

Regeringens proposition

2009/10:64



Sekretess vid Skatteverkets handläggning av ärenden om dödförklaring

Prop.
2009/10:64

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 3 december 2009

Fredrik Reinfeldt

Anders Borg
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att två nya bestämmelser tas in i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). De föreslagna bestämmelserna innebär ett skydd för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden vid Skatteverkets handläggning av ärenden enligt lagen (2005:130) om dödförklaring. För uppgifter om enskildas personliga förhållanden i sådana ärenden föreslås att sekretess ska gälla, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. I de fall Skatteverket får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet i ett ärende om dödförklaring föreslås att sekretessen i fråga ska överföras till Skatteverket. Det innebär att Skatteverket ska tillämpa samma sekretessbestämmelse på uppgiften som den ingivande myndigheten.

Genom de föreslagna bestämmelserna ges möjlighet att skydda känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om dödförklaring. Vidare får Skatteverket bättre möjlighet att samla in nödvändig och många gånger känslig utredning i ärendena.

De föreslagna bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 april 2010.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Gällande rätt	5
4.1	Dödförklaring av försvunna personer	5
4.2	Sekretess	6
5	Sekretess i ärenden om dödförklaring	8
6	Konsekvenser	12
7	Ikraftträdande	13
8	Författningskommentar	13
Bilaga 1	Lagförslaget i promemorian Sekretess vid Skatteverkets handläggning av ärenden om dödförklaring	14
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser	15
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag	16
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	17
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 december 2009	18

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2009/10:64

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Prop. 2009/10:64

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas två nya paragrafer, 22 kap. 4 a och 4 b §§, samt närmast före 22 kap. 4 a och 4 b §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

Dödförklaring

Personliga förhållanden

4 a §

Sekretess gäller hos Skatteverket i ärende enligt lagen (2005:130) om dödförklaring för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Överföring av sekretess

4 b §

Får Skatteverket i ärende som avses i 4 a § från en annan myndighet en uppgift som är sekretessreglerad till skydd för enskilds personliga förhållanden, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos Skatteverket. Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2010.

Skatteverket har den 24 mars 2009 inkommit med en hemställan till Finansdepartementet och föreslagit att det ska införas en bestämmelse om sekretess till skydd för enskilda personliga förhållanden vid verkets handläggning av ärenden enligt lagen (2005:130) om dödförklaring. Inom Finansdepartementet har utarbetats en promemoria, Sekretess vid Skatteverkets handläggning av ärenden om dödförklaring. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En remissammanställning finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2009/2999). I propositionen behandlas promemorians förslag.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 12 november 2009 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet lämnade förslaget utan erinran. Viss redaktionell ändring av lagförslagen har gjorts.

4 Gällande rätt

4.1 Dödförklaring av försvunna personer

Om någon är försvunnen får han eller hon om vissa förutsättningar är uppfyllda dödförklaras. Fram till den 1 april 2005 gavs ansökan om dödförklaring in till och handlades av allmän domstol. Enligt nuvarande ordning ges ansökan in till Skatteverket och beslut fattas i regel av en särskild nämnd inom verket, nämnden för dödförklaring. Skatteverkets beslut kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Bestämmelserna om dödförklaring finns i lagen (2005:130) om dödförklaring. I lagen regleras tre fall av dödförklaring. Om någon är försvunnen och det är utrett att han eller hon är död, får dödförklaring ske omedelbart. Är det inte utrett att den försvunne är död, men det med hänsyn till omständigheterna kring försvinnandet och vad som i övrigt är känt föreligger en hög grad av sannolikhet för att han eller hon är död, får frågan om dödförklaring tas upp tidigast ett år efter försvinnandet. Frågan får dock tas upp omedelbart, om försvinnandet har skett i samband med en naturkatastrof eller stor olycka eller under liknande omständigheter och det finns en mycket hög grad av sannolikhet för att den försvunne är död. I övriga fall får frågan tas upp tidigast fem år efter försvinnandet.

En ansökan om dödförklaring får göras av den försvunnes make eller sambo eller arvinge. I vissa fall får ansökan också göras av annan vars rätt kan bero av dödförklaringen. Skatteverket får självmant ta upp en fråga om dödförklaring om det är utrett att den försvunne är död.

Bevisbördan ligger på den som ansöker om dödförklaring. Skatteverket har vidare en skyldighet att inhämta yttrande från den försvunnes make eller sambo och närmaste släktingar, om inte särskilda skäl föreligger. Yttrande får också inhämtas från annan som kan antas ha uppgifter att lämna om den försvunne samt från polismyndighet. Skatteverket hämtar regelmässigt in yttranden från polismyndigheterna.

Det kommer in cirka 50 ansökningar om dödförklaring per år till Skatteverket.

4.2 Sekretess

Allmänt om sekretess

Rätten att ta del av allmänna handlingar följer av tryckfrihetsförordningen (TF). Denna rätt får enligt 2 kap. 2 § första stycket TF begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna intressen, t.ex. skyddet för enskilda personliga förhållanden. Enligt 2 kap. 2 § andra stycket TF ska vidare begränsningarna anges noga i en bestämmelse i en särskild lag (varmed avses offentlighets- och sekretesslagen [2009:400] [OSL]) eller, om det i visst fall är lämpligare, i en annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar.

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretessen innebär således dels handlingssekretess, dels tystnadsplikt. Till den del sekretessen innebär tystnadsplikt innebär sekretessen en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen.

De flesta sekretessbestämmelserna innehåller rekvisit som anger sekretessens styrka, s.k. skaderekvisit. Ett skaderekvisit kan vara antingen rakt eller omvänt. Ett rakt skaderekvisit innebär att huvudregeln är offentlighet och sekretess gäller endast om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs. Det omvända skaderekvisitet har den omvända utgångspunkten, dvs. det uppställer sekretess som huvudregel. Vid ett omvänt skaderekvisit gäller således sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår. En del bestämmelser innehåller ett rakt kvalificerat skaderekvisit, dvs. det erfordras särskilt mycket för att sekretessen ska gälla. Ett sådant exempel är 22 kap. 1 § första stycket OSL, där det krävs att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen enligt en bestämmelse kan även vara absolut. I ett sådant fall ska de uppgifter som omfattas av bestämmelsen hemlighållas utan någon skadeprövning om uppgifterna begärs ut, se t.ex. sekretessen till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i Skatteverkets beskattningsverksamhet (27 kap. 1 och 2 §§ OSL).

Sekretess gäller som huvudregel inte bara i förhållande till enskilda utan också mellan myndigheter samt inom en myndighet, om där finns verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). I vissa fall måste dock myndigheter

kunna utbyta uppgifter för att kunna utföra sina uppgifter. Sekretessregleringen innehåller därför särskilda sekretessbrytande bestämmelser. Dessa har utformats efter en intresseavvägning mellan myndigheternas behov av att utbyta uppgifter och det intresse den aktuella sekretessbestämmelsen avser att skydda.

En av flera grundläggande principer i sekretesslagen är att sekretess som huvudregel inte följer med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. Detta beror bl.a. på att behovet av och styrkan i en sekretess inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Detta måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Denna avvägning kan mycket väl utfalla på annat sätt utanför det område där en sekretessregel gäller än innanför området. Offentlighetsintresset kan således kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.). Lagstiftaren har alltså tagit ställning för att en allmän bestämmelse om överföring av sekretess inte bör tas in i sekretesslagen. Vissa bestämmelser om överföring av sekretess med begränsade och överblickbara tillämpningsområden har dock införts. Vid överföring av sekretess skiljer man mellan primära och sekundära sekretessbestämmelser. Dessa begrepp och begreppet bestämmelse om överföring av sekretess definieras i 3 kap. 1 § OSL.

En *primär sekretessbestämmelse* är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten. Som exempel på sistnämnda slag av primär sekretessbestämmelse, dvs. en primär sekretessbestämmelse som gäller för vissa angivna uppgifter oavsett i vilket sammanhang uppgifterna förekommer, kan nämnas minimiskyddsreglerna till skydd för enskildas personliga förhållanden i 21 kap. OSL, vilka gäller inom hela den offentliga sektorn.

En *bestämmelse om överföring av sekretess* är en bestämmelse som innebär att en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos en myndighet ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten. Med sistnämnda formulering avses s.k. direktåtkomst.

En *sekundär sekretessbestämmelse* är en bestämmelse om sekretess som ska tillämpas på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess.

En och samma sekretessbestämmelse kan således vara en primär sekretessbestämmelse hos den utlämnande myndigheten och en sekundär sekretessbestämmelse hos den mottagande myndigheten. Det finns dock en avgörande skillnad mellan situationerna när en sekretessbestämmelse tillämpas som en primär sekretessbestämmelse och när den tillämpas som en sekundär sekretessbestämmelse. En primär sekretessbestämmelse kan normalt tillämpas på en uppgift oavsett om myndigheten har fått uppgiften från en annan myndighet eller från en enskild. Så är emellertid inte fallet när samma sekretessbestämmelse tillämpas som en sekundär sekretessbestämmelse. En sekundär sekretessbestämmelse kan nämligen

inte tillämpas på uppgifter som den mottagande myndigheten får direkt från en enskild (se prop. 2005/06:191 s. 30 och 1997/98:9 s. 38 f. samt JO 2000/01 s. 44 och 50).

Om en sekretessreglerad uppgift lämnas från en myndighet till en annan gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten antingen om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller om sekretess följer av en bestämmelse om överföring av sekretess. Om ingen av dessa förutsättningar är uppfyllda blir uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten. Motsvarande gäller om en myndighet har direktåtkomst till sekretessreglerade uppgifter hos en annan myndighet (7 kap. 2 § OSL).

Vid konkurrens mellan flera tillämpliga sekretessbestämmelser i ett enskilt fall är huvudregeln att den eller de bestämmelser enligt vilka sekretess gäller för en uppgift har företräde framför bestämmelser enligt vilka uppgiften ska lämnas ut (7 kap. 3 § OSL).

5 Sekretess i ärenden om dödförklaring

Regeringens förslag: Det ska införas en bestämmelse om sekretess som ska gälla hos Skatteverket i ärenden om dödförklaring för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla högst sjuttio år.

En bestämmelse om överföring av sekretess ska också införas. I de fall Skatteverket i ärenden om dödförklaring får uppgifter som är sekretessreglerade till skydd för enskilds personliga förhållanden från en annan myndighet, ska samma sekretessbestämmelse tillämpas även hos Skatteverket.

Sekretessen ska inte gälla beslut i ärende.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har yttrat sig över förslaget har tillstyrkt detsamma eller lämnat förslaget utan erinran. *Svenska journalistförbundet* har tillstyrkt under förutsättning att Skatteverket utförligt motiverar sina offentliga beslut för att säkerställa så stor insyn som möjligt i dödförklaringsärendena.

Skälen för regeringens förslag: Enligt svensk rätt medför ett beslut om dödförklaring alla de rättsverkningar i personligt och ekonomiskt hänseende som inträder när någon dör. Av detta följer att beslut om dödförklaring bör meddelas bara om mycket starka skäl talar för att den försvunne är död. När den nya lagen om dödförklaring infördes den 1 april 2005 kortades bl.a. tidsfristen för när dödförklaring kan ske från tio till fem år. Den kortare tidsfristen ställer höga krav på att det finns en utförlig och tillförlitlig utredning i ärendena.

För att en person ska kunna dödförklaras krävs att den sökande kommer in med någon typ av handlingar till styrkande av att den försvunne personen är död. Skatteverket har dock – i likhet med vad som tidigare gällde för de allmänna domstolarna – en skyldighet att hämta in

yttrande från den försvunnes make eller sambo och närmaste släktingar, om inte särskilda skäl föreligger. Yttrande får också hämtas in från annan som kan antas ha uppgifter att lämna om den försvunne samt från polismyndigheterna.

Behovet av sekretess

I verksamheten med dödförklaring är allmänhetens intresse av insyn stort. Ärenden i denna verksamhet kan emellertid innehålla särskilt känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden, som t.ex. uppgifter från hälso- och sjukvården. Det kan därför finnas skäl att överväga om behovet av att skydda uppgifter om enskildas personliga förhållanden överväger intresset av insyn. Det finns i dag inga bestämmelser om sekretess vid Skatteverkets handläggning av ärenden om dödförklaring, förutom det minimiskydd för vissa typer av uppgifter som följer av 21 kap. OSL. Dessa bestämmelser ger bl.a. ett skydd för mycket känsliga uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv (21 kap. 1 § OSL) och s.k. skyddade adresser (21 kap. 3 § OSL). I många ärenden om dödförklaring är behovet av skydd för uppgifter i och för sig begränsade, men det förekommer i inte obetydlig omfattning behov av att t.ex. från polismyndigheterna och hälso- och sjukvården hämta in yttranden som kan innehålla mycket känsliga uppgifter. I dessa fall kan minimiskyddsreglerna i 21 kap. OSL ge ett alltför begränsat och svagt skydd. När ärendena om dödförklaring handlades av allmän domstol kunde bestämmelsen i 43 kap. 2 § OSL om överföring av sekretess tillämpas, vilket innebar att om domstolen från någon annan myndighet fick uppgifter som omfattades av sekretess hos denna, skulle tingsrätten tillämpa samma sekretessbestämmelse. Någon motsvarande bestämmelse finns inte som är tillämplig på Skatteverkets handläggning av ärendena. När ärendena flyttades från de allmänna domstolarna till Skatteverket fördes inte heller någon diskussion om en eventuell sekretessbestämmelse på området.

En person kan ha försvunnit och befaras död i samband med olyckor av olika slag, men det kan också föreligga misstankar om t.ex. brott eller att personen begått självmord. Inkomna handlingar kan i dessa fall komma att innehålla uppgifter av ömtålig natur, t.ex. uppgifter om den försvunnes hälsotillstånd innan försvinnandet. För att styrka uppgifter om hälsotillstånd kan underlag behövas som består av patientjournaler där det finns uppgifter om den försvunnes fysiska och psykiska tillstånd. Det är inte möjligt för Skatteverket att begära och få in t.ex. patientjournaler från hälso- och sjukvården i dag på grund av avsaknaden av sekretess. Hälso- och sjukvårdssekretessen är mycket stark (25 kap. 1 § OSL) och hälso- och sjukvården lämnar inte ut uppgifter om dessa kan komma att bli offentliga hos de mottagande myndigheten. Även om sökanden ibland tillsammans med ansökan ger in patientjournaler kan det inte anses tillfredsställande att verket begär in journaler och liknande uppgifter från sökanden med vetskap om att dessa i många fall inte kommer att omfattas av sekretess.

Skatteverket hämtar regelmässigt in uppgifter från polismyndigheterna och verket kan då få polisutredningar med bl.a. vittnesberättelser och

kriminalteknisk utredning där det kan finnas känsliga uppgifter. Det är även vanligt förekommande att själva ansökan innehåller känsliga uppgifter runt försvinnandet och den försvunne. Gäller ärendet personer från andra länder kan även uppgifter om en persons religiösa och politiska uppfattning förekomma. Det kan röra sig om uppgifter som i Sverige normalt kan anses som tämligen harmlösa men för den som kommer från ett annat land uppfattas som ömtåliga och som kan leda till men för den enskilde eller närstående till denne om de röjs.

De kortare tidsfristerna innebär vidare att den utredning som kommer in är mer aktuell och kan vara känsligare till följd av detta. I dag innebär avsaknaden av sekretess att Skatteverket många gånger får avstå från att hämta in för ärendet nödvändiga uppgifter med risk att ansökan måste avslås då tillräcklig utredning inte finns i ärendet. Skatteverket har angett att verket också märkt en tendens från enskilda och myndigheter att inte komma in med de uppgifter som efterfrågas, på grund av att uppgifterna inte kommer att omfattas av sekretess. Vidare har Skatteverket noterat att det bland enskilda finns en missuppfattning att uppgifter i dödförklaringsärenden, i likhet med andra känsliga uppgifter som Skatteverket har inom verksamheterna beskattning och folkbokföring, omfattas av sekretess.

Det ovan sagda, samt att det framstår som stötande att känsliga uppgifter av ömtålig natur inte omfattas av sekretess, talar för att det finns behov av att införa en sekretessbestämmelse. En sekretessbestämmelse för uppgifter i dödförklaringsärenden skulle också leda till att Skatteverket får ett bättre underlag för att fatta korrekta beslut. En sekretessbestämmelse bör således införas för uppgifter om enskilds personliga förhållanden i ärenden om dödförklaring.

Sekretessen styrka och överföring av sekretess

Vid bedömningen av vilket skaderekvisit som ska gälla måste en lämplig avvägning göras mellan å ena sidan de enskilda personernas intresse av att få ett skydd för uppgifter om sina personliga förhållanden, och å andra sidan intresset av att tillgodose behovet av insyn och kontroll av myndigheternas handlade. Med anledning av att fler än sökanden påverkas av beslut i dödförklaringsärenden är intresset av insyn i ärendena många gånger framträdande. Det kan även finnas ett allmänt intresse av insyn i den praktiska tillämpningen. Mot offentlighetsintresset måste ställas behovet av sekretess för uppgifter om enskilds personliga förhållanden som kan framkomma. Det kan som ovan beskrivits gälla uppgifter om hälsotillstånd, brott samt religiös och politisk uppfattning. Vid avvägningen mellan sekretessintresset och intresset av insyn i myndighetens verksamhet bör sekretessbestämmelsen innehålla ett rakt skaderekvisit, dvs. presumtionen bör vara att uppgifterna är offentliga.

En ny sekretessbestämmelse med ett rakt skaderekvisit löser dock inte problemet med att Skatteverket kan behöva hämta in känsliga uppgifter från andra myndigheter. Med enbart ett rakt skaderekvisit riskerar känsliga uppgifter, t.ex. från hälso- och sjukvården, att bli offentliga hos Skatteverket. Problemet bör lösas genom att det också införs en bestämmelse om överföring av sekretess i de fall verket inhämtar

uppgifter som omfattas av sekretess hos en annan myndighet, liknande vad som tidigare gällde när ärendena handlades av allmän domstol.

I fråga om konkurrensen mellan den föreslagna nya sekretessbestämmelsen och den överförda sekretessen vid en prövning i ett enskilt fall gäller huvudregeln i 7 kap. 3 § OSL, dvs. den bestämmelse enligt vilken sekretess gäller för uppgiften har företräde framför en bestämmelse enligt vilken uppgiften ska lämnas ut. Det ska härvid beaktas att det bara kan uppstå konkurrens mellan den föreslagna sekretessbestämmelsen och överförd sekretess när det är fråga om uppgifter som lämnas till Skatteverket från andra myndigheter. Det kan inte uppstå någon konkurrens mellan den nya sekretessbestämmelsen och överförd sekretess när det gäller uppgifter som lämnas från enskilda, eftersom sådana uppgifter inte omfattas av överförd sekretess (se avsnitt 4.2).

Uppgifter som tas in i Skatteverkets beslut i ärenden om dödförklaring ska inte omfattas av sekretess. Detta förhållande tillsammans med det raka skaderekvisitet samt att sekretessen begränsas till uppgifter om enskilds personliga förhållanden medför att offentlighetsintresset får anses tillgodosett. *Svenska Journalistförbundet* har framhållit vikten av att Skatteverket utförligt motiverar sina offentliga beslut för att säkerställa så stor insyn som möjligt i dödförklaringsärendena. Av 20 § förvaltningslagen (1986:223) framgår att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot enskild. Endast under vissa i bestämmelsen angivna förutsättningar får skälen utelämnas. Kravet på motivering av myndighetsbeslut syftar till att garantera att ärendena prövas omsorgsfullt, sakligt och enhetligt. För parterna är motiveringen viktig för förståelsen av besluten och för bedömningen av om parten vill överklaga. Motiveringskravet är givetvis också ett mycket viktigt inslag i möjligheterna till insyn och kontroll av myndigheternas verksamhet. Bestämmelsen i 20 § förvaltningslagen är tillämplig på Skatteverkets beslut i ärenden om dödförklaring.

De föreslagna nya bestämmelserna bör lämpligen placeras i 22 kap. 4 a och b §§ OSL.

Sekretesstiden

Sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden gäller i normalfallet i högst sjuttio år. Skälet till denna sekretesstid är att sekretessen för känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden i de flesta fall bör gälla större delen av den enskildes livstid. Den föreslagna bestämmelsen kommer i första hand att träffa den typ av uppgifter som hos andra myndigheter, t.ex. hälso- och sjukvården och polismyndigheterna, skulle vara skyddade i högst sjuttio år. Det förefaller därför mest lämpligt att föreslå samma begränsning i detta fall, dvs. för uppgift i allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

Som nämnts i avsnitt 4.2. innebär sekretess såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) har som huvudregel företräde framför tystnadsplikten. Nämda rätt har dock aldrig företräde framför handlingssekretessen (7 kap. 3 § första stycket 2 och 5 § TF och 5 kap. 1 § första stycket och 3 § 2 YGL). Det kan således vara tillåtet att t.ex. muntligen lämna en uppgift till en journalist eller att själv publicera uppgiften, men det är aldrig tillåtet att med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgiften lämna den allmänna handling varav den sekretessbelagda uppgiften framgår till t.ex. en journalist eller t.ex. själv publicera denna handling. I ett antal fall har vidare även bestämmelser om tystnadsplikt företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. I dessa fall är således rätten att meddela och offentliggöra uppgifter helt inskränkt. Vissa av dessa situationer är reglerade direkt i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Där anges vidare att det inte är tillåtet att med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter uppsåtligen åsidosätta en tystnadsplikt i de fall som anges i en särskild lag. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (13 kap. OSL, slutet av varje kapitel i lagens fjärde-sjätte avdelningar samt lagens sjunde avdelning).

Den föreslagna sekretessbestämmelsen i 22 kap. 4 a § OSL är försedd med ett rakt skaderekvisit, dvs. det gäller en presumtion för att uppgifterna är offentliga. Sekretessen omfattar vidare uppgifter vid Skatteverkets handläggning av ärenden om dödförklaring, dvs. vid myndighetsutövning. Dessa två omständigheter talar starkt för att den tystnadsplikt som följer av bestämmelsen inte bör ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 111 f.). Någon sådan begränsning föreslås därför inte.

Om den tystnadsplikt som följer av en sekretessbestämmelse som ska tillämpas av Skatteverket till följd av den föreslagna bestämmelsen om överföring av sekretess (22 kap. 4 b § OSL) inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, gäller den inskränkningen även för anställda eller uppdragstagare hos Skatteverket.

6 Konsekvenser

Rätten att ta del av allmänna handlingar följer av grundlagen och de praktiska åtgärderna för att genomföra denna rätt är en del av den svenska förvaltningen. De eventuella kostnader som förslagen kan innebära för Skatteverket bedöms vara av så marginell karaktär att de ryms inom ramen för befintliga anslag. Förslagen bedöms inte heller på något annat sätt påverka statens finanser.

Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 april 2010. Förslaget föreslås därför träda i kraft det datumet. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

22 kap.

4 a §

Paragrafen är ny och innebär att sekretess gäller hos Skatteverket för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden enligt lagen om dödförklaring. Offentlighet är huvudregel och sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden endast om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Uppgifter som omfattas av sekretess kan bl.a. avse uppgifter om brott eller den försvunnes hälsotillstånd före försvinnandet. Vidare kan skyddsvärda uppgifter avse både den försvunne och anhörig, t.ex. politiska åsikter.

Kretsen som skyddas av bestämmelserna avgränsas inte enbart till den försvunne och dennes anhöriga. I vissa fall kan uppgifter som lämnats om andra personer vara känsliga varför uppgifterna inte bör kunna lämnas ut annat än inom ramen för vad skaderekvisitet medger. Sekretess gäller också till förmån för den avlidne själv (jfr prop. 1978/80:2 Del A s 84 f.).

Sekretessen gäller inte beslut i ärende. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

4 b §

Paragrafen är ny och innehåller en bestämmelse om överföring av sekretess. När Skatteverket i ett ärende om dödförklaring från en annan myndighet får en uppgift som är sekretessreglerad till skydd för enskilds personliga förhållanden, ska Skatteverket tillämpa samma sekretessbestämmelse för uppgiften som den ingivande myndigheten. Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

Lagförslaget i promemorian Sekretess vid
Skatteverkets handläggning av ärenden om
dödförklaring

Prop. 2009/10:64
Bilaga 1

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen
(2009:400).

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen
(2009:400) ska införas två nya paragrafer, 22 kap. 4 a och 4 b §§, samt
närmast 22 kap. 4 a och 4 b §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

Dödförklaring

Personliga förhållanden

4 a §

*Sekretess gäller hos Skatteverket
i ärende om dödförklaring enligt
lagen (2005:139) om
dödförklaring för uppgift om
enskilds personliga förhållanden,
om det kan antas att den enskilde
eller någon närstående till denne
lider men om uppgiften röjs.*

*Sekretessen gäller inte beslut i
ärende.*

*För uppgift i en allmän handling
gäller sekretessen i högst sjuttio
år.*

Överföring av sekretess

4 b §

*Får Skatteverket i ärende som
avses i 4 a § från en annan
myndighet en uppgift som är
sekretessreglerad till skydd för
enskilds personliga förhållanden,
blir sekretessbestämmelsen
tillämplig på uppgiften även hos
Skatteverket. Sekretessen gäller
inte beslut i ärende.*

Denna lag träder i kraft den 1 april 2010.

Förteckning över remissinstanser

Prop. 2009/10:64
Bilaga 2

Remissyttranden över promemorian Sekretess vid Skatteverkets handläggning av ärenden om dödförklaring har avgetts av följande instanser. Riksdagens ombudsmän, Hovrätten för Övre Norrland, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Justitiekanslern, Datainspektionen, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Kammarkollegiet, Sveriges kommuner och landsting, Sveriges Advokatsamfund, Svenska bankföreningen och Svenska journalistförbundet.

Sveriges Försäkringsförbund har inbjudits att yttra sig över promemorian men avstått.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen
(2009:400)

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas två nya paragrafer, 22 kap. 4 a och 4 b §§, samt närmast före 22 kap. 4 a och 4 b §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

Dödförklaring

Personliga förhållanden

4 a §

Sekretess gäller hos Skatteverket i ärende om dödförklaring enligt lagen (2005:130) om dödförklaring för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Överföring av sekretess

4 b §

Får Skatteverket i ärende som avses i 4 a § från en annan myndighet en uppgift som är sekretessreglerad till skydd för enskilds personliga förhållanden, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos Skatteverket. Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2009-11-18

Närvarande: F.d. regeringsrådet Rune Lavin, regeringsrådet Carina Stävberg och justitierådet Ella Nyström.

Sekretess vid Skatteverkets handläggning av ärenden om dödförklaring

Enligt en lagrådsremiss den 12 november 2009 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Marika Janvid Küchler.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 december 2009

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Ask, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling

Föredragande: statsrådet Borg

Regeringen beslutar proposition 2009/10:64 Sekretess vid Skatteverkets handläggning av ärenden om dödförklaring.