



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Cirkulärnr: 2006:40
Diariernr: 2006/1642
Handläggare: Irene Reuterfors-Mattsson
Ulla Lönnqvist Endre
Avdelning: Avdelningen för juridik
Avdelningen för vård och omsorg
Datum: 2006-06-26
Mottagare: Kommuner
Landsting och Regioner
Kommunala bolag
Rubrik: Nya regler i sekretesslagen m.m.
Bilagor: Den nya lagtexten (SFS 2006:801, 854, 856, 858, 859,
860, 861 och 889)



CIRKULÄR 2006:40

Irene Reuterfors-Mattsson
Ulla Lönnqvist Endre

Kommuner
Landsting och Regioner
Kommunala bolag

Nya regler i sekretesslagen m.m.

Bakgrund

Den 16 april 1998 beslutade regeringen om direktiv till en parlamentarisk kommitté med uppdrag att bl.a. göra en allmän översyn av sekretesslagen (dir. 1998:32). I utredningsuppdraget ingick också att undersöka om en lösning är möjlig för situationer då det är uppenbart att sekretess bör råda, men en uttrycklig bestämmelse för det aktuella fallet saknas, och som innebär att det blir möjligt att sekretessbelägga mycket känsliga uppgifter. Kommittén skulle vidare utreda frågan om samverkan mellan och inom myndigheter. I samband därmed skulle kommittén särskilt utreda frågan vilka uppgifter om brottsmisstankar som hälso- och sjukvården och socialtjänsten skall kunna lämna till de brottsutredande myndigheterna och frågan vilka uppgifter socialtjänsten skall kunna lämna till polisen vid samarbete mot ungdomsbrottslighet. Kommittén, som antog namnet Offentlighets- och sekretesskommittén, behandlade bl.a. nämnda frågor i sitt huvudbetänkande Ny sekretesslag (SOU 2003:99).

I augusti 2004 överlämnade kommittén slutbetänkandet *Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete* (SOU 2004:75). Som en del av det arbetet lämnades förslag om ett förstärkt meddelarskydd för anställda i kommunala bolag.

Sammanfattning

I propositionen 2005/06:161 föreslogs vissa ändringar i sekretesslagen (1980:100). Det föreslogs bl.a. att det skall införas nya sekretessbestämmelser som skall gälla som ett minimiskydd för enskildas integritet hos alla myndigheter. De nya bestämmelserna skall gälla som ett komplement till de sekretessbestämmelser som redan finns, så om det hos en myndighet gäller sekretessbestämmelser som ger ett starkare skydd för uppgifterna skall de bestämmelserna tillämpas istället. De uppgifter som skall skyddas med stöd av de nya bestämmelserna är dels mycket integritetskänsliga uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv, dels upp-

Sveriges Kommuner och Landsting

118 82 Stockholm, Besök: Hornsgatan 20
Tfn: växel 08-452 70 00, Fax: 08-452 70 50
info@skl.se, www.skl.se

gifter om adress, telefonnummer och andra jämförbara uppgifter hänförliga till enskilda personer som är utsatta för personförföljelse samt motsvarande uppgifter hänförliga till deras närstående.

Vissa myndigheter, bl.a. hälso- och sjukvården och socialtjänsten, har mer begränsade möjligheter än andra myndigheter att utan hinder av sekretess lämna uppgifter som angår misstanke om brott till de brottsutredande myndigheterna. Dessa möjligheter ökas så att nämnda myndigheter som huvudregel kan lämna uppgifter som angår misstanke om brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i ett år eller försök till brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. När det gäller brott mot underåriga skall uppgifter som angår misstanke om könsstympningsbrott kunna lämnas till de brottsutredande myndigheterna oavsett brottets svårhetsgrad.

Socialtjänsten ges vissa utökade möjligheter att lämna uppgifter som rör ungdomar till polis och åklagare. Om socialtjänstpersonalen påträffar någon som kan antas vara under 18 år under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes hälsa eller utveckling, eller under utövande av brott, skall socialtjänstpersonalen utan hinder av sekretess kunna lämna sådana uppgifter som behövs för ett omedelbart polisiärt ingripande. Socialtjänsten skall också kunna lämna uppgifter, som angår misstanke om olovlig överlåtelse av narkotika, alkohol eller dopningsmedel till underåriga, till polis eller åklagarmyndighet utan hinder av sekretess.

Lagändringarna träder i kraft den 1 oktober 2006.

I propositionen 2005/06:162 föreslogs att meddelarskyddet för anställda och uppdragstagare i kommunala företag stärks och förtydligas. Det innebär att anställda och uppdragstagare i kommunala bolag, stiftelser och föreningar, som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess, ges meddelarfrihet i förhållande till arbetsgivaren respektive uppdragsgivaren på samma sätt som om de vore anställda i myndigheter. Det nya meddelarskyddet innebär att sådana företag inte får efterforska eller ingripa mot en anställd eller uppdragstagare som har utnyttjat sin meddelarfrihet. Bestämmelserna skall tillämpas också i förhållandet mellan sådana organ som avses i bilagan till sekretesslagen (1980:100) och anställda och uppdragstagare i dessa organ i den utsträckning som anges i bilagan.

Verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter undantas från förstärkningen av meddelarskyddet.

Lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2006.

Detta cirkulär innehåller en innehållsförteckning samt en redogörelse för de nya reglerna och sist en bilaga med den nya lagtexten.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING		Sida
1	Nya sekretessregler som gäller för all verksamhet	4
1.1	Känsliga uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv	4
1.1.2	Behovet av en ny generell sekretessbestämmelse för uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv	4
1.1.3	Undantag för sekretessbrytande regler i andra sekretessbestämmelser	5
1.1.4	Sekretessbrytande regler i 14 kap. sekretesslagen	6
1.1.5	Meddelarfrihet	6
1.2	Ett generellt sekretesskydd för adressuppgifter m.m. vid förföljelse	7
1.2.1	Behovet av en ny primär generell sekretessbestämmelse för adressuppgifter och andra jämförbara uppgifter	7
1.2.2	Vilka uppgifter skall kunna sekretessbeläggas med stöd av bestämmelsen?	8
1.2.3	Uppgifter om bostadsadresser m.m.	8
1.2.4	Uppgifter om telefonnummer m.m.	8
1.2.5	Uppgift om personnummer	9
1.2.6	Vilken styrka skall sekretessen ha?	9
1.2.7	Uppgiftslämnande till andra myndigheter och till enskilda	9
1.2.8	Meddelarfrihet	10
1.3	Kopplingen mellan en enskilds verkliga och fingerade identitet	10
1.3.1	Behov av en ny sekretessbestämmelse	10
1.3.2	Meddelarfrihet	11
2	Nya sekretessregler som gäller för både hälso- och sjukvården och socialtjänsten	11
2.1.	Uppgiftslämnande avseende fullbordade brott mot vuxna	11
2.2	Sekretessgenombrott för uppgifter om misstankar om könsstympning av underårig	14
2.3	Sekretessgenombrott i enskild verksamhet	14
2.4	Undantag från frågeförbudet i rättegångsbalken	15
3	Nya sekretessregler som enbart gäller socialtjänsten	15
3.1	Ökade möjligheter att samverka med polisen	15
3.1.1	Risk för hälsa eller utveckling och begående av brott	15
3.1.2	Narkotika, alkohol och dopning	16
3.1.3	Sekretessgenombrott i enskild verksamhet	17
3.2	Utlämnande av uppgifter om att någon vistas i ett familjehem	17
4	Förstärkt meddelarskydd för anställda i kommunala företag m.m.	18
4.1	Behov av reglering och lagteknisk lösning	18
4.1.1	Vilka bör omfattas av ett stärkt skydd för meddelarfriheten?	18
4.1.2	Innebörden av det förstärkta meddelarskyddet	20
4.1.3	Repressalieförbud	20

1 Nya sekretessregler som gäller för all verksamhet

1.1 Känsliga uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv

En ny sekretessbestämmelse införs. Den skall ge ett minimiskydd för känsliga uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv inom hela den offentliga förvaltningen. Sekretess skall gälla om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde kommer att lida betydande men om uppgiften röjs.

Sekretessen skall inte gälla för uppgifter i beslut.

Sekretessen skall inte tillämpas om någon annan sekretessbestämmelse som ger ett starkare skydd för uppgiften är tillämplig hos myndigheten.

Om en uppgift som omfattas av sekretess enligt den nya bestämmelsen omfattas av sekretess även enligt en annan paragraf i sekretesslagen och uppgiften enligt en bestämmelse i sistnämnda paragraf i vissa fall får lämnas ut till myndigheter eller till enskilda skall den bestämmelsen gälla.

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

Den tystnadsplikt som följer av den föreslagna bestämmelsen skall ha företräde framför meddelarfriheten.

1.1.2 Behovet av en ny generell sekretessbestämmelse för uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv

Enskilda lämnar på eget initiativ känsliga uppgifter om sig själva till myndigheter i olika sammanhang. Det går inte alltid att förutse när så skall ske. En person kan t.ex. lämna en känslig uppgift om sig själv till en myndighet där det inte gäller sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i tron att uppgiften kommer att omfattas av sekretess där eftersom uppgiften omfattas av sekretess hos en annan myndighet. I de fall det är tillåtet för en myndighet att lämna en sekretessbelagd uppgift om en enskild till en annan myndighet med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse uppstår i regel inget problem. Oftast omfattas uppgiften av en primär sekretessbestämmelse hos den mottagande myndigheten eller också följer sekretessen med uppgiften enligt en särskild bestämmelse om överföring av sekretess. I undantagsfall kan det dock hända att en sekretessbelagd uppgift överlämnas till en annan myndighet trots att uppgiften inte kommer att omfattas av sekretess hos den mottagande myndigheten. Om de uppgifter som överlämnas är känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden kan problem uppstå. Om det på ett visst område visar sig finnas behov av en sekretessbestämmelse till skydd för enskilda tar det vidare relativt lång tid innan en ändring i sekretesslagen kan genomföras. Under denna tid kan enskilda drabbas av integri-

tetskränkningar genom att mycket känsliga uppgifter om deras personliga förhållanden lämnas ut till allmänheten.

Begreppet hälsa omfattar bl.a. olika former av sjukligt missbruk och upplysningar om ärftliga egenskaper. Vidare har uppgift om att någon har bytt kön ansetts vara en uppgift som rör den personens hälsa eller sexualliv. Enligt kommittén borde även uppgifter om att den enskilde blivit utsatt för sexualbrott och skildringar av barn i pornografiska bilder vara att hänföra till uppgift som rör den enskildes sexualliv. Regeringen ansåg att formuleringen ”uppgifter som rör en enskilds hälsa eller sexualliv” var tillräckligt vid för att innefatta såväl uppgifter om sexuell läggning som sexuella övergrepp.

Som exempel på uppgifter som kan omfattas av bestämmelsen är uppgifter om könsbyten, transsexualitet, HIV eller psykiska sjukdomar i vissa fall. Även mindre känsliga uppgifter än de som nämnts kan komma att sekretessbeläggas med stöd av den nya bestämmelsen beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Prövningen kan falla olika ut beroende på om den enskilde är underårig eller vuxen. Även faktorer som i vilken verksamhet uppgiften finns samt av vem eller under vilka förhållanden uppgiften begärs utlämnad kan få betydelse för skadebedömningen. Prövningen kan vidare falla olika ut beroende på den enskildes egen inställning. Den enskilde kan t.ex. själv ha berättat i media att han eller hon har bytt kön. I ett sådant fall kan uppgiften knappast anses vara så känslig att den kan sekretessbeläggas med stöd av den nya bestämmelsen.

Den nya bestämmelsen är endast avsedd att ge den enskilde ett minimiskydd för känsliga uppgifter om hälsa och sexualliv. Om en bestämmelse som ger uppgiften ett starkare sekretesskydd är tillämplig hos en myndighet skall den senare bestämmelsen tillämpas av myndigheten i stället. Detta följer av sekretesslagens allmänna systematik (prop. 1979/80:2 Del A s. 70).

1.1.3 Undantag för sekretessbrytande regler i andra sekretessbestämmelser

Sekretessbrytande regler i förhållande till myndigheter återfinns främst i 14 kap. sekretesslagen. I vissa fall har det dock införts sekretessbrytande regler till förmån för myndigheter i de enskilda sekretessbestämmelserna (se bl.a. nya 7 kap. 1c § tredje och femte stycket och 7 kap. 4 § fjärde stycket sekretesslagen). Dessa sekretessbrytande regler är väl avvägda och bör gälla även fortsättningsvis.

Enligt 1 kap. 2 § sekretesslagen får uppgift som omfattas av sekretess inte röjas för enskild i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i annan lag eller förordning som sekretesslagen hänvisar till. I de flesta fall då lagstiftaren har tagit ställning för att sekretessbelagda uppgifter under vissa förutsättningar skall få lämnas ut till enskilda brukar det i den enskilda sekretessbestämmelsen anges att uppgift utan hinder av sekretess får lämnas ut till enskild enligt vad som föreskrivs i en

viss eller i vissa uppräknade lagar. Även dessa sekretessbrytande regler bör gälla alltjämt.

Med anledning härav har det i den nya sekretessbestämmelsen angetts att om en uppgift omfattas av sekretess även enligt en annan paragraf i sekretesslagen och uppgiften enligt en bestämmelse i den paragrafen får lämnas ut till en myndighet eller en enskild skall den bestämmelsen gälla.

1.1.4 Sekretessbrytande regler i 14 kap. sekretesslagen

I 14 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om begränsningar i sekretessen både i förhållande till andra myndigheter och i förhållande till enskilda.

Enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen hindrar sekretess inte att uppgift lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Om sådana föreskrifter om uppgiftsskyldighet avser känsliga uppgifter om hälsa och sexualliv kommer de således att bryta sekretessen enligt den nya bestämmelsen.

De flesta av de övriga sekretessbrytande bestämmelserna i 14 kap. har givits en generell utformning. Dessa kommer således att bli tillämpliga även på den nya sekretessbestämmelsen.

Det skall slutligen beaktas att generalklausulen bara kan tillämpas i de fall det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse sekretessen avser att skydda. Med hänsyn till det anförda ansåg regeringen att den nya sekretessbestämmelsen inte bör undantas från generalklausulens tillämpningsområde. Det bör inte heller ställas upp några särskilda restriktioner för lämnande av uppgift som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde och som angår misstanke om brott till de brottsutredande myndigheterna. Sådant utlämnande bör således kunna ske under de förutsättningar som anges i 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen.

1.1.5 Meddelarfrihet

Sekretessbestämmelsen omfattar enbart integritetskänsliga uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv och dessa får bara hemlighållas om det får anses stå klart att den enskilde eller någon närstående till den enskilde kommer att lida betydande men om uppgifterna röjs. Detta innebär att det rör sig om ett starkt sekretessintresse. Med hänsyn till uppgifternas karaktär kan det antas att det måste vara sällsynt att det finns ett starkt allmänintresse av insyn beträffande uppgifterna. Med hänsyn till dessa omständigheter fann regeringen att den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen ska ha företräde framför meddelarfriheten.

1.2 Ett generellt sekretesskydd för adressuppgifter m.m. vid förföljelse

En ny sekretessbestämmelse införs som skall gälla inom hela den offentliga förvaltningen för uppgifter om enskilds bostadsadress, telefonnummer och andra jämförbara uppgifter som kan lämna upplysning om var den enskilde bor eller som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde samt motsvarande uppgifter om närstående till den enskilde, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretessen skall inte omfatta uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Sekretessen skall inte heller omfatta uppgift i aktiebolagsregistret eller handelsregistret eller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annat liknande register.

Den nya bestämmelsen skall inte tillämpas om någon annan sekretessbestämmelse som ger ett starkare skydd för uppgiften är tillämplig hos myndigheten.

Utan hinder av sekretessen skall uppgift kunna lämnas till en förvaltare i den enskildes konkurs.

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

Den tystnadsplikt som följer av den föreslagna bestämmelsen skall ha företräde framför meddelarfriheten. Även den tystnadsplikt som följer av bestämmelsen om s.k. folkbokföringssekretess och bestämmelsen om sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om fingerade personuppgifter skall ha företräde framför meddelarfriheten.

1.2.1 Behovet av en ny primär generell sekretessbestämmelse för adressuppgifter och andra jämförbara uppgifter

En lucka i sekretessregleringen som medför att en förföljd persons adress blir offentlig kan få allvarliga konsekvenser för personen i fråga, i vissa fall kan följderna bli förödande. Den som är förföljd känner sig ofta tvungen att flytta om den skyddade adressen röjs. En flytt medför att upparbetade sociala kontakter bryts för den hotade personen och i förekommande fall, även för den medflyttande familjen. Regeringen ansåg att det är mycket angeläget att ett heltäckande sekretesskydd för en förföljd persons adressuppgifter och andra jämförbara uppgifter införs.

För att en person som är hotad eller förföljd skall kunna lämna sina adressuppgifter till vilken myndighet som helst och kunna känna sig säkra på att det finns möjligheter att sekretessbelägga uppgifterna där har därför det nya sekretesskyddet

utformats som en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos alla myndigheter.

1.2.2 Vilka uppgifter skall kunna sekretessbeläggas med stöd av bestämmelsen?

Med hänsyn till vikten av offentlighet ansåg regeringen att en primär sekretessbestämmelse hos alla myndigheter som skulle omfatta alla uppgifter om enskildas personliga förhållanden skulle få ett allt för vitt tillämpningsområde. Den nya bestämmelsen begränsas därför, på motsvarande sätt som har skett vid utformningen av det extra starka sekretesskydd som gäller för personalen hos myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller annat allvarligt men, till att avse vissa angivna uppgifter (jfr. 7 kap. 11 § fjärde stycket sekretesslagen).

1.2.3 Uppgifter om bostadsadresser m.m.

Regeringen ansåg i likhet med kommittén att sådana uppgifter som i första hand bör kunna hemlighållas med stöd av den nya bestämmelsen bör vara uppgift om enskilds bostadsadress och andra jämförbara uppgifter som kan avslöja var personen bor stadigvarande eller tillfälligt, t.ex. uppgifter om adress till fritidsbostad eller hotell. Även del av en adressuppgift eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att ta reda på var den enskilde bor omfattas av bestämmelsen.

Eftersom en uppgift om fastighetsbeteckning kan avslöja var den enskilde bor ansåg regeringen att en fastighetsbeteckning i princip var att jämställa med en adressuppgift. Motsvarande resonemang kan föras om tomträttsbeteckningar.

Regeringen ansåg dock att det var svårt att på föreliggande beredningsunderlag avgöra i vilka fall det kan finnas skäl att låta en beteckning på fastighet eller tomträtt omfattas av den nya bestämmelsens tillämpningsområde. För att undvika att bestämmelsen får ett alltför vitt tillämpningsområde har därför ett undantag för sådana uppgifter gjorts. Det bör dock uppmärksammas att sådana uppgifter kan omfattas av sekretess enligt andra sekretessbestämmelser, t.ex. enligt 7 kap. 15 §.

1.2.4 Uppgifter om telefonnummer m.m.

När det gäller uppgifter om hemtelefonnummer, privata mobilnummer eller privata e-postadresser kan sådana uppgifter, under förutsättning att den enskilde har ett hemligt abonnemang, i normalfallet inte ge någon ledning om var den enskilde bor eller uppehåller sig. En sådan uppgift kan dock användas för att hota och trakassera personen i fråga. Även hemtelefonnummer och annan liknande uppgift som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde bör därför kunna hemlighållas med stöd av den nya bestämmelsen.

I särskilda fall kan även uppgifter om den enskildes arbetsplats och telefonnumret till arbetsplatsen omfattas av den nya bestämmelsen.

Den nya bestämmelsen omfattar samma uppgifter avseende den förföljde personens anhöriga som beträffande den förföljda personen själv.

1.2.5 Uppgift om personnummer

Uppgifter om enskildas namn och personnummer kan omfattas av sekretess enligt primära sekretessbestämmelser som gäller i vissa verksamheter.

Den nya bestämmelsen skall gälla hos alla myndigheter och det är då inte möjligt att i förväg avgöra om det hos en myndighet kan finnas ett så stort insynsintresse beträffande enskildas namn och personnummer att dessa uppgifter bör vara offentliga i myndighetens verksamhet eller i vart fall i myndighetens beslut. Om en person har så stort skyddsbehov att även dennes namn och personnummer regelmässigt behöver hemlighållas finns det möjlighet att låta denne få fingerade personuppgifter. Av dessa skäl ansåg regeringen att den nya primära generella bestämmelsen inte skulle omfatta uppgift om enskilds personnummer.

1.2.6 Vilken styrka skall sekretessen ha?

Den nya sekretessbestämmelsen är enbart avsedd att ge skydd i de fall den enskilde är förföljd. Skaderekvisitet har därför utformats på liknande sätt som skett i andra sekretessbestämmelser som är avsedda att ge skydd mot hot och våld (jfr. t.ex. 7 kap. 9 § och 11 § fjärde stycket samt 9 kap. 17 § fjärde stycket sekretesslagen). Uppgifter som omfattas av den nya bestämmelsen bör således bara kunna hemlighållas om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

I den mån en bestämmelse med starkare sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden gäller hos en viss myndighet är det i stället den bestämmelsen som skall tillämpas på uppgifterna (prop. 1979/80:2 Del A s. 70).

1.2.7 Uppgiftslämnande till andra myndigheter och till enskilda

Uppgifter som omfattas av den nya bestämmelsen kan behöva lämnas till andra myndigheter. Eftersom uppgiften kommer att omfattas av sekretess hos den mottagande myndigheten kan uppgiften i ett enskilt fall lämnas till en annan myndighet antingen efter en skadeprovning, med stöd av den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § eller med stöd av någon annan sekretessbrytande bestämmelse. Det är naturligtvis viktigt att den överlämnande myndigheten upplyser den mottagande myndigheten om de omständigheter som gör att den överlämnande myndigheten anser att sekretess gäller för adressuppgifterna.

Av 14 kap. 9 § sekretesslagen följer att om skaderisken kan undanröjas genom förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller att utnyttja den skall myndigheten uppställa ett sådant förbehåll när uppgiften lämnas till en enskild.

1.2.8 Meddelarfrihet

Den nya sekretessbestämmelsen är försedd med ett rakt kvalificerat skaderekvisit, dvs. det råder en extra stark presumtion för offentlighet. Detta är en omständighet som enligt förarbetena till 16 kap. 1 § sekretesslagen kan tala för att den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen inte bör tillåtas inskränka meddelarfriheten (jfr. prop. 1979/80:2 Del A s. 111 f). Å andra sidan kan det få förödande effekt för de relativt få enskilda som den föreslagna bestämmelsen avser att skydda om uppgifter som omfattas av sekretess enligt bestämmelsen röjs eller publiceras.

Regeringen ansåg att sekretessintresset i detta fall väger tyngst. Den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen har således företräde framför meddelarfriheten.

Det har i lagstiftningsärendet uppmärksamats att meddelarfriheten inte är inskränkt för uppgifter som omfattas av folkbokföringssekretessen enligt 7 kap. 15 § första stycket sekretesslagen eller av sekretess i ärenden om fingerade personuppgifter enligt 7 kap. 15 § tredje stycket sekretesslagen. Frågan har inte heller närmare berörts i förarbetena till sekretesslagen eller till den ändring i 7 kap. 15 § sekretesslagen som vidtogs i samband med att lagen om fingerade personuppgifter infördes.

Den enskildes intresse av sekretess i dessa fall väger mycket tungt. Regeringen ansåg att det inte bör vara möjligt att med stöd av meddelarfriheten lämna ut sekretessbelagda uppgifter som kan riskera den enskildes personliga säkerhet. Även den tystnadsplikt som följer av 7 kap. 15 § första och tredje styckena har därför nu fått företräde framför meddelarfriheten.

1.3 Kopplingen mellan en enskilds verkliga och fingerade identitet

En ny sekretessbestämmelse införs. Den skall gälla hos alla myndigheter för uppgift om kopplingen mellan de fingerade personuppgifter en enskild har medgivande att använda enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter och den enskildes verkliga personuppgifter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men.

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

Den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen skall ha företräde framför meddelarfriheten.

1.3.1 Behov av en ny sekretessbestämmelse

Med hänsyn till den allvarliga hotbild som föreligger i de fall en enskild har fått fingerad identitet är det inte acceptabelt att det inte finns ett heltäckande sekretesskydd för sådana uppgifter. Regeringen ansåg därför att en primär sekretessbestämmelse, som är tillämplig hos alla myndigheter, borde införas för uppgift om kopplingen mellan en enskilds verkliga och fingerade identitet.

1.3.2 Meddelarfrihet

Som framgår ovan anser regeringen att det inte borde vara möjligt att med stöd av meddelarfriheten lämna ut sekretessbelagda uppgifter som kan riskera den enskildes personliga säkerhet. Den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen har således företräde framför meddelarfriheten.

2 Nya sekretessregler som gäller för både hälso- och sjukvården och socialtjänsten

Den s.k. tvåårsregeln, dvs. huvudregeln att uppgifter som omfattas av bl.a. hälso- och sjukvårdssekretess och socialtjänstesekretess endast får lämnas till de brottsutredande myndigheterna om de angår misstanke om brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, ändras så att sådana uppgifter som huvudregel får lämnas utan hinder av sekretess, om de angår misstanke om brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i ett år eller misstanke om försök till brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år.

Oavsett brottets svårhetsgrad skall sekretess inte hindra att misstankar om könsstympning av underårig lämnas från hälso- och sjukvården, socialtjänsten eller Barnombudsmannen till de brottsutredande myndigheterna. Även uppgift om försök, förberedelse och stämpling till könsstympningsbrott mot underårig samt underlåtenhet att avslöja sådant brott skall få lämnas.

En ändring görs i det s.k. frågeförbudet i rättegångsbalken så att undantagen från frågeförbudet överensstämmer med de föreslagna sekretessbrytande bestämmelserna, dvs. så att hälso- och sjukvårdspersonalen och familjerådgivare får lämna uppgifter under en rättegång i samma utsträckning som de får göra det i förhållande till de brottsutredande myndigheterna under förundersökningen.

2.1 Uppgiftslämnande avseende fullbordade brott mot vuxna

Regeringen ansåg att det är mycket viktigt att den enskildes förtroende för hälso- och sjukvården och socialtjänsten kan upprätthållas. För att det skall kunna ske måste vård och andra stödåtgärder i största möjliga utsträckning utformas i samarbete med den enskilde. För att en adekvat vård och ett lämpligt stöd skall kunna ges den enskilde är det viktigt att den enskilde känner förtroende för hälso- och

sjukvården och socialtjänsten och vågar lämna uppgifter om sina personliga förhållanden till dessa myndigheter. När det gäller uppgiftslämnande avseende våldsbrott mot vuxna anser regeringen därför i likhet med kommittén och majoriteten av remissinstanserna att huvudregeln även fortsättningsvis bör vara att en misshandlad person själv skall ha rätt att bestämma i vilken mån hälso- och sjukvårdspersonalen skall få lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för den enskilde till de brottsutredande myndigheterna. I den mån hälso- och sjukvården eller socialtjänsten misstänker att t.ex. en person regelbundet utsätts för misshandel av sin partner eller av någon annan i sin närhet anser regeringen att de bör arbeta för att motivera personen att anmäla brotten och stödja personen att fullfölja anmälan (jfr. prop. 1981:82:186 s. 125 ff). I den mån den våldsutsatta personen inte vill att en polisanmälan skall göras bör dock hälso- och sjukvården och socialtjänsten som huvudregel respektera detta och inte göra en anmälan mot den enskildes vilja. Om förtroendet för hälso- och sjukvården eller socialtjänsten urholkas finns det annars risk för att den enskilde underlåter att söka vård eller andra stödåtgärder trots att hon eller han har behov av sådana åtgärder.

Den tidigare gällande regleringen innebar att det som huvudregel inte var tillåtet att lämna uppgifter om ett så allvarligt brott som grov misshandel. För grov misshandel är nämligen stadgat lägst ett års fängelse.

Det skall noteras att det enligt den s.k. tvåårsregeln var tillåtet att utan den enskildes samtycke lämna uppgifter som angår misstankar om våldtäkt. Även om det finns skillnader i straffskalan mellan våldtäkt och grov misshandel är det i båda fallen fråga om mycket allvarliga brott mot enskilda. Regeringen ansåg därför att det fanns starka skäl som talade för att hälso- och sjukvården och socialtjänsten borde få lämna uppgifter som angår misstankar om grov misshandel till de brottsutredande myndigheterna utan hinder av sekretess.

Skälen för regeringens ställningstagande var bl.a. följande.

Om hälso- och sjukvården eller socialtjänsten i en sådan situation kan stå som ensam anmälare kan det uppfattas som en lättnad för offret och som ett påtagligt stöd från samhällets sida. Ett krav från samhällets sida att offret ensamt skall våga stå upp mot gärningsmannen vid grova våldsbrott kan leda till att polisanmälningar görs alltför sällan vilket i sin tur kan leda till att gärningsmannen, t.ex. i en relation som innefattar upprepad misshandel, kan uppfatta sitt agerande som riskfritt. Det skall vidare beaktas att det inte är fråga om att införa en anmälningsskyldighet för hälso- och sjukvården och socialtjänsten utan bara om att utvidga dessa myndigheters möjligheter att lämna uppgifter i sådana fall då det är fråga om grova våldsbrott och det med hänsyn till samtliga omständigheter framstår som lämpligt. Härvidlag bör bl.a. den enskildes inställning beaktas. I fall då det finns skäl att anta att patienten under en längre tid har blivit misshandlad av sin partner är det t.ex. viktigt att övervägandena avseende frågan om en polisanmälan bör

göras även innefattar överväganden om patientens, och i förekommande fall, patientens barns, säkerhet. I sådana fall kan det t.ex. vara lämpligt att kontakta socialtjänsten för att kontrollera om socialtjänsten har möjlighet att bereda plats på ett s.k. skyddat boende eller om socialtjänsten kan förmedla en sådan plats hos en ideell organisation innan ställning tas till om en anmälan bör göras.

Kommittén betonade att det, i den del av hälso- och sjukvården där man kommer i kontakt med kvinnor som utsatts för våld, måste finnas fungerande rutiner som innebär att socialtjänsten kontaktas och barnets intressen tillvaratas. Syftet är naturligtvis i första hand att ge stöd och hjälp till barnet. Härigenom skapas emellertid också en möjlighet att initiera ett stöd åt den utsatta kvinnan.

Regeringen delade kommitténs bedömning i denna fråga. För att förbättra samarbetet på lokal och central nivå mellan socialtjänsten, hälso- och sjukvården, skolan och polismyndigheter när det gäller barn som far illa eller riskerar att fara illa har regeringen gett Socialstyrelsen, Myndigheten för skolutveckling och Rikspolisstyrelsen i respektive myndighets regleringsbrev i uppdrag att återrapportera vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra samverkan. Samarbetet beträffande barn som bevittnat våld av eller mot en närstående skall särskilt uppmärksammas.

Regeringen ansåg således att övervägande skäl talade för att uppgifter om grov misshandel borde få lämnas till de brottsutredande myndigheterna utan hinder av sekretess.

En generell sänkning av den s.k. tvåårsgränsen till en ettårsgräns innebär att även uppgifter som angår bl.a. grov misshandel, olaga frihetsberövande, rån och allmänfarlig ödeläggelse kommer att kunna lämnas utan hinder av sekretess. Enligt regeringens bedömning är dessa brott så pass allvarliga att ett sekretessgenombrott ter sig motiverat av principiella skäl. Regeringen ansåg således att den s.k. tvåårsregeln borde ändras till en ettårsregel. Den nya ettårsregeln är endast avsedd för uppgifter som avser misstankar om fullbordade brott.

I de fall en person har blivit utsatt för livsfarligt våld är det ofta en fråga om en tillfällighet om personen överlever eller inte. Som exempel kan nämnas att en person har blivit skjuten, men överlever trots att kulan eller kulorna träffade i närheten av vitala organ eller att kulorna på grund av en tillfällighet träffade på ett mindre känsligt ställe. I ett sådant fall är det fråga om allvarlig brottslighet, som har nästan lika högt straffvärde som ett fullbordat brott. Regeringen delade kommitténs och majoriteten av remissinstansernas uppfattning att sådana situationer där en person har svävat i dödsfara på grund av en annan persons agerande är så pass allvarliga att skälen för sekretessgenombrott väger tyngre än skälen för sekretess.

Eftersom regeringen beslutat att uppgifter skall få lämnas om fullbordade brott för vilket är stadgat lägst ett års fängelse kan ifrågasättas om uppgiftslämnande bör

tillåtas även avseende försök till brott för vilket är stadgat lägst ett års fängelse. Regeringen ansåg emellertid att det inte var lämpligt. Gränsen för uppgiftslämnande bör dras vid de grövsta brotten. När det gäller försöksbrott ansåg regeringen, i likhet med kommittén, att den gränsen bör gå vid försök till brott för vilket är stadgat lägst två års fängelse.

Exempel på brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år och för vilka även försöksbrott är kriminaliserade är mord, dråp, människorov, människohandel, våldtäkt, grov våldtäkt, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, grovt koppleri, grovt rån, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, spridande av gift eller smitta (grovt brott) och grovt narkotikabrott.

De sekretessbrytande bestämmelserna i 14 kap. 2 § fjärde stycket innebär ingen skyldighet för myndigheterna eller personalen att på eget initiativ anmäla misstankar om brott till de brottsutredande myndigheterna. Om polis eller åklagare inkommer med en begäran om utlämnande av uppgifter, som enligt de sekretessbrytande bestämmelserna får lämnas ut, är dock den myndighet som förfogar över uppgifterna också skyldig att lämna ut uppgifterna (15 kap. 5 § sekretesslagen). Det är dock den sistnämnda myndigheten som skall avgöra om förutsättningar föreligger för att tillämpa den sekretessbrytande regeln. Polis- eller åklagarmyndigheten måste således lämna tillräckligt mycket information för att en sådan prövning skall kunna göras.

2.2 Sekretessgenombrott för uppgifter om misstankar om könsstympning av underårig

När det gäller brott mot en underårig enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken kan en polisanmälan göras utan hinder av sekretessen hos hälso- och sjukvården, socialtjänsten och Barnombudsmannen, även om brottet inte anses vara grovt. På motsvarande sätt bör sekretess inte utgöra hinder mot att uppgifter som angår misstankar om könsstympningsbrott mot underåriga lämnas till de brottsutredande myndigheterna oavsett brottets svårhetsgrad. Eftersom även försök, förberedelse och stämpling till könsstympningsbrott samt underlåtenhet att avslöja sådant brott är straffbara enligt lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor får uppgifter lämnas även om sådana brott.

2.3 Sekretessgenombrott i enskild verksamhet

De nya sekretessbrytande reglerna i sekretesslagen medför att obehörighetsrekvisiten i bestämmelserna om tystnadsplikt i 2 kap. 8 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS) och i 15 kap. 1–2 §§ socialtjänstlagen (2001:453) skall tolkas på motsvarande sätt. Någon ändring i dessa lagar behöver således inte göras enligt regeringen för att den som omfattas av de nämnda tystnadspliktsreglerna även fortsättningsvis skall kunna lämna uppgifter

till de brottutredande myndigheterna i samma utsträckning som motsvarande personalkategorier inom den offentliga sektorn.

2.4 Undantag från frågeförbudet i rättegångsbalken

Läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter samt familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2001:453) och deras biträden får enligt 36 kap. 5 § rättegångsbalken (RB) höras som vittnen om något som i deras yrkesutövning har anförtrotts dem eller som de i samband därmed erfarit endast om det är medgivet i lag eller om den till vars förmån tystnadsplikten gäller samtycker till det. Nämnda personalkategorier är dock skyldiga att vittna i mål angående sådana brott som anges i 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen. De utvidgningar av de sekretessbrytande reglerna i 14 kap. 2 § femte stycket som nu införs har medfört att femte stycket delats upp i två stycken. Eftersom de nämnda personalkategorierna även fortsättningsvis bör kunna lämna uppgifter i samma utsträckning under en rättegång som de enligt sekretesslagen kan göra i förhållande till de brottutredande myndigheterna görs en följdändring i 36 kap. 5 § RB.

3 Nya sekretessregler som enbart gäller socialtjänsten

3.1 Ökade möjligheter att samverka med polisen

3.1.1 Risk för hälsa eller utveckling och begående av brott

Anträffar socialtjänstpersonal i tjänsten någon som kan antas vara under 18 år under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes hälsa eller utveckling, eller under begående av brott ansåg regeringen att socialtjänstsekretessen inte skulle hindra att personalen lämnade sådana uppgifter till polisen som behövdes för ett omedelbart polisiärt ingripande.

Om den som kan antas vara under 18 år påträffas av socialtjänsten under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes hälsa eller utveckling, dvs. förutsättningar för ett omedelbart polisiärt omhändertagande enligt 12 § polislagen (1984:387) föreligger, är det viktigt att samhället reagerar snabbt. Socialtjänsten bör därför i en sådan situation, utan hinder av sekretess, kunna lämna sådana uppgifter till polisen som behövs för att polisen skall kunna ingripa.

Med hänsyn till de möjligheter polisen har att ingripa mot en person som begår brott och att hålla en underårig kvar till dess han eller hon kan överlämnas till en lämplig vuxen delade regeringen kommitténs bedömning att socialtjänstpersonalen, om den påträffar en ung person under utövande av brott, skulle kunna kontakta polisen och utan hinder av sekretess lämna sådana uppgifter som behövs för

ett omedelbart polisiärt ingripande. Uppgiftslämnandet avser visserligen i detta fall uppgifter om ett eller flera konkreta brott. Det är dock i detta fall inte fråga om uppgifter som har lämnats i förtroende. Det angelägna med uppgiftslämnandet är inte heller att åstadkomma ett straffrättsligt ingripande utan att möjliggöra en social skyddsåtgärd.

3.1.2 Narkotika, alkohol och dopning

Socialtjänstsektessen skall inte hindra att uppgift som angår misstanke om

- överlåtelse av narkotika i strid med narkotikastrafflagen (1968:64)
- överlåtelse av dopningsmedel i strid med lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
- icke ringa fall av olovlig försäljning eller anskaffning av alkoholdrycker enligt alkohollagen (1994:1738)

till den som inte fyllt 18 år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

Socialtjänsten skall bl.a. aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och ungdom av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel.

Eftersom bruk av alkohol, narkotika och dopningsmedel dels kan skada den unge, dels utgör en riskfaktor som kan medföra att den unge övergår till kriminella aktiviteter kan ett motsvarande resonemang även föras när det gäller lämnande av uppgifter om olovlig överlåtelse av narkotika, alkohol eller dopningsmedel till en underårig. Regeringen delade kommitténs uppfattning att socialtjänsten borde få lämna uppgifter som angår misstanke om överlåtelse av narkotika i strid med narkotikastrafflagen (1968:64) till ungdomar till polismyndighet eller åklagarmyndighet och det oavsett hur uppgifterna kommit till socialtjänstens kännedom. Socialtjänsten bör till dessa myndigheter även få lämna uppgifter som angår misstanke om icke ringa fall av olovlig försäljning eller anskaffning av alkoholdrycker enligt alkohollagen (1994:1738) till unga personer.

Regeringen bedömde att uppgifter om överlåtelse av narkotika, alkohol eller dopningsmedel till underåriga knappast kan vara så frekvent förekommande inom familjerådgivningen att det fanns skäl att låta den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen även omfatta familjerådgivningssektessen.

De sekretessbrytande bestämmelserna i fjärde–sjunde styckena innebär ingen skyldighet för myndigheterna eller personalen att på eget initiativ anmäla misstankar om brott till de brottsutredande myndigheterna. Om polis eller åklagare inkommer med en begäran om utlämnande av uppgifter, som enligt de sekretessbrytande bestämmelserna får lämnas ut, är dock den myndighet som förfogar över uppgifterna också skyldig att lämna ut uppgifterna (15 kap. 5 § sekretesslagen).

Det är dock den sistnämnda myndigheten som skall avgöra om förutsättningar föreligger för att tillämpa den sekretessbrytande regeln. Polis- eller åklagarmyndigheten måste således lämna tillräckligt mycket information för att en sådan prövning skall kunna göras.

3.1.3 Sekretessgenombrott i enskild verksamhet

När det gäller enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) har det vid tolkningen av det s.k. obehörighetsrekvisitet i socialtjänstlagens tystnadspliktsregel (15 kap. 1 §) ansetts naturligt att söka ledning i sekretesslagens bestämmelser. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Tystnadsplikten inom enskild verksamhet anses inte heller hindra att misstankar om allvarliga brott framförs till polisen (jfr. prop. 1980/81:28 s. 23 och prop. 1981/82:186 s. 26).

De nya sekretessbrytande reglerna i 14 kap. 2 § sekretesslagen bör således medföra att obehörighetsrekvisitet i 15 kap. 1 § socialtjänstlagen tolkas på motsvarande sätt. Någon ändring i socialtjänstlagen behöver enligt regeringen således inte göras för att den som omfattas av den nämnda tystnadspliktsregeln även fortsättningsvis skall kunna lämna uppgifter till de brottutredande myndigheterna i samma utsträckning som motsvarande personalkategorier inom den offentliga sektorn.

3.2 Utlämnande av uppgifter om att någon vistas i ett familjehem

Skyldigheten enligt 12 kap. 10 § socialtjänstlagen att till bl.a. polisen lämna uppgift om att någon vistas i ett hem för vård eller boende, utökas till att även omfatta uppgift om att någon vistas i ett familjehem.

I 6 kap. 1 § socialtjänstlagen anges att socialnämnden skall sörja för att de som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Underåriga kan, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, placeras i endera typen av boende.

Enligt kommittén saknas det anledning att skilja mellan hem för vård eller boende och familjehem när det gäller frågan om uppgiftsskyldighet enligt 12 kap. 10 § andra stycket socialtjänstlagen. Kommittén har därför föreslagit att nämnda uppgiftsskyldighet skall utökas till att även omfatta uppgift om huruvida någon vistas i ett familjehem. Regeringen delade denna uppfattning. Detta föranleder ändringar i 12 kap. 10 § socialtjänstlagen.

4 Förstärkt meddelarskydd för anställda i kommunala företag m.m.

4.1 Behov av reglering och lagteknisk lösning

Meddelarskyddet för anställda och uppdragstagare i kommunala och landstingsägda bolag, stiftelser och ekonomiska föreningar stärks och förtydligas genom bestämmelser i lag.

Det är fullt klart att en anställd i ett kommunalt företag som bryter tystnadsplikten genom att lämna uppgifter till media går fri från straff och därmed förknippad skadeståndsskyldighet på grund av sekretessbrott på samma sätt som om han eller hon vore anställd i en myndighet. Däremot har det rått delade meningar huruvida en anställd i ett kommunalt företag skyddas mot arbetsrättsliga ingripanden från sin arbetsgivare. En av de faktorer som påverkar en anställds villighet att ge offentlighet åt för arbetsgivaren negativa uppgifter får antas vara rädslan för att det skall leda till negativa konsekvenser för honom eller henne genom åtgärder av arbetsgivaren. Osäkerheten i detta avseende är givetvis inte tillfredsställande.

Syftet med att införa offentlighetsprincipen i företag med stark anknytning till det allmänna var att insynen skall vara oberoende av i vilken form offentlig verksamhet bedrivs. Mot den bakgrunden var de rådande oklarheterna enligt regeringens mening inte tillfredsställande.

Enligt regeringens bedömning borde de intentioner som låg till grund för införandet av handlingsoffentlighet i kommunala företag fullföljas. För att offentlighetsprincipen skall få fullt genomslag borde meddelarfrihetens omfattning för anställda i kommunala företag därför stärkas och förtydligas i förhållande till arbetsgivaren.

Rätten att straffritt lämna uppgifter till media, skyddet som följer av rätten att vara anonym och tystnadsplikten för de medieanställda följer av grundlagarna. De därutöver viktigaste beståndsdelarna i skyddet för meddelare ligger i förbuden för det allmänna att efterforska en anonym meddelare och att på annat sätt än grundlagsregleringen medger, ingripa mot en känd meddelare. För att stärka skyddet för meddelarfriheten i de kommunala företagen bör motsvarande principer gälla för företrädare för sådana företag. Detta skall enligt regeringen ses som ett första steg i riktning mot en ytterligare förstärkning av insynen i offentligt finansierad verksamhet.

4.1.1 Vilka bör omfattas av ett stärkt skydd för meddelarfriheten?

Det förstärkta meddelarskyddet skall gälla för anställda och uppdragstagare i kommunala företag som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sek-

retess. Undantag görs för verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot och styrelsesuppleant i sådana företag.

I syfte att göra regleringen för de anställda i kommunala företag så lik den befintliga offentlighetsregleringen som möjligt ansåg regeringen att meddelarskyddet istället borde kopplas till de anställda och uppdragstagare som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess i 1 kap. 6 § sekretesslagen. Det är naturligt att samma personkategorier som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet också skall omfattas av det förstärkta skyddet för meddelarfriheten.

Meddelarfriheten är en rättighet som tillkommer fysiska personer, alltså inte myndigheter, bolag och andra juridiska personer som sådana. Inom myndighetssektorn anses det att vissa högre befattningshavare, verkschefer eller motsvarande, har en sådan ställning eller är så intimt förknippad med sin tjänst att det kan vara svårt att avgöra när vederbörande uttalar sig på myndighetens vägnar eller som medborgare i allmänhet. Sådana befattningshavare har således i praktiken en begränsad meddelarfrihet. Var gränsen för meddelarfriheten går avgörs i rättstillämpningen (jfr. t.ex. JK:s beslut 2005-11-04 dnr 5602-05-31).

I ett aktiebolag är det styrelsen och i vissa fall verkställande direktören som företräder bolaget. Den beskrivna gränsdragningsproblematiken kan således uppstå även för personer i sådana företagsledande positioner. Man skulle alltså – på motsvarande sätt som får anses gälla i den offentliga verksamheten – i och för sig kunna tänka sig att låta det avgöras i det enskilda fallet om en företagsledare uttalar sig för bolagets räkning eller som enskild medborgare. För en styrelseledamot och verkställande direktör gäller emellertid också en särskild reglering genom bestämmelser i aktiebolagslagen (2005:551) och lagen om ekonomiska föreningar (1987:667) om t.ex. skadeståndsskyldighet. Detsamma gäller för styrelsesuppleanter och vice verkställande direktör. Att i lag införa bestämmelser som i vissa fall skulle kunna komma att stå i direkt konflikt med dessa associationsrättsliga regler ansåg regeringen inte lämpligt. Mot den bakgrunden införs det inte ett förstärkt meddelarskydd för styrelseledamöter, styrelsesuppleanter, verkställande direktörer och vice verkställande direktörer i kommunala företag. Även om styrelseledamöter i den rollen inte är anställda eller är sådana uppdragstagare som avses i 1 kap. 6 § sekretesslagen, kan det förekomma att en styrelseledamot också är anställd i företaget. Det gäller t.ex. för arbetstagarledamöter. Såväl styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som verkställande direktör och vice verkställande direktör har alltså uttryckligen undantagits från den nya regeln.

Det kommer alltså även fortsättningsvis att vara möjligt att föra en skadeståndstalan enligt aktiebolagslagen eller lagen om ekonomiska föreningar mot en sådan företrädare som orsakat bolaget eller föreningen skada genom ett publiceringsmeddelande. Det kommer gentemot dessa befattningshavare även att vara möjligt att ingripa med arbetsrättsliga åtgärder.

4.1.2 Innebörden av det förstärkta meddelarskyddet

Kommunala företag får inte efterforska eller ingripa mot en anställd eller uppdragstagare som har utnyttjat sin meddelarfrihet.

Eftersom efterforskningsförbudet riktar sig till myndighet eller annat allmänt organ finns det inte något hinder för privatpersoner eller enskilda företag att bedriva efterforskning. För att stärka meddelarskyddet för anställda i kommunala företag har sådana företag i detta avseende jämställts med myndigheter och alltså förbjudits att efterforska en anställd som har lämnat ett meddelande avsett för publicering.

4.1.3 Repressalieförbud

Det står fullt klart att en anställd i ett kommunalt företag som bryter tystnadsplikten genom att lämna uppgifter till media går fri från straff och skadestånd på grund av meddelandet på samma sätt och i samma utsträckning som en anställd i en myndighet. Skillnaderna mellan offentligt anställda och anställda i kommunala företag i det här avseendet låg i stället i risken att utsättas för ingripanden från arbetsgivaren.

För att i så stor utsträckning som möjligt likställa skyddet för meddelarfriheten för anställda i kommunala företag med det som gäller för de offentligt anställda har sådana företag förbjudits att på grund av en anställds bruk av sin meddelarfrihet ingripa mot denne. Det kan röra sig om en sådan åtgärd som uppsägning men också om andra åtgärder, t.ex. en utebliven löneökning eller befordran eller att den anställda fräntas vissa arbetsuppgifter.

Sveriges Kommuner och Landsting
Avdelningen för juridik

Avdelningen för vård och omsorg

Hans Ekman

Ellen Hyttsten

Bilaga:

Den nya lagtexten (SFS 2006:801, 854, 856, 858, 859, 860, 861 och 889)