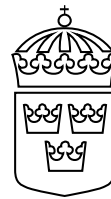


Regeringens proposition

2020/21:15



Sekretess för uppgifter om statliga tjänstepensionsförmåner

Prop.
2020/21:15

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 24 september 2020

Stefan Löfven

Lena Micko
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att sekretess ska gälla hos Statens tjänstepensionsverk och i domstol för uppgifter i ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner som rör en enskilds personliga förhållanden. Sekretessen ska gälla om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. För uppgifter om placeringar av tjänstepensionsmedel föreslås att sekretess ska gälla om det inte står klart att uppgifterna kan lämnas ut utan att den enskilde lider men. För uppgifter om återbetalningsskydd föreslås att absolut sekretess ska gälla, dvs. att inga uppgifter får lämnas ut. Sekretess för uppgifter om återbetalningsskydd föreslås inte gälla sedan pensionsspararen har avlidit. I övrigt föreslås att sekretessen ska gälla i högst 70 år.

Det föreslås även att sekretessen inte ska hindra att uppgifter lämnas till försäkringsgivare som behöver uppgifterna för att utforma en pensionsförsäkring.

De nya sekretessbestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Statliga tjänstepensionsförmåner	6
4.1	Förmånerna regleras i kollektivavtal och särskilda författningar.....	6
4.2	Valbarhet och återbetalningsskydd.....	6
4.3	Statens tjänstepensionsverk administrerar förmånerna	7
4.4	En stor mängd personrelaterade uppgifter hanteras i samband med administrationen av förmånerna	8
5	Offentlighet och sekretess	9
5.1	Allmänna handlingar är som utgångspunkt offentliga.....	9
5.2	Sekretess kan begränsa rätten att ta del av allmänna handlingar.....	9
5.3	Sekretessbrytande bestämmelser möjliggör informationsutbyte trots sekretess	10
5.4	Det finns ingen särskild sekretessreglering för uppgifter om statliga tjänstepensionsförmåner.....	11
5.5	Uppgifter som hanteras i ärenden om premiepension kan omfattas av sekretess	12
6	Det behövs ett starkare sekretesskydd för uppgifter om statliga tjänstepensionsförmåner	14
6.1	Sekretess ska gälla för vissa uppgifter i ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner	14
6.2	Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör inte inskränkas.....	22
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	22
8	Konsekvenser.....	23
9	Författningskommentar	23
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Sekretess för uppgifter om statliga tjänstepensionsförmåner.....	26
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	27
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	29
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	30
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 september 2020	31

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2020/21:15

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

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

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att det ska införas två nya paragrafer, 28 kap. 8 a och 8 b §§, och närmast efter 28 kap. 8 § och närmast före 28 kap. 8 a och 8 b §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 kap.

Statliga tjänstepensionsförmåner

Ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner

8 a §

Sekretess gäller hos Statens tjänstepensionsverk och domstol i ärende om statliga tjänstepensionsförmåner

1. för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs,

2. för uppgift om hur tjänstepensionsmedel har placerats för en enskilds räkning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men, och

3. för uppgift om vad en pensions sparare har bestämt om skydd av tjänstepensionsmedel till förmån för efterlevande.

Sekretessen enligt första stycket 3 gäller inte sedan pensions spararen har avlidit.

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

Sekretessbrytande bestämmelse

8 b §

Sekretessen enligt 8 a § hindrar inte att uppgift lämnas till en försäkringsgivare som tjänstepensionsmedel placeras hos för en

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

3 Ärendet och dess beredning

Statens tjänstepensionsverk (SPV) har gjort en framställan till Regeringskansliet (Fi2015/00758/ESA) om ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i syfte att ge ett utökat sekretesskydd för uppgifter i den statliga tjänstepensionen.

Med anledning av framställan har promemorian Sekretess för uppgifter om statliga tjänstepensionsförmåner utarbetats inom Regeringskansliet (Finansdepartementet). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2020/00004/ESA).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 11 juni 2020 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som är likalydande med lagförslaget i denna proposition. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet lämnade förslaget utan erinran.

4 Statliga tjänstepensionsförmåner

4.1 Förmånerna regleras i kollektivavtal och särskilda författningar

Den som är statligt anställd omfattas av det statliga kollektivavtalet om tjänstepensionsförmåner, benämnt Pensionsavtal för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet 2016 (PA 16). Kollektivavtalet har ingåtts mellan Arbetsgivarverket och de centrala arbetstagarorganisationerna inom det statliga avtalsområdet. Den närmare kretsen av individer som omfattas av PA 16 framgår av avtalet och dess bilagor.

Äldre kollektivavtal om statliga tjänstepensionsförmåner gäller fortfarande i viss utsträckning. Som exempel kan nämnas att bestämmelser i kollektivavtalet PA-91 fortfarande gäller för ett fåtal personer som innehar anställningar som myndighetschefer och ett hundratal enskilda personer som har rätt till sjukpension fram till dess att de uppnår aktuell ålder för att få ålderspension. Det finns även författningar som reglerar statliga tjänstepensionsförmåner. Ett exempel är förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer, som anger att PA 16 ska tillämpas för vissa arbetstagare som är myndighetschefer eller innehar chefsanställningar.

4.2 Valbarhet och återbetalningsskydd

Enligt PA 16 finns en valbar del av tjänstepensionen i form av den individuella ålderspensionen. Denna förmån är premiebestämd, vilket innebär

att en viss premie, vanligen angiven i procent av den utbetalda månadslönen, löpande sätts av under de år som den anställde arbetar. Hur stor pensionen blir beror på hur mycket pengar som har satts av under åren och hur stor avkastningen har blivit. Att den individuella ålderspensionen är valbar innebär att den anställde kan välja hur en del av den tillgodoräknade premien ska förvaltas. För denna del kan han eller hon välja mellan en traditionell försäkring eller en fondförsäkring hos ett antal olika försäkringsgivare.

Enligt PA 16 kompletteras tjänstepensionen med ett frivilligt skydd för arbetstagaren som innebär att den försäkrade i förtid kan bestämma att anhöriga får del av pensionskapitalet om den försäkrade dör. Detta skydd betecknas återbetalningsskydd och är en form av frivilligt efterlevandeskydd, som är jämförbart med efterlevandeskydd enligt 91 kap. socialförsäkringsbalken (SFB).

Återbetalningsskyddet kan vara förvalt eller inte, beroende på villkoren hos just den försäkringsgivare som pensions spararen har valt. Om återbetalningsskyddet är förvalt finns en rätt att avsäga sig det. Om det inte är förvalt kostar det inget att välja till ett återbetalningsskydd. Med ett återbetalningsskydd blir tjänstepensionen lägre. Detta beror på att pensions spararen inte får del av s.k. arvsvinster, dvs. de tillgodohavanden som finns i försäkringssystemet från personer som inte har valt återbetalningsskydd och avlidit.

4.3 Statens tjänstepensionsverk administrerar förmånerna

SPV är en statlig förvaltningsmyndighet som enligt förordningen (2007:832) med instruktion för Statens tjänstepensionsverk ansvarar för frågor som rör den statliga tjänstepensioneringen och statens tjänstegrupp-livförsäkring, i den mån dessa frågor inte hör till någon annan myndighet. Till SPV:s uppgifter hör enligt 2 § i den angivna förordningen bl.a. att besluta om och betala ut tjänstepensionsförmåner, tjänstegrupp-livförsäkringar samt pensionsersättningar och särskilda pensionsersättningar. Myndigheten ska vidare svara för s.k. matrikelföring av dem som omfattas av statliga tjänstepensionsbestämmelser.

SPV får i anslutning till sitt verksamhetsområde utföra uppdragsverksamhet åt andra statliga myndigheter. Myndigheten får även utföra uppdragsverksamhet åt andra, om uppdragsgivaren har en nära anknytning till statlig verksamhet och de för uppdragsgivaren tillämpliga tjänstepensionsbestämmelserna utgör eller liknar de statliga tjänstepensionsbestämmelserna.

SPV är valcentral för den individuella ålderspensionen. Det innebär bl.a. att myndigheten skickar ut valblanketter, registrerar gjorda val och meddelar vald försäkringsgivare uppgifterna. Myndigheten förmedlar dessutom premien från arbetsgivaren till försäkringsgivaren. Om den enskilde inte gör något aktivt val placeras premien för närvarande i en traditionell försäkring med återbetalningsskydd hos Kåpan Pensioner försäkringsförening (Kåpan pensioner).

SPV:s handläggning av ärenden inför beslut om utbetalning av tjänstepensionsförmåner regleras i förordningen (1997:909) om handläggning av ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner eller följer av uppdragsavtal. Enligt 3 och 4 §§ nämnda förordning ska SPV föra en tjänstematrikel (MAREG) för bl.a. den som har en anställning inom tillämpningsområdet för statliga tjänstepensionsbestämmelser. Enligt 5 § samma förordning är anställningsmyndigheten skyldig att till SPV lämna de uppgifter som verket behöver för matrikelföringen. SPV får meddela föreskrifter för verkställigheten av denna uppgiftsskyldighet.

Enligt 2 § Statens tjänstepensionsverks föreskrifter om lämnande av uppgifter till systemet för automatisk matrikelföring (AgVFS 2016:1A1) ska en anställningsmyndighet varje månad lämna uppgifter till SPV:s system för automatisk matrikelföring, avseende pensionsavtalen PA 16 och PA 03. Vilka uppgifter som anställningsmyndigheten ska lämna till MAREG beslutas av SPV i s.k. överföringskrav. Dessa omfattar bl.a. personuppgifter i form av personnummer, anställningsnummer och namn. De omfattar vidare uppgifter om när vissa personer tillfrisknat från sjukdom och inte längre får sjuk- eller aktivitetsersättning från Försäkringskassan. Anställningsmyndigheten ska även löpande lämna uppgifter om anställningen, bl.a. om anställningstid, anställningstyp, arbetstid, lön och premier.

Enligt 117 kap. 6 § andra stycket SFB ska Pensionsmyndigheten, efter överenskommelse med SPV, svara för utbetalningen av statliga tjänstepensioner under krig och krigsfara. Vid sådana situationer administrerar SPV fortfarande de statliga tjänstepensionerna. På förhand utskickade förmånsbevis från SPV utgör dock grund för utbetalningen hos Pensionsmyndigheten. För att kunna administrera det alternativa utbetalningssystemet behöver Pensionsmyndigheten hantera vissa uppgifter som bl.a. personnummer, namn, förmån, belopp, utbetalningstillfälle och kvittens (jfr. prop. 1984/85:24 s. 12 och 13).

4.4 En stor mängd personrelaterade uppgifter hanteras i samband med administrationen av förmånerna

SPV administrerar pensioner och försäkringar för över 800 000 personer och hanterar anställningsuppgifter om drygt 1,1 miljoner personer. Det innebär att myndigheten hanterar en omfattande mängd samlade personrelaterade uppgifter på individnivå, inklusive beräkningar av pensionsrätter m.m. Myndigheten fattar årligen ca 50 000 beslut om pensioner och ersättningar. Under 2019 gjorde myndigheten utbetalningar om sammanlagt ca 16 miljarder kronor.

De beslut som SPV fattar baseras på de uppgifter som anställningsmyndigheten och den enskilde pensionsspararen har lämnat. Utöver uppgifter om personnummer, namn och adress innehåller besluten konkreta och individrelaterade uppgifter om hur stor pensionen blir, hur utbetalningarna kommer att ske och vilket pensionsavtal som är tillämpligt. I besluten finns vidare allmänt hållen information om grunderna för hur pensionen har beräknats enligt det aktuella pensionsavtalet och vad pensionsspararen kan

göra om han eller hon är missnöjd med beslutet. Besluten innehåller inga konkreta uppgifter om sjukdomshistorik, facklig tillhörighet eller andra känsliga personuppgifter. Information om arbetsgivare, civilstånd eller liknande uppgifter redovisas endast i besluten om det av särskild anledning är nödvändigt för att bedöma pensionen.

5 Offentlighet och sekretess

5.1 Allmänna handlingar är som utgångspunkt offentliga

Principen om handlingsoffentlighet slås fast i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF). Där föreskrivs att var och en till främjade av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande har rätt att ta del av allmänna handlingar. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda bestämmelser är att anse som inkommen till myndigheten eller upprättad där (2 kap. 4 § TF).

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas bara om det krävs med hänsyn till vissa angivna intressen, bl.a. intresset av att skydda rikets säkerhet, intresset av att förebygga eller beivra brott eller intresset av att skydda en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet (2 kap. 2 § andra stycket TF). Den särskilda lagen är offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Regeringen har meddelat närmare föreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), förkortad OSF.

Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 och 7 §§ TF och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen har som regel företräde framför tystnadsplikten. Det kan därmed vara tillåtet att lämna en muntlig uppgift för publicering, trots att den handling som innehåller uppgiften omfattas av sekretess. Bestämmelser om tystnadsplikt kan dock genom bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen ges företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

5.2 Sekretess kan begränsa rätten att ta del av allmänna handlingar

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL).

En sekretessbestämmelse består i regel av tre huvudsakliga rekvisit som vart och ett anger sekretessens föremål, räckvidd och styrka. Sekretessens föremål är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom

ordet ”uppgift” tillsammans med en precisering av uppgiftens art, t.ex. uppgift om ”enskilda personliga förhållanden”. Sekretessens räckvidd bestäms vanligen genom att det i sekretessbestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet.

Sekretessens styrka bestäms normalt med hjälp av ett s.k. skaderekvisit. Man skiljer mellan raka och omvända skaderekvisit. Med ett rakt skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs. Enligt det omvända skaderekvisitet gäller däremot som huvudregel sekretess. Sekretessen enligt en bestämmelse kan även vara absolut, vilket innebär att inga uppgifter får lämnas ut.

5.3 Sekretessbrytande bestämmelser möjliggör informationsutbyte trots sekretess

Sekretess gäller som huvudregel inte bara i förhållande till enskilda, utan också mellan myndigheter, och i viss utsträckning även inom en myndighet (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Ibland måste dock en myndighet kunna lämna ut sekretessbelagda uppgifter, såväl till enskilda som till andra myndigheter, för att kunna utföra sitt uppdrag.

För att möjliggöra utbyte av sekretessbelagda uppgifter finns s.k. sekretessbrytande bestämmelser. En sekretessbrytande bestämmelse innebär att en sekretessbelagd uppgift trots sekretessen får lämnas ut under vissa förutsättningar. En sådan bestämmelse utformas efter en intresseavvägning mellan de olika organens behov av att utbyta uppgifter och det intresse som den aktuella sekretessbestämmelsen avser att skydda.

I 10 kap. OSL finns vissa sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess. Av 10 kap. 1 § och 12 kap. 1 § OSL följer att sekretess till skydd för någon enskild inte hindrar att uppgifter om den enskilde lämnas till den enskilde själv, andra enskilda eller en myndighet, om den enskilde samtycker till det. Enligt 10 kap. 27 § OSL, den s.k. generalklausulen, får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar inte heller sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Regeringen har tidigare bedömt att det ofta inte är lämpligt att ett omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av generalklausulen (prop. 2015/16:65 s. 94). Även om utgångspunkten är att ett rutinmässigt uppgiftsutbyte ska vara författningsreglerat hindrar inte generalklausulen att sådant utbyte sker även utan stöd av en särskild författningsreglering. I de undantagsfall när rutinmässigt uppgiftsutlämnande inte är författningsreglerat, men likväl kan anses tillräckligt motiverat, måste den intresseavvägning som ska göras enligt generalklausulen ske på förhand och behöver inte avse en prövning i enskilda fall (jfr. prop. 1979/80:2 Del A s. 327).

En grundläggande princip i offentlighets- och sekretesslagen är att sekretess som huvudregel inte följer med en uppgift när den lämnas till en

annan myndighet. I vissa fall bör dock känsliga uppgifter omfattas av sekretess även hos den mottagande myndigheten. Under sådana förhållanden kan det i vissa fall bedömas finnas skäl att införa bestämmelser om överföring av sekretess.

5.4 Det finns ingen särskild sekretessreglering för uppgifter om statliga tjänstepensionsförmåner

I offentlighets- och sekretesslagen finns inte någon särskild reglering om sekretess för just uppgifter i ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner. Flera bestämmelser i denna lag kan dock vara tillämpliga på uppgifter som hanteras i SPV:s verksamhet. Som utvecklas nedan är dock dessa bestämmelser endast i begränsad uppfattning tillämpliga för uppgifter som förekommer i ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner.

Enligt 21 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Bestämmelsen är tillämplig oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Bestämmelsen har ett s.k. rakt kvalificerat skaderekvisit, vilket innebär en särskilt stark offentlighetspresumtion. Bestämmelsen är endast avsedd att ge den enskilde ett minimiskydd för känsliga uppgifter om hälsa och sexualliv. De uppgifter som SPV hanterat i ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner rör endast i begränsad omfattning den enskildes hälsa eller sexualliv. Bestämmelsen i 21 kap. 1 § OSL är därför inte tillämplig på det stora flertalet av uppgifterna i dessa ärenden.

Enligt 22 kap. 1 § första stycket 1 OSL gäller den s.k. folkbokföringssekretessen i den utsträckning regeringen föreskriver det i verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen. Sekretessen gäller då bl.a. för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den denne lider men om uppgiften röjs. Regeringen har meddelat närmare föreskrifter i detta avseende i 6 § OSF beträffande bl.a. verksamhet som avser SPV:s pensionsregister. Det finns dock inte någon särskild registerförfattning som gäller för SPV. Myndigheten anser vidare att tjänstematrikeln MAREG inte utgör en del av myndighetens pensionsregister. De uppgifter som anställningsmyndigheten lämnar till SPV, och som verket hanterat inför beslut om utbetalning av tjänstepensionsförmåner, omfattas därför inte heller av folkbokföringssekretessen.

Enligt 28 kap. 8 § OSL gäller sekretess i vissa uppräknade ärenden som rör viss inkomstgaranti samt viss pension, pensionsersättning och stöd för övergång till förvärvsarbete enligt vissa statliga kollektivavtal. Sekretessen gäller inte beslut i ärenden. Enligt bestämmelsen omfattar sekretessen uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden och gäller med ett s.k. rakt skaderekvisit, dvs. med en presumtion för offentlighet. Som exempel på uppgifter som normalt sett bör betraktas som känsliga och inte lämnas ut nämns i förarbetena uppgifter om pensionsförsäkringar och arvodesinkomster som är hänförliga till opinionsbildande arbete (bet. 2002/03:KU14 s. 12). Sådana ärenden som avses i 28 kap. 8 § OSL handläggs bl.a. av SPV. Eftersom ärenden om statliga tjänstepen-

sionsförmåner inte räknas upp i den aktuella paragrafen omfattas de uppgifter som SPV hanterar i sådana ärenden inte av bestämmelsen.

Enligt 31 kap. 12 § OSL gäller sekretess i uppdragsverksamhet för enskildas räkning. Denna sekretess tar dock främst sikte på att skydda enskilds ekonomiska intressen och gäller för olika typer av uppdrag som en myndighet utför, om förhållandena är sådana att det måste antas att uppdraget lämnats under förutsättning av sekretess (prop. 1979/80:2 Del A s. 237 f). Av sekretessbestämmelsen framgår att det uppdrag som myndigheten utför ska avse provning, bestämning av egenskaper eller myckenhet, värdering, vetenskaplig, teknisk, ekonomisk eller statistisk undersökning eller annat sådant uppdrag som myndigheten utför för en enskilds räkning. I praxis har ansetts att det ska vara fråga om en uppgift som kräver vissa arbetsinsatser av inte alltför obetydligt slag, och att resultatet av uppdraget ska redovisas i en rapport eller liknande (HFD 2011 not 28).

SPV utför uppdragsverksamhet åt andra än statliga myndigheter, bl.a. genom att bistå Kåpan Pensioner med administrationen av de pensionsförsäkringar som tillhandahålls för dem som inte gör ett aktivt val inom den individuella ålderspensionen. Denna administration består i huvudsak av beräkning av och månadsvis registrering och kontroll av inbetalda avgifter samt utbetalning av pension och utfärdande av pensionsbrev och försäkringsbrev m.m. Det är således inte fråga om sådana uppdrag som räknas upp i 31 kap. 12 § OSL. De uppgifter som SPV hanterar inom ramen för sin uppdragsverksamhet omfattas därmed inte av denna bestämmelse om sekretess.

5.5 Uppgifter som hanteras i ärenden om premiepension kan omfattas av sekretess

Ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner har, särskilt i de delar som rör fondval och återbetalningsskydd, likheter med ärenden om inkomstgrundad ålderspension enligt lagstiftningen om allmän pension i fråga om placering av premiepensionsmedel och efterlevandeskydd. De sistnämnda uppgifterna kan omfattas av sekretess enligt 28 kap. 1 och 5 §§ OSL.

Av 28 kap. 1 § OSL framgår att sekretess gäller hos Pensionsmyndigheten och domstol för uppgift om en enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men och uppgiften förekommer i ett ärende enligt bl.a. lagstiftningen om allmän pension. Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit, dvs. det finns en presumtion för offentlighet.

Enligt 28 kap. 5 § första stycket 1 OSL gäller sekretess hos Pensionsmyndigheten och domstol i ärende enligt lagstiftningen om inkomstgrundad ålderspension för uppgift om hur premiepensionsmedel har placerats för en enskilds räkning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Det råder således en presumtion för att sådana uppgifter omfattas av sekretess. När det gäller uppgifter om vad en pensionssparare har bestämt i fråga om efterlevandeskydd gäller absolut sekretess enligt 28 kap. 5 § första stycket 2 OSL. Enligt andra stycket samma lagrum gäller dock inte sekretessen sedan pensionsspararen har avlidit.

Bestämmelserna om sekretess för uppgifter om hur premiepensionsmedel har placerats och efterlevandeskydd tillkom i samband med reformeringen av ålderspensionssystemet i slutet av 1990-talet, och är i sak oförändrade sedan dess. I förarbetena gjordes bedömningen att det inte fanns skäl för en mer omfattande sekretess för uppgifter om storleken på tillgodohavanden (prop. 1997/98:151 s. 509 ff.). Sådana uppgifter omfattas därför av sekretessbestämmelsen med ett rakt skaderekvisit i 28 kap. 1 § OSL.

Beträffande uppgifter om en enskilds fondval och fondbyten anförs i förarbetena att man måste räkna med att många skulle uppleva det som ett allvarligt intrång i deras personliga integritet om sådana uppgifter skulle lämnas ut. Vissa personer skulle kanske t.o.m. påverkas i sitt val av fonder om de visste att uppgifterna kunde lämnas ut. I fråga om sekretessen för efterlevandeskydd delade regeringen vad som anförts i betänkandet av 1997 års premiereservutredning om behovet av en bestämmelse som innebär absolut sekretess för sådant skydd (samma prop. s. 510). I det aktuella betänkandet hänvisades till det privata försäkringsväsendet och förbudet i den då gällande 7 kap. 20 § försäkringsrörelselagen (1982:713) om att lämna ut uppgifter om de dispositioner som försäkringstagarna kan ha vidtagit beträffande i framtiden utfallande försäkringsbelopp, dvs. i första hand förmånstagarförordnanden (SOU 1997:131 s. 126). Motsvarande bestämmelse har inte förändrats innehållsmässigt och finns numera i 4 kap. 14 § försäkringsrörelselagen (2010:2043). Enligt 4 kap. 8 § lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag gäller bestämmelsen i 4 kap. 14 § försäkringsrörelselagen också för tjänstepensionsföretag.

6 Det behövs ett starkare sekretesskydd för uppgifter om statliga tjänstepensionsförmåner

6.1 Sekretess ska gälla för vissa uppgifter i ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla hos Statens tjänstepensionsverk och domstol för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i ett ärende om statliga tjänstepensionsförmåner, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretess ska gälla för uppgift om hur tjänstepensionsmedel har placerats för en enskilds räkning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men.

Absolut sekretess ska gälla för uppgift om vad pensionsspararen har bestämt om skydd av tjänstepensionsmedel till förmån för efterlevande (återbetalningsskydd).

Sekretessen ska inte hindra att uppgift kan lämnas till en försäkringsgivare som tjänstepensionsmedel placeras hos för en enskilds räkning, om uppgiften behövs där för pensionsförsäkringens utformning.

För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst 70 år. Sekretessen för uppgifter om återbetalningsskydd ska inte gälla efter att pensionsspararen har avlidit.

Regeringens bedömning: En sekretessbrytande bestämmelse om att uppgifter som omfattas av sekretess ska kunna lämnas till Pensionsmyndigheten, efter överenskommelse om utbetalning av statliga tjänstepensioner under krig och krigsfara, bör inte införas. Inte heller bör en bestämmelse om överföring av sekretess införas för uppgifter som lämnats till Pensionsmyndigheten i sådana fall.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås även en bestämmelse om att uppgifter som omfattas av sekretessen ska kunna lämnas till Pensionsmyndigheten efter överenskommelse om utbetalning av statliga tjänstepensioner under krig och krigsfara och en bestämmelse om överföring av sekretess för sådana uppgifter.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna som har yttrat sig, bland dem *Arbetsdomstolen*, *Arbetsgivarverket*, *Datainspektionen*, *Statens tjänstepensionsverk* och *Skatteverket*, tillstyrker eller har inga synpunkter på de föreslagna nya bestämmelserna. Arbetsgivarverket ser en fördel i att regleringen kan bidra till att motverka integritetskränkande kartläggningar i syfte att trakassera eller otillbörligt påverka statsanställda.

Journalistförbundet och *Utgivarna* lyfter fram SPV som en viktig källa för samhällsgranskande journalistik där insynsintresset väger särskilt tungt. Journalistförbundet ifrågasätter den föreslagna sekretessens styrka för uppgifter om placeringar och återbetalningsskydd och föreslår att sådana uppgifter ska skyddas med svagare sekretess. Utgivarna föreslår att sekretessen inte ska gälla för uppgifter avseende högre statliga befattnings-

havare. *Tidningsutgivarna* motsätter sig förslaget och anser att insynsintresset väger tyngre än sekretessbehovet, eftersom den statliga tjänstepensionen är helt skattefinansierad och någon konkret problembild avseende risken för kartläggning av statsanställda inte har redovisats.

Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR) och Sveriges akademikers centralorganisation genom Saco-S (Saco-S) understryker vikten av att den enskilde själv, eller genom sin fackliga organisation, alltid måste kunna få tillgång till de uppgifter som behövs för att kunna föra sin talan i förhandlingar och tvister om hur de statliga tjänstepensionsförmånerna har beräknats.

Svensk Försäkring anser att den sekretessbrytande bestämmelsen avseende utlämnande av uppgifter till försäkringsgivare är för snävt utformad. Organisationen framför att det uttryckligen bör framgå att uppgifter ska kunna lämnas till tjänstepensionsföretag samt att även sådana uppgifter som behövs för att administrera pensionsförsäkringarna ska kunna lämnas ut.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Secretess bör gälla för uppgifter i ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner

Utvecklingen inom det statliga kollektivavtalsområdet i fråga om tjänstepension, och det nu gällande avtalet PA 16, innebär att allt fler anställda har fått en högre andel av sin tjänstepension i form av individuell ålderspension. De försäkringsgivare som den enskilde väljer inom ramen för den individuella ålderspensionen har också fått ett ökat pensionskapital att förvalta. Det får till följd att SPV, som administrerar den statliga tjänstepensionen, behandlar potentiellt känsliga uppgifter för ett stort antal individer. Som framgår av avsnitt 4.4 hanterar SPV bl.a. uppgifter om förändringar i arbetstider, sjukperioder, föräldraledighet och löneväxling. Sådana uppgifter, samt uppgifter om tillgodohavanden, val av placering och återbetalningsskydd, kan uppfattas som integritetskänsliga. I enlighet med vad som anförts i avsnitt 5.4 finns det dock inte någon sekretessreglering som är generellt tillämplig på ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner hos SPV. De sekretessbestämmelser som redogjorts för i nämnda avsnitt ger inte heller ett tillräckligt sekretesskydd för uppgifter i sådana ärenden.

De uppgifter som SPV hanterar i ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner är i stor utsträckning av samma slag som Pensionsmyndigheten hanterar i ärenden om premiepension, t.ex. uppgifter om tillgodohavanden, hur pensionsmedlen placeras samt uppgifter om efterlevandeskydd och återbetalningsskydd. Premiépensionen är inte skattefinansierad, utan finansieras utanför statens budget genom avgifter som täcker såväl pensionsutbetalningar som pensionssystemets administrationskostnader. De statliga tjänstepensionsförmånerna finansieras däremot huvudsakligen genom ramanslag som tilldelas myndigheterna genom statsbudgeten. Att en stor del av en verksamhet finansieras med skattemedel talar för att det finns ett starkt intresse för media och allmänheten att kunna granska verksamheten. Intresset av insyn i den statliga tjänstepensionen kan därför, som *Tidningsutgivarna* anför, anses vara större än i den allmänna premiepensionen, som till största delen finansieras av privata arbetsgivare.

Det är dock inte enbart skattemedel som finansierar den statliga tjänstepensionen. Även vissa icke-statliga arbetsgivare omfattas av PA 16. Det är vidare arbetsmarknadens parter tillsammans som påverkar tjänstepensionens innehåll och upplägg. Premier och tillgodohavanden som finns i den statliga tjänstepensionen är dessutom en ersättning för arbetstagarnas prestationer. Det är också arbetstagarna själva, och inte staten, som har inflytande över hur premierna förvaltas. Den statliga tjänstepensionen är av dessa skäl väl jämförbar med kollektivavtalade tjänstepensioner på andra avtalsområden. Även om premiepensionen som utgångspunkt inte är skattefinansierad, står vidare skattemedel för finansieringen när det gäller offentligt anställda.

De överväganden som har gjorts av insynsintresset i premiepensionen bedöms, mot bakgrund av vad som ovan har anförts, i huvudsak vara tillämpliga även för uppgifter som hanteras inom den statliga tjänstepensionen. Den reglering som gäller för motsvarande uppgifter hos Pensionsmyndigheten, dvs. bestämmelserna 28 kap. 1 och 5 §§ OSL, bör därmed kunna tjäna som utgångspunkt för en sekretessreglering för uppgifter som hanteras i ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner.

Några remissinstanser, bl.a. *Tidningsutgivarna* och *Journalistförbundet*, tar särskilt upp avvägningen mellan insynsintresset i förhållande till sekretessbehovet, och lyfter fram att SPV är en viktig källa för journalister som vill ta del av uppgifter om personliga förhållanden på individnivå som gäller för statligt anställda. En sådan insyn kan också vara en förutsättning för att t.ex. ur ett jävs- och intressekonfliktsperspektiv kunna granska och publicera uppgifter som rör högre statliga befattningshavares tjänstepensionsförmåner, bl.a. uppgifter om hur de väljer att placera sina tjänstepensionsmedel. Ett medialt eller allmänt intresse kan sannolikt även finnas för några myndigheters övriga kategorier av anställda. Som *Utgivarna* lyfter fram kan det exempelvis finnas ett intresse av att få insyn i vilka placeringar som anställda vid myndigheter som övervakar finansmarknaderna gör.

Även om det finns ett visst insynsintresse för uppgifter i ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner måste dock också, som *Arbetsgivarverket* särskilt framhåller, hänsynen till de statligt anställdas personliga integritet beaktas. Skyddet av offentliganställdas personliga uppgifter har stärkts i flera avseenden under senare år, bl.a. till följd av risken för förföljelser och trakasserier. Det kan handla om mer eller mindre omfattande kartläggningar och sammanställningar av offentliga uppgifter från olika källor. Ett förstärkt sekretesskydd kan motverka sådana integritetskränkande kartläggningar. En sekretessreglering kan vidare bidra till att på ett tidigt stadium förebygga att personrelaterade uppgifter missbrukas.

Av betydelse är även att sekretess redan gäller för motsvarande uppgifter inom premiepensionen. Lagstiftaren har för sådana uppgifter, även för statligt anställda, gjort bedömningen att insynsintresset inte är särskilt starkt. Fondval och placeringar har vidare karaktären av personliga val som hör till den enskildes privatekonomi, oberoende av vilken anställning som den enskilde har.

I sammanhanget bör framhållas att även offentliga funktionärer omfattas av reglerna om förbud mot insiderhandel som finns i bl.a. Europaparlamentets och rådets förordning 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och som innebär att det är

förbudet för en person som har s.k. insiderinformation att utnyttja denna för egen eller annans räkning. Dessutom omfattas vissa offentliga funktionärer av anmälningsskyldighet enligt lagen (2018:1625) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. Denna anmälningsskyldighet syftar bl.a. till att stärka allmänhetens förtroende för de myndigheter och offentliga funktionärer som omfattas (prop. 2017/18:263 s. 20).

Regeringen anser sammantaget att övervägande skäl talar för att införa en sekretessreglering för vissa uppgifter som förekommer i ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner.

Sekretessen bör gälla hos Statens tjänstepensionsverk och domstol

SPV är den statliga myndighet som enligt förordningen med instruktion för Statens tjänstepensionsverk, förordningen om handläggning av ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner samt uppdragsavtal hanterar ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner (se vidare avsnitt 4.3). Sekretessens räckvidd i detta avseende bör därför som utgångspunkt begränsas till denna myndighet. När SPV:s beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol blir sekretessbestämmelserna vid myndigheten tillämpliga även hos domstolen (jfr 43 kap. 1 § OSL). Om myndighetens beslut handläggs som ett mål om kollektivavtal torde uppgifter om statliga tjänstepensionsförmåner vidare omfattas av sekretessen till skydd för enskilda i mål om kollektivavtal (jfr 36 kap. 4 § OSL).

Regleringen av statliga tjänstepensionsförmåner är dock komplex. Den omfattar det nuvarande tjänstepensionsavtalet PA 16, men i viss utsträckning även äldre kollektivavtal. Vidare omfattas inte enbart anställda i statliga myndigheter av avtalen. Tjänstepensionsavtalen omfattar även personer som är eller har varit arbetstagare hos en sådan icke-statlig arbetsgivare som anges i bilagan till PA 16 och som Arbetsgivarverket har rätt att sluta kollektivavtal för på statens vägnar enligt förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m. och 2 § förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket.

Talan mot SPV:s beslut kan därför komma att föras även i allmän domstol, utan att vara ett mål om kollektivavtal. Det kan därmed inte uteslutas att uppgifter som omfattas av sekretess enligt de föreslagna bestämmelserna om sekretess hos SPV, även kan förekomma i samband med annan handläggning vid domstol än den som omfattas av de ovan nämnda bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Regeringen anser därför att det i den nya regleringen bör anges att sekretessen även gäller i domstol.

Med anledning av vad *OFR* och *Saco-S* anför om den enskildes behov av tillgång till uppgifter vill regeringen framhålla att sekretess till förmån för en enskild, i enlighet med vad som har anförts i avsnitt 5.3, inte gäller i förhållande till den enskilde själv, om inte något annat är särskilt reglerat i offentlighets- och sekretesslagen. Det saknas därför skäl att införa någon särskild reglering om detta. Sekretessen kan vidare hävas av den enskilde till förmån för t.ex. en facklig företrädare eller arbetstagarorganisation (se 12 kap. 2 § OSL).

Uppgifter om en enskilds personliga förhållanden bör skyddas med ett rakt skaderekvisit

I samband med införandet av sekretess i ärenden om inkomstgaranti eller motsvarande förmån (28 kap. 8 § OSL) anförde regeringen att det fanns ett behov av sekretess som motsvarar den i ärenden enligt lagstiftningen om bl.a. allmän pension (prop. 2007/08:160 s. 113). I denna bestämmelse, som omfattar en mindre del av de ärenden som SPV hanterar, finns ett rakt skaderekvisit för uppgifter om en enskilds ekonomiska och personliga förhållanden, dvs. en presumtion för att uppgifter kan lämnas ut. Det raka skaderekvisitet valdes efter en avvägning mellan offentlighetsintresset och behovet av sekretesskydd för uppgifterna. Ett rakt skaderekvisit gäller även enligt 28 kap. 1 § OSL hos Pensionsmyndigheten och domstol för uppgift om en enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden.

Med ett rakt skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs. Den stora majoriteten av uppgifter som rör personliga förhållanden i ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner skulle med ett sådant rakt skaderekvisit som utgångspunkt vara offentliga, vilket enligt regeringens mening utgör en lämplig avvägning mellan skyddsintresset och insynsintresset.

Att som *Tidningsutgivarna* föreslår införa ett rakt kvalificerat skaderekvisit skulle få till följd att uppgifter om en statligt anställds personliga förhållanden skulle få ett starkare sekretesskydd när de hanteras av Pensionsmyndigheten i ett ärende om premiepension än när de hanteras av SPV i ett ärende om statliga tjänstepensionsförmåner, vilket inte bedöms vara motiverat.

Sammanfattningsvis bör sekretessen gälla för hos SPV och domstol i ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner för uppgifter om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs, dvs. med presumtion för offentlighet.

Uppgifter om placeringar bör skyddas med ett omvänt skaderekvisit

Som ovan har konstaterats finns det betydande likheter mellan det statliga tjänstepensionssystemet och den allmänna pensionens premiepensionssystem. Vid tillkomsten av den allmänna inkomstgrundade ålderspensionen infördes bestämmelser om sekretess för uppgift om enskilds fondval och fondbyten i premiepensionen (se avsnitt 5.5). Bestämmelsen infördes i dåvarande 9 kap. 25 § sekretesslagen (1980:100) och överfördes i princip oförändrad till 28 kap. 5 § OSL. Enligt bestämmelsen gäller sekretessen med ett s.k. omvänt skaderekvisit.

Utförda val av försäkringsgivare och placeringar måste i grunden ses som överväganden som hör till den privata sfären. Uppgifter om hur tjänstepensionsmedel har placerats för en enskilds räkning bör, på motsvarande sätt som gäller i fråga om uppgifter i premiepensionssystemet, därför omfattas av sekretess om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde lider men.

Utgivarna föreslår att uppgifter om placeringar av högre statliga befattningshavare som omfattas av lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument ska undantas

från sekretesskydd. Vilka myndigheter som omfattas av skyldigheten i nämnda lag bestäms av regeringen i förordningen (2018:2014) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. Dessa myndigheter ska sedan besluta vilka andra arbetstagare och uppdragstagare vid myndigheten som ska vara anmälningsskyldiga. Kretsen av anställda som omfattas av nämnda anmälningsskyldighet kan därmed variera såväl mellan myndigheter som över tid. En hänvisning till lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument skulle därmed sannolikt leda till en gränsdragningsproblematik och svårighet för SPV att skyndsamt bedöma om sekretess ska gälla. Det bör i detta sammanhang även framhållas att ett omvänt skaderekvisit inte innebär ett förbud mot att lämna ut uppgifterna. Bedömningen av när det står klart att uppgifter om placeringar kan lämnas ut utan att den enskilde lider men måste avgöras i det enskilda fallet. Det kan vidare konstateras att uppgifter om innehav av finansiella instrument som har lämnats till en myndighet enligt denna lag omfattas av sekretess med ett omvänt skaderekvisit enligt 32 kap. 6 § första stycket 5 OSL.

Sekretess bör sammanfattningsvis gälla hos SPV och domstol i ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner för uppgifter om hur tjänstepensionsmedel har placerats för en enskilds räkning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men.

Uppgifter om återbetalningsskydd bör skyddas av absolut sekretess

Återbetalningsskyddet i tjänstepensionen syftar, i likhet med efterlevandeskyddet i premiepensionen enligt 91 kap. SFB, till att skydda vad den enskilde i förtid har bestämt ska ske med den premiebaserade, valbara och individuella ålderspensionen vid sitt eget dödsfall. Insynsintresset gör sig här inte lika starkt gällande som i andra ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner. Även för myndighetschefer och andra högre befattningshavare kan det berättigade intresset för andra att under den enskildes livstid få ta del av dokumenterade överväganden om hur tillgångarna i det här avseendet ska fördelas efter dennes död anses mycket litet.

Som närmare har utvecklats i avsnitt 5.5 gäller absolut sekretess för uppgift om efterlevandeskydd i premiepensionssystemet. Det har motiverats med förhållandena på den privata marknaden och förbudet för försäkringsbolag att röja uppgifter om förmånstagarförordnanden (4 kap. 14 § försäkringsrörelselagen). Uppgifter om vad den enskilde har bestämt om skydd av tjänstepensionsmedel till förmån för efterlevande bör därför, i likhet med vad som gäller för efterlevandeskyddet i premiepensionssystemet och på den privata marknaden, anses höra till den strikt privata sfär som inte bör komma någon annan till del. För sådana uppgifter bör därför absolut sekretess gälla.

Sekretessen bör gälla under större delen av den enskildes livstid

Sekretesstidens längd varierar normalt beroende på vilket skyddsintresse som har föranlett sekretessen. När det gäller skyddet för enskildas personliga förhållanden är sekretesstiden i regel begränsad till 50 eller 70 år. Den längre sekretesstiden har ofta motiverats med att sekretessen som utgångspunkt bör gälla under större delen av den enskildes livstid.

För uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i ärenden enligt lagstiftningen om allmän pension gäller sekretessen i högst 70 år (28 kap. 1 § femte stycket OSL). Även för uppgifter om hur premiepensionsmedel har placerats för en enskilds räkning gäller uppgifterna i högst 70 år (28 kap. 5 § tredje stycket OSL). Den nu föreslagna sekretessen avser integritetskänsliga uppgifter om enskilda personers tjänstepension. När det gäller sekretessens begränsning i tid bör vidare noteras att statligt anställda kan börja tjäna in tjänstepensionsförmånerna redan i tjugooårsåldern. En sekretess under högst 50 år är därmed för kort tid för att skydda uppgifterna under flertalet pensionssparares livslängd. En sekretesstid om 70 år får därför anses vara väl avvägd.

Uppgifter om vad en enskild i förtid har bestämt om efterlevandeskydd i premiepensionssystemet är inte skyddade av sekretess sedan han eller hon har avlidit (28 kap. 5 § andra stycket OSL). Det är således det förtida och strikt privata förfogandet av tillgångar som skyddas av sekretessregleringen. Särskilt då tjänstepensionen i framtiden väntas utgöra en allt större del av den samlade kvarlåtenskapen efter den avlidne, måste dödsboets och de andra kvarlevandes behov av insyn anses starkare än behovet av sekretess. I likhet med vad som gäller beträffande uppgifter om efterlevandeskydd i fråga om premiepensionsmedel bör därför uppgifter om återbetalningsskydd i den statliga tjänstepensionen inte omfattas av sekretess efter att pensionsspararen har avlidit.

Secretesskyddade uppgifter ska kunna lämnas till försäkringsgivare

Som framgår av avsnitt 4.3 är SPV valcentral för den individuella ålderspensionen, vilket bl.a. innebär att myndigheten registrerar enskildas val av placering av tjänstepensionsmedel och överför uppgifterna till den valda försäkringsgivaren. Eftersom försäkringsgivarna är enskilda rättssubjekt kommer sekretessen i den nya föreslagna bestämmelsen även att gälla i förhållande till dem.

Som valcentral och administratör av den statliga tjänstepensionen måste SPV kunna förse de enskilda försäkringsgivarna med den information som är nödvändig för att dessa ska kunna meddela och utforma en viss typ av pensionsförsäkring i enlighet med pensionsspararens val. Försäkringsgivaren behöver bl.a. få tillgång till nödvändiga person- och kontaktuppgifter. Försäkringsgivaren kan även ha behov av andra nödvändiga uppgifter, som t.ex. vad pensionsspararen har bestämt om återbetalningsskydd och åldersuppgifter som ska ligga till grund för att genomföra och förvalta valet av en generationsfondsplacering. Att som *Svensk Försäkring* föreslår särskilt ange vilken organisationsform, t.ex. tjänstepensionsföretag, och exakt vilka uppgifter som ska omfattas av den sekretessbrytande bestämmelsen, är enligt regeringen inte nödvändigt.

En sekretessbrytande bestämmelse bör mot denna bakgrund införas som möjliggör att uppgifter, utan hinder av den föreslagna sekretessen, kan lämnas till en försäkringsgivare som tjänstepensionsmedel placeras hos för en enskilds räkning, om uppgiften behövs där för pensionsförsäkringens utformning.

I promemorian föreslås en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att uppgifter som omfattas av den föreslagna sekretessen ska kunna lämnas till Pensionsmyndigheten efter överenskommelse med SPV om utbetalning av statliga tjänstepensioner under krig och krigsfara. I promemorian föreslås också en bestämmelse om överföring av sekretess så att den föreslagna sekretessen gäller hos Pensionsmyndigheten efter ett utlämnande med anledning av en sådan överenskommelse.

Pensionsmyndighetens utbetalningar med anledning av överenskommelserna skulle äga rum under mycket speciella och ovanliga omständigheter. Som har utvecklats i avsnitt 4.3 är de uppgifter som Pensionsmyndigheten behöver hantera i det alternativa utbetalningssystemet dessutom relativt begränsade. För att kunna kontrollera äktheten av de förmånsbevis som SPV ska utfärda i de aktuella situationerna behöver Pensionsmyndigheten i huvudsak hantera uppgifter som bl.a. personnummer, namn, förmån, belopp, utbetalningstillfälle och kvittens (jfr. prop. 1984/85:24 s. 13). Till skillnad från SPV, som hanterar en stor mängd mer eller mindre integritetskänsliga uppgifter om varje enskild person, kommer Pensionsmyndigheten vid utbetalningarna endast behöva hantera uppgifter av mindre integritetskänslig karaktär.

De uppgifter som Pensionsmyndigheten i den aktuella situationen skulle behöva hantera utgör uppgifter om personliga förhållanden och kan omfattas av den nu föreslagna sekretessen. Myndigheten kommer dock inte behöva hantera uppgifter om placeringar eller återbetalningsskydd. De uppgifter som Pensionsmyndigheten behöver få tillgång till kommer därför omfattas av sekretess hos SPV med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att det kommer att gälla en presumtion för offentlighet. Eftersom en stor del av uppgifterna som Pensionsmyndigheten kommer att behöva hantera är av mer harmlös karaktär, bör uppgifterna i många fall därmed kunna lämnas ut.

Det kan inte uteslutas att det bland de uppgifter som Pensionsmyndigheten behöver finns uppgifter som omfattas av sekretess. I sådana situationer bör dock den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL kunna tillämpas. Utöver den s.k. generalklausulen har regeringen dessutom en möjlighet att föreskriva en skyldighet för SPV att lämna uppgifter till Pensionsmyndigheten i den aktuella situationen. En sådan uppgiftsskyldighet skulle enligt 10 kap. 28 § OSL medföra att den föreslagna sekretessen inte hindrar att uppgifterna lämnas till Pensionsmyndigheten. Sammantaget bedöms därför befintlig lagreglering möjliggöra ett utlämnande av de sekretessbelagda uppgifter som Pensionsmyndigheten behöver för utbetalningar av statlig tjänstepension vid krig och krigsfara.

Regeringen bedömer vidare att det inte finns ett behov av en bestämmelse om överföring av sekretess för de aktuella uppgifterna. Som ovan anförts kan det förutsättas att enbart en mindre mängd av de uppgifter som Pensionsmyndigheten behöver ha tillgång till kommer att vara av sådan karaktär att de omfattas av sekretess i SPV:s verksamhet. Det är vidare frågan om en hantering av eventuellt känsliga uppgifter vid endast mycket ovanliga situationer i samband med krig och krigsfara.

Sammanfattningsvis anser regeringen, till skillnad från vad som bedömts i promemorian, att det saknas skäl att införa en sekretessbrytande bestämmelse och en bestämmelse om överföring av sekretess för uppgifter som lämnas till Pensionsmyndigheten efter överenskommelse om utbetalning av statliga tjänstepensioner under krig och krigsfara.

6.2 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör inte inskränkas

Regeringens bedömning: Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör inte inskränkas.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig i frågan delar bedömningen i promemorian.

Skälen för regeringens bedömning: Som närmare har utvecklats i avsnitt 5.1 gäller som huvudregel att den s.k. meddelarfriheten har företräde framför tystnadsplikten. En omständighet som skulle kunna tala för att tystnadsplikten bör ges företräde i nu aktuella ärenden är att vissa uppgifter anses så integritetskänsliga att de bedöms behöva omfattas av ett omvänt skaderekvisit respektive absolut sekretess. Intresset av att media ska kunna granska främst myndighetschefer och andra högre befattningshavares tjänstepensionsärenden hos SPV talar emellertid mot en begränsning av meddelarfriheten. Det kan vidare noteras att den tystnadsplikt som följer av 28 kap. 1, 5 och 8 §§ OSL inte har getts företräde framför meddelarfriheten (jfr 28 kap. 17 § OSL). Meddelarfriheten bör mot denna bakgrund inte inskränkas.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2021.

Regeringens bedömning: Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer inte med regeringens förslag i fråga om ikraftträdandet. I promemorian föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 november 2020.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har kommenterat förslaget eller bedömningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2021.

Det bedöms inte finnas behov av några övergångsbestämmelser.

Regeringens bedömning: Förslaget medför inte några kostnadsökningar eller konsekvenser för exempelvis sysselsättningen eller den offentliga servicen i olika delar av samhället.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har lämnat några synpunkter.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för SPV eller för staten i övrigt, och inte heller för kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Förslaget bedöms inte få några samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.

För SPV innebär förslaget en ökad tydlighet för vad som gäller när allmänna handlingar begärs ut vid myndigheten. Någon ökad arbetsbelastning jämfört med idag förväntas inte.

För försäkringsgivare som förvaltar statliga tjänstepensioner innebär regleringen en ökad trygghet när det gäller hur pensionsspararnas uppgifter hanteras av SPV. Detsamma gäller andra på vars uppdrag SPV administrerar tjänstepensionsförmåner. Även för enskilda anställda i staten ökar tryggheten när det gäller hur uppgifterna hanteras. Intresset av skydd för de enskildas integritet bedöms i enlighet med vad som anförs i avsnitt 6.1 väga tyngre än intresset av insyn.

Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet, små företag, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

9 Författningskommentar

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

28 kap. 8 a §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 6.1.

I *första stycket* anges att sekretess gäller hos SPV och domstol för uppgift i ärende om statliga tjänstepensionsförmåner. De ärenden som avses är ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner som regleras i författningar och kollektivavtal, bl.a. i förordningen om handläggning av ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner. Även ärenden i sådan uppdragsverksamhet som SPV utför med stöd av 3 § förordningen med instruktion för Statens tjänstepensionsverk omfattas.

Med kollektivavtal om statlig tjänstepension avses för närvarande i första hand kollektivavtalet PA 16, men även äldre kollektivavtal om tjänstepension kan fortfarande vara gällande. De tjänstepensionsförmåner som omfattas är t.ex. de pensionsförmåner som regleras i nämnda kollek-

tivavtal, exempelvis premiebestämd ålderspension, sjukpension och efterlevandepension samt återbetalningsskydd.

Såväl nuvarande som tidigare anställdas uppgifter omfattas av sekretesskyddet. Även avlidna personers uppgifter omfattas, med den begränsning som följer av regleringen i tredje stycket.

Enligt *första stycket 1* gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Vad som utgör personliga förhållanden får bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Uppgifter om en fysisk persons ekonomi räknas till uppgifter om enskilds personliga förhållanden (jfr. prop. 2008/09:150 s. 349). Som exempel på uppgifter om ekonomiska förhållanden kan särskilt nämnas uppgifter om storleken på tillgodohavandet av tjänstepensionsförmånen, liksom uppgifter om värdeutvecklingen. Som andra exempel på uppgifter om personliga förhållanden kan nämnas uppgifter om personnummer, civilstånd, familjeförhållanden och kontaktuppgifter. Även uppgifter som kan knytas till nuvarande eller tidigare anställningar, som sjukfrånvaro eller andra uppgifter som rör förhållandet mellan den anställde och arbetsgivaren, kan omfattas.

Uppgifter som till sin karaktär är harmlösa, t.ex. uppgifter om ålder och anställningsmyndighet, bör i normalfallet kunna lämnas ut, liksom uppgifter om civilstånd, adresser och kontaktuppgifter, om de vanligen annars är enkelt tillgängliga. Det kan också handla om uppgifter som i övrigt inte har något sekretesskydd i lagstiftningen, t.ex. uppgifter om en anställds lön. Eftersom den föreslagna regleringen är utformad med den allmänna premiepensionen som förebild kan viss vägledning för tillämpningen ges från vad som gäller enligt den motsvarande sekretessbestämmelsen i 28 kap. 1 § OSL.

Omständigheter som typiskt sett kan innebära att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs kan vara sådana som ger grund för uppfattningen att begäran är ett led i en kartläggning som syftar till förföljelser eller för att möjliggöra trakasserier riktade mot den anställde eller tidigare anställde.

Enligt *första stycket 2* gäller sekretess för uppgifter om hur tjänstepensionsmedel har placerats för en enskilds räkning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Med tjänstepensionsmedel avses de premier som den anställdes arbetsgivare varje månad betalar in till SPV avseende den valbara delen av den individuella ålderspensionen i tjänstepensionssystemet. Begreppet placeringar omfattar alla former av val och dispositioner som den enskilde förfogar över och som regleras i villkoren för tjänstepensionen.

Av *första stycket 3* framgår att sekretess gäller för uppgift om vad en pensionssparare har bestämt om skydd av tjänstepensionsmedel till förmån för efterlevande. I kollektivavtalet PA 16 betecknas detta återbetalningsskydd. Sekretessen är absolut. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för uppgifter om efterlevandeskydd i fråga om premiepensionsmedel enligt 28 kap. 5 § första stycket 2 OSL och vad som gäller på den privata marknaden enligt 4 kap. 14 § försäkringsrörelselagen.

Enligt *andra stycket* gäller sekretessen i fråga om vad den enskilde bestämt om återbetalningsskydd enligt första stycket 3 endast medan den enskilde lever.

Enligt *tredje stycket* gäller sekretessen för uppgift i en allmän handling i högst 70 år. Prop. 2020/21:15

28 kap. 8 b §

Paragrafen är ny och innehåller en s.k. sekretessbrytande bestämmelse. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Enligt bestämmelsen hindrar inte sekretessen enligt 28 kap. 8 a § att SPV lämnar ut uppgift till försäkringsgivare, om uppgiften behövs där för pensionsförsäkringens utformning, i samband med att myndigheten som val-central administrerar den valbara delen i den statliga tjänstepensionen.

Med försäkringsgivare avses de företag som efter pensionsspararens val mot en avgift förvaltar de statliga tjänstepensionsmedlen. Sådana företag har tillstånd att driva verksamhet enligt försäkringsrörelselagen, lagen om tjänstepensionsföretag eller lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige.

Begreppet pensionsförsäkring omfattar bl.a. tjänstepensionsförsäkringar enligt 1 kap. 4 § lagen om tjänstepensionsföretag och motsvarande försäkringar som meddelas av försäkringsföretag som driver verksamhet enligt försäkringsrörelselagen. Med pensionsförsäkringens utformning avses alla åtgärder som försäkringsgivaren behöver vidta för att kunna meddela försäkringen, inklusive administration av försäkringen.

Ikraftträdandebestämmelsen

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.

Ikraftträdandebestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 januari 2021.

Sammanfattning av promemorian Sekretess för uppgifter om statliga tjänstepensionsförmåner

I promemorian föreslås att en ny sekretessreglering införs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till skydd för enskilda för uppgifter i ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner. Sekretessen ska gälla hos Statens tjänstepensionsverk och i domstol för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden och om hur tjänstepensionsmedel har placerats. Sekretessen ska också gälla för uppgift om vad den enskilde i förtid har bestämt avseende förmånstagare i händelse av eget dödsfall (återbetalningsskydd). För uppgift i en allmän handling föreslås att sekretessen ska gälla i högst 70 år.

Sekretessen föreslås inte hindra att uppgifter lämnas till försäkringsgivare hos vilken tjänstepensionsmedel placeras för en enskilds räkning. Sekretessen föreslås inte heller hindra att uppgifter lämnas ut till och hanteras av Pensionsmyndigheten under krig och krigsfara.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 november 2020.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att det ska införas tre nya paragrafer, 28 kap. 8 a–8 c §§, och närmast efter 28 kap. 8 § och närmast före 28 kap. 8 a–8 c §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 kap.

Statliga tjänstepensionsförmåner

Ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner

8 a §

Sekretess gäller hos Statens tjänstepensionsverk och domstol i ärende om statliga tjänstepensionsförmåner för uppgift om

- 1. en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs,*
- 2. hur tjänstepensionsmedel har placerats för en enskilds räkning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men, och*
- 3. vad en pensionssparare har bestämt om skydd av tjänstepensionsmedel till förmån för efterlevande.*

Sekretessen enligt första stycket 3 gäller inte sedan pensionsspararen har avlidit.

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

Sekretessbrytande bestämmelse

8 b §

Sekretessen enligt 8 a § hindrar inte att uppgift lämnas till en försäkringsgivare hos vilken tjänstepensionsmedel placeras för en enskilds räkning, om uppgiften be-

hövs där för pensionsförsäkringens utformning.

Sekretessen enligt 8 a § hindrar inte att uppgift lämnas till Pensionsmyndigheten med stöd av en sådan överenskommelse som avses i 117 kap. 6 § andra stycket socialförsäkringsbalken.

Överföring av sekretess

8 c §

Får Pensionsmyndigheten efter en sådan överenskommelse som avses i 117 kap. 6 § andra stycket socialförsäkringsbalken en uppgift från Statens tjänstepensionsverk som är sekretessreglerad i 8 a §, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos Pensionsmyndigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2020.

Efter remiss har yttrande över promemorian Sekretess för uppgifter om statliga tjänstepensionsförmåner kommit in från Arbetsdomstolen, Arbetsgivarverket, Datainspektionen, Domstolsverket, Finansinspektionen, Försvarsmakten, Förvaltningsrätten i Härnösand, Hovrätten för Nedre Norrland, Journalistförbundet, Kammarrätten i Göteborg, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR/S, P, O), Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Statens tjänstepensionsverk, Svensk Försäkring, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco-S), Tidningsutgivarna och Tjänstepensionsförbundet.

Därutöver har yttrande kommit in från Utgivarna.

Riksdagens ombudsmän (JO), Finansförbundet och Seko, Service- och kommunikationsfacket, har inbjudits att lämna synpunkter, men avstått från att yttra sig eller inte hörts av.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-06-17

Närvarande: F.d. justitierådet Eskil Nord samt justitieråden Inga-Lill Askersjö och Sten Andersson.

Sekretess för uppgifter om statliga tjänstepensionsförmåner

Enligt en lagrådsremiss den 11 juni 2020 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Benny Lindholm, biträdd av kanslirådet Lars Modig.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 september 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Micko.

Regeringen beslutar proposition 2020/21:15 Sekretess för uppgifter om statliga tjänstepensionsförmåner