som i princip ska täcka alla tänkbara situationer där en handling begärs utlämnad blir med nödvändighet många till antalet, och förutsätter ett ständigt reviderande av paragraferna för att anpassa dem till en föränderlig verklighet. Inte ens den juridiska expertisen kommer att kunna hålla sig informerad om alla reformer och de tiotusentals lekmän (vad juridiken beträffar) som ska tillämpa regelverket ute på myndigheterna får en omöjlig uppgift.

Problemet har ingen enkel lösning. Det viktigaste är att saken fortlöpande uppmärksammas. En liten förskjutning i tolkningen av ett språkligt uttryck - vad som menas med "undersökning" eller vad som utgör "men" för enskild - kan ju få dramatiska effekter på den mängd information som är tillgänglig för medborgarna via offentlighetsprincipen.