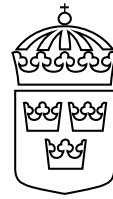


Regeringens proposition 2016/17:203



Kriminalvårdssekretess

Prop.
2016/17:203

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 8 juni 2017

Stefan Löfven

Anders Ygeman
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Sekretess gäller inom Kriminalvården och övervakningsnämnderna för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd. Regeringen föreslår att sekretessen ska gälla även för uppgifter som förekommer i ett sådant beslut, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Innehållsförteckning

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 och frågans uppkomst.....	5
4.1	Gällande rätt	5
4.2	Frågans uppkomst	8
5	Kriminalvårdssekretessen ändras	9
5.1	Behovet av ändring.....	9
5.2	Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter	12
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	13
7	Kostnader och andra konsekvenser	13
8	Författningskommentar	14
Bilaga 1	Promemorians lagförslag.....	16
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	17
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag	18
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	19
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 juni 2017.....	20

1 Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Härigenom föreskrivs att 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 kap.

15 §¹

Sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående *till denne* lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd.

Sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd. *Sekretessen gäller dock för uppgift i ett sådant beslut, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.*

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

¹ Senaste lydelse 2010:628.

Kriminalvården har i en framställning till regeringen framfört att det finns ett angeläget behov av att se över undantaget från kriminalvårdssekretessen för uppgifter som förekommer i beslut (dnr Ju2009/10215/L5). I ett beslut daterat den 11 maj 2016 (dnr 5158-2015) har Riksdagens ombudsmän (JO) särskilt uttalat sig om möjligheten för Kriminalvården att sekretessbelägga uppgifter i myndighetens beslut och vilka möjligheter Kriminalvården i förlängningen har att skydda en intagens identitet.

Inom Justitiedepartementet har utarbetats en promemoria med förslag om att sekretess ska gälla för uppgifter om enskildas personliga förhållanden under vissa förutsättningar även då uppgifterna förekommer i beslut av Kriminalvården och övervakningsnämnderna. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju2016/09168/L5).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 11 maj 2017 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. Vissa språkliga och redaktionella ändringar har gjorts i förhållande till förslaget i lagrådsremissen.

4 Gällande rätt och frågans uppkomst

4.1 Gällande rätt

Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän, genom domstolsoffentlighet och genom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen avses vanligen reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Varje svensk medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, förkortad TF). Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna intressen. En sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i ett visst fall är lämpligare, i en annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. 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 (2009:400), förkortad OSL,

Prop. 2016/17:203 och regeringen har meddelat närmare föreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), förkortad OSF.

Sekretessens innebörd och sekretessbestämmelsernas uppbyggnad

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 § OSF). Sekretess gäller som huvudregel inte bara i förhållande till enskilda utan också mellan myndigheter och inom en myndighet, om det där finns olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSF). 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 som den aktuella sekretessbestämmelsen avser att skydda.

En sekretessbestämmelse består i regel av tre huvudsakliga rekvisit som anger sekretessens föremål, sekretessens räckvidd och sekretessens 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 enskilds personliga förhållanden. En sekretessbestämmelses räckvidd bestäms vanligen genom att det i bestämmelsen 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 i regel med hjälp av s.k. skaderekvisit. Man skiljer mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller 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.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen, förkortad YGL, har som huvudregel företräde framför tystnadsplikten. Den 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 en allmän handling som den sekretessbelagda uppgiften framgår av till t.ex. en journalist eller att själv publicera handlingen. I ett antal fall har även bestämmelser om tystnadsplikt företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. I dessa fall är rätten att meddela och offentliggöra uppgifter helt inskränkt.

Kriminalvården har i uppdrag att verkställa utdömda fängelsestraff och icke frihetsberövande påföljder, bedriva häktesverksamhet och utföra transporter. Övervakningsnämnderna har en domstolsliknande funktion inom kriminalvårdens område. Övervakningsnämndernas främsta uppgift är att fatta beslut om mer ingripande åtgärder eller större ändringar i pågående verkställighet avseende dömda som avtjänar kriminalvård i frihet, inklusive dömda som står under övervakning efter villkorlig frigivning. Nämnderna fattar också beslut i ärenden som avser verkställighet av fängelsestraff, t.ex. om att upphäva ett tillstånd till en påbörjad vårdvistelse eller en vistelse i halvvägshus (13 kap. 3 § fängelselagen [2010:610]).

Sekretess gäller inom kriminalvården och övervakningsnämnderna för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs (35 kap. 15 § första stycket OSL). Uppgifter som, om de lämnas ut, kan antas leda till att den enskilde eller närstående till denne lider men kan vara t.ex. namn eller adress till en person som är dömd till fängelse eller skyddstillsyn.

Sekretessen gäller inte beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd (35 kap. 15 § andra stycket OSL). För det fall uppgifter som kan hållas hemliga med stöd av första stycket finns i ett beslut är de därför offentliga i det senare sammanhanget. De beslut som omfattas är bl.a. kriminalvårdsärenden enligt fängelselagen och beslut om beräkning av strafftid. Syftet med att undanta Kriminalvårdens och nämndernas beslut från sekretessen är att den slutna kriminalvården ska vara underkastad offentlig insyn till stöd för kontroll och debatt kring kriminalpolitiken.

Sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var en enskild bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller en närstående till denne kan komma att utsättas för våld eller hot eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs (21 kap. 3 § OSL). Den bestämmelsen är en s.k. primär sekretessbestämmelse och har en räckvidd som inte är begränsad till en särskild verksamhet. Det innebär att uppgifter som omfattas av bestämmelsen kan omfattas av sekretess oavsett i vilket sammanhang de förekommer. Undantaget från sekretessen för beslut av Kriminalvården och en övervakningsnämnd som finns i 35 kap. 15 § andra stycket OSL har inte företräde framför sekretessen i 21 kap. 3 § OSL.

4.2 Frågans uppkomst

Kriminalvården har i en framställning till regeringen anfört att bestämmelsen om att sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden inte gäller om uppgiften förekommer i ett beslut medför att samma uppgifter bedöms olika beroende på var i verksamheten de förekommer. Av främsta vikt är enligt Kriminalvården reglernas effekter för den enskilde. Det skydd som sekretessreglerna ska ge den enskilde urholkas enligt myndigheten till följd av beslutsundantaget. Uppgifter om t.ex. den enskildes missbruk eller placering är vanligen direkt avgörande för ett beslut och bör därför framgå av motiveringen av beslutet.

JO har i ett beslut daterat 11 maj 2016 (dnr 5158-2015) särskilt uttalat sig om möjligheten för Kriminalvården att sekretessbelägga uppgifter till skydd för enskildas personliga förhållanden i beslut. Bakgrunden till beslutet var att en person hade begärt ut straffidsbeslut för samtliga då intagna vid en kriminalvårdsanstalt. Sökanden fick del av handlingarna med vissa uppgifter maskerade. Av utredningen i ärendet framgår att det fanns fem intagna vid anstalten vid förfrågan, fyra av dem hade skyddad identitet. Rörande sekretessprövningen anförde Kriminalvården att 35 kap. 15 § andra stycket OSL föreskriver att sekretessen enligt 35 kap. 15 § första stycket inte gäller beslut av Kriminalvården. Av 21 kap. 3 § OSL framgår emellertid bl.a. att sekretess gäller för uppgift som kan lämna upplysning som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde om det av särskild anledning kan antas att den enskilde kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs. Framställningen gällde samtliga intagnas straffidsbeslut i en anstalt. Flera av de intagna hade vid tidpunkten för begäran s.k. skyddad identitet. Om samtliga uppgifter i straffidsbesluten lämnas ut när en förfrågan ställs till en specifik anstalt och avser de intagna som för tillfället befinner sig i anstalten skulle enligt Kriminalvården ett utlämnande röja vilka intagna som befann sig i anstalten. Det motverkar det skyddssyfte som 21 kap. 3 § OSL avser att främja. Bestämmelsen torde enligt myndigheten kunna tillämpas på uppgifter som röjer vilken anstalt en särskilt utsatt klient befinner sig på.

JO delade inte Kriminalvårdens tolkning av bestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL. JO hänför sig till bestämmelsens förarbeten där det uttalas att ”sådana uppgifter som i första hand bör kunna hemlighållas med stöd av den nya bestämmelsen bör vara uppgift om enskilds bostadsadress och andra jämförbara uppgifter som kan avslöja var personen bor stadigvarande eller tillfälligt, t.ex. uppgifter om adress till fritidsbostad eller hotell”. Av förarbetena framgår vidare att regeringen, med hänsyn till vikten av offentlighet, ansåg att en primär sekretessbestämmelse som skulle omfatta alla uppgifter om enskildas personliga förhållanden skulle få ett allt för vitt tillämpningsområde. Bestämmelsen begränsades därför till att avse vissa i bestämmelsen angivna uppgifter. Mot bakgrund av vad som anges i 2 kap. 2 § andra stycket TF, utformningen av den aktuella paragrafen och den mycket tydliga skrivningen i förarbetena ansåg JO att det inte fanns något utrymme för en sådan tolkning av bestämmelsen som Kriminalvården gett uttryck för. Det aktuella ärendet aktualiserade enligt JO frågan om behovet av en översyn av kriminalvårdssekretessen.

I en dom den 18 oktober 2016 i mål nr 2554-16 hade kammarrätten i Jönköping att bedöma en begäran att ta del av allmänna handlingar. Förutsättningarna var i allt väsentligt de samma som i JO:s ärende. I domen gjorde domstolen samma bedömning som JO och fann att det inte finns stöd i OSL för Kriminalvården att neka att lämna ut det aktuella straffrättsbeslutet i dess helhet.

5 Kriminalvårdssekretessen ändras

5.1 Behovet av ändring

Regeringens förslag: Kriminalvårdssekretessen ska gälla för uppgifter som förekommer i beslut om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens. I promemorian föreslås dock en något annorlunda utformning av lagtexten.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser ställer sig bakom förslaget eller invänder inte mot det. *JO* anför att bestämmelsen har getts en mycket generell utformning, som bl.a. skulle kunna leda till osäkerhet om huruvida sekretessen omfattar hela beslutet eller endast vissa uppgifter i detsamma. *JO* anför vidare att det i enskilda fall kan bli aktuellt att hemlighålla även andra uppgifter än uppgifter som kan röja identiteten eller vistelseorten för bl.a. den som har bedömts uppfylla kraven för fingerade personuppgifter eller kvarskrivning. *Kammarrätten i Jönköping*, *Förvaltningsrätten i Linköping* och *Kriminalvården* anför att det föreslagna undantaget bör kunna aktualiseras även i fall då personen inte omfattas av ett skydd för sin identitet sedan tidigare. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* anför att skaderekvisitet skulle kunna utformas på motsvarande sätt som i 35 kap. 1 § andra stycket andra meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) enligt följande ”Sekretess gäller dock för uppgift i ett beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd, om det kan antas att fara uppkommer för att en enskild eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.”. *Lunds universitet* anger att som alternativ formulering av andra stycket kan övervägas ”Sekretess gäller för beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd endast om ...”. Enligt *Lunds universitet* aktualiserar förslaget frågan om en vidare ”maskning” av beslut särskilt inom rättsväsendet. En sådan maskning skulle, enligt universitetet, innebära att det utöver originalversionen skulle finnas en version där personuppgifterna tagits bort eller på annat sätt anonymiserats. Originalversionen ska alltid kunna begäras ut men omfattas av sekretess liknande den som finns i promemorians förslag.

Journalistförbundet och *Tidningsutgivarna* avstyrker förslaget och anför att omfattningen av problemet inte framgår av promemorian.

Prop. 2016/17:203 Journalistförbundet kan mot bakgrund av det inte se att en så pass stor inskränkning av insynen som förslaget innebär står i proportion till de fördelar som regleringen är tänkt att ge. *Tidningsutgivarna* anför vidare att den föreslagna sekretessbegränsningen riskerar att utestänga en viktig insyn och granskning som är angelägen såväl för de intagna som för medborgarna i ett större perspektiv. Rättssäkerheten är särskilt viktig för den som är frihetsberövad.

Föreningen för utgivande av Samhällsmagasinet Avsnitt lämnar i ett yttrande över den beslutade lagrådsremissen vissa synpunkter på den föreslagna författningstexten. Bestämmelsen bör enligt föreningen gälla "uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om var en kriminalvårdsklient befinner sig".

Skälen för regeringens förslag

Behovet av sekretess

Ett viktigt syfte med offentlighetsprincipen är att motverka missbruk av offentlig makt. Intresset av att enskilda ges möjlighet till insyn i offentlig verksamhet väger tungt och det är angeläget att medier och allmänheten i övrigt ges en möjlighet att granska åtgärder som har vidtagits i verksamheten.

Den regel om sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden som är tillämplig i Kriminalvården och övervakningsnämnderna gäller inte för uppgifter som förekommer i beslut från myndigheten eller övervakningsnämnderna. Anledningen är främst det generella insynsintresset i myndighetens verksamhet som sådan. Avsikten är att den slutna kriminalvården ska kunna vara underkastad offentlig insyn till stöd för kontroll och debatt kring kriminalpolitiken. Det finns generell ett mycket stort insynsintresse i Kriminalvårdens verksamhet vilket bekräftar av *Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna*. Frågan om ett beslut är offentligt eller inte är däremot inte avgörande för den enskildes möjligheter att ta till vara sin rätt eftersom den som är part i ett ärende i princip alltid har rätt att ta del av ett beslut i ärendet (10 kap. 3 § andra stycket OSL).

En konsekvens av lagstiftningen är att uppgifter om enskildas personliga förhållanden som i och för sig kan hållas hemliga med stöd av kriminalvårdsssekretessen i andra handlingar än beslut blir offentliga om de förekommer i ett beslut. Vissa sådana uppgifter kan hållas hemliga även i beslut med stöd av de primära sekretessebestämmelserna i 21 kap. OSL. Dessa bestämmelser ska emellertid tillämpas med restriktivitet. Detta innebär att t.ex. intagna som lever med skyddad identitet riskerar att få sin vistelseort eller identitet röjd om någon begär ut ett beslut från Kriminalvården där sådana uppgifter, direkt eller indirekt, framgår. Så kan t.ex. ske genom att någon begär att få del av straffidsbesluten för samtliga intagna som placerats vid en specifik anstalt vid ett givet tillfälle. Kriminalvården kan i en sådan situation stå utan möjligheter att upprätthålla det skydd för en intagen som en annan myndighet bedömt nödvändigt genom t.ex. ett beslut om skyddade personuppgifter. Inte heller finns det möjlighet för Kriminalvården att neka ett utlämnade av

uppgifterna på grund av att ett utlämnade av andra skäl bedöms innebära en risk för hot eller våld mot den intagne.

I promemorian görs bedömningen att Kriminalvårdens och övervakningsnämndernas möjligheter att skydda uppgifter om intagnas personliga förhållanden i beslut är för små i situationer där det finns en hotbild mot den intagne. De möjligheterna bör mot den bakgrunden stärkas enligt promemorian. *Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* avstyrker förslaget. Som *Tidningsutgivarna* anfört är insyn och granskning av Kriminalvårdens verksamhet angeläget ur medborgarnas perspektiv. Enligt regeringens mening är också det beskrivna sekretessintresset starkt. Det kan således konstateras att både insynsintresset och sekretessintresset är betydande.

Journalistförbundet och *Tidningsutgivarna* framför att omfattningen av problemet som den föreslagna regeln syftar till att lösa inte framgår av promemorian. Regeringen kan konstatera att problemet förekommer i praktiken och att frågan om huruvida vissa uppgifter ska omfattas av sekretess främst är en fråga om hur starkt skyddsintresset är. En avvägning mellan intresset av insyn och intresset av sekretess måste alltid göras. Avvägningen om offentlighetsprincipen ska inskränkas ska göras utifrån att det är påkallat med hänsyn till något av de i tryckfrihetsförordningen angivna skyddsintressena, i det här fallet skyddet för enskildas personliga förhållanden. Regeringen bedömer att skälen för sekretess är så pass starka att de motiverar en ändring av reglerna. Regeringen anser sammantaget att det med hänsyn till intresset av att skydda enskildas personliga förhållanden är påkallat att införa en sekretessbestämmelse till skydd för sådana uppgifter under vissa förutsättningar även då de finns i beslut från Kriminalvården eller en övervakningsnämnd.

Hur bör skyddet utformas?

I dag finns endast ett begränsat utrymme för Kriminalvården att begränsa tillgången till uppgifter om enskildas förhållanden som förekommer i beslut. Genom att begära ut t.ex. samtliga straffrättsbeslut från en viss anstalt avseende de intagna som för tillfället är placerade vid anstalten kan den som begär ut besluten få kunskap om de intagnas identiteter och vistelseort. Någon möjlighet att göra en annan bedömning vid t.ex. ett konkret hot mot en intagen eller om den intagna omfattas av ett skydd för sin person från en annan myndighet t.ex. genom fingerade personuppgifter, finns inte. När det gäller frågan om vilka uppgifter som bör kunna skyddas bör syftet vara att skapa ett skydd för de intagna som riskerar att utsättas för våld eller hot om uppgiften röjs. Det bör främst vara fråga om sådana uppgifter om den enskildes personliga förhållanden som direkt eller indirekt avslöjar var den intagne befinner sig eller dennes identitet. Sekretessens föremål bör vara uppgift om enskilds personliga förhållanden såsom framgår av första stycket.

För att bestämmelsen inte ska få ett bredare tillämpningsområde än vad som är motiverat med hänsyn till det stora insynsintresset bör den begränsas genom ett skaderekvisit. Detta bör ske genom att det i bestämmelsen anges att det för att sekretess ska gälla ska finnas särskild anledning att anta att den enskilde eller denne närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Som flera av

Prop. 2016/17:203 remissinstanserna framfört bör den situationen att det finns en av myndigheten känd hotbild mot en person och det att den intagna sedan tidigare omfattas av ett myndighetsskydd för sin person behandlas lika. Det avgörande för bedömningen är att myndigheten bedömer att det föreligger ett reellt hot av viss nivå. När det gäller bestämmelsens närmare utformning efterfrågar några remissinstanser, bl.a. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden*, en högre precision i bestämmelsen och lämnar förslag på justeringar. Regeringens förslag överensstämmer med det förslag nämnden lämnar med någon mindre justering.

Föreningen för utgivande av Samhällsmagasinet Avsnitt lämnar i ett yttrande över den beslutade lagrådsremissen vissa synpunkter på den föreslagna författningstexten. Bestämmelsen bör enligt föreningen gälla "uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om var en kriminalvårdsklient befinner sig". Något underlag för att kunna ta ställning till förslaget finns inte i ärendet och det kan därför inte behandlas i detta sammanhang.

I de ärenden som hanteras av övervakningsnämnderna förekommer såväl intagna vid kriminalvårdsanstalt som personer vars påföljd verkställs i frihet. Även i nämndernas beslut förekommer därför uppgifter som kan röja identiteten eller vistelseorten för den som bedömts uppfylla kraven för fingerade personuppgifter eller kvarskrivning. Det kan avse beslut om t.ex. upphävande av en särskild utslussningsåtgärd enligt 13 kap. 3 § fängelselagen. Uppgifter i övervakningsnämndernas beslut bör därför också omfattas av regleringen.

En given utgångspunkt är att myndigheten alltid ska göra en självständig prövning av om förutsättningarna för sekretess är uppfyllda i det enskilda fallet. Utgångspunkten är även med regeringens förslag att uppgifter som förekommer i beslut av Kriminalvården och övervakningsnämnderna är offentliga.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att undantaget från sekretess för beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd behålls men att det fortsättningsvis inte ska gälla om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs. Den nya regeln kan lämpligen tas in i 35 kap. 15 § OSL andra stycket.

5.2 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

<p>Regeringens bedömning: Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör inte ha företräde framför den tystnadsplikt som föreslås gälla.</p>

Promemorians bedömning överensstämmer inte med regeringens. I promemorian görs bedömningen att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av förslaget.

Remissinstanserna: Endast *Kriminalvården* yttrar sig över bedömningen i promemorian och anför att det av 35 kap. 24 § OSL framgår att tystnadsplikten enligt 35 kap. 15 § inskränker meddelarfriheten när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas medföra fara för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men till skillnad från vad som anförs i promemorian.

Skälen för regeringens bedömning: Begränsningar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter ska göras med stor återhållsamhet. Även efter den ändring som regeringen föreslår är offentlighet huvudregeln och sekretess ska endast gälla om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Av 35 kap. 24 § OSL framgår att den tystnadsplikt som följer av 15 och 16 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas medföra fara för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men. Motsvarande bör gälla också då den uppgift som omfattas av tystnadsplikten förekommer i ett beslut.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringen ska träda i kraft den 1 januari 2018.

Regeringens bedömning: Någon särskild övergångsbestämmelse behövs inte.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens. I promemorian föreslås att ändringen ska träda i kraft den 1 oktober 2017.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna invänder mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: De föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås att detta sker den 1 januari 2018. Det finns inte behov av någon övergångsbestämmelse.

7 Kostnader och andra konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslaget innebär inga kostnadsökningar eller andra konsekvenser för myndigheten som leder till behov av ökade anslag.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna invänder mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Förslagen innebär att möjligheten att besluta att vissa uppgifter omfattas av sekretess utökas något inom Kriminalvården och övervakningsnämnderna vilket kan komma att medföra en begränsad ökning av arbetsbelastningen för myndigheten och nämnderna när allmänna handlingar begärs ut. 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 förvaltningens uppgift. Det finns inte någon särskild budgetpost som enbart tar sikte på frågor om offentlighet och sekretess. Kostnader för utbildning m.m. täcks i stället av förvaltningsanslagen (jfr prop. 2008/09:150 s. 361). Förslaget föranleder således inga kostnadsökningar eller andra konsekvenser för myndigheten som leder till behov av ökade anslag. Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företag, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

8 Författningskommentar

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

35 kap.

15 § Sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd. Sekretessen gäller dock för uppgift i ett sådant beslut, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

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

I paragrafen finns bestämmelser om sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden inom kriminalvården. Bestämmelserna är också tillämpliga på uppgifter inom övervakningsnämnderna. Övervägandena finns i avsnitt 5.

I paragrafens *första stycke* görs endast en språklig ändring.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att sekretessen inte gäller beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd. Stycket ändras på så sätt att sekretessen enligt första stycket, trots huvudregeln om offentlighet i andra stycket, gäller uppgifter som förekommer i ett beslut från Kriminalvården eller en övervakningsnämnd om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretessens föremål är uppgift om enskilds personliga förhållanden. Sekretessbestämmelsen är främst avsedd för sådana uppgifter som medför att en intagens vistelseort eller identitet röjs. Bestämmelsen kan vara tillämplig även om t.ex. vistelseorten inte anges direkt i beslutet men där det går att dra slutsatser genom hur begäran om utlämnande formuleras. Ett exempel på en sådan situation är att någon begär att få del av straffrättsbesluten för samtliga intagna som placerats vid en specifik anstalt vid ett givet tillfälle.

För att undantaget från huvudregeln om offentlighet ska bli tillämpligt krävs att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller denne närstående kan antas utsättas för våld eller något annat allvarigt men om uppgiften röjs. Med det avses att det ska föreligga ett hot mot den enskilde som Kriminalvården eller nämnden har skäl att betrakta som reellt. Så kan t.ex. antas vara fallet om den enskilde bedömts uppfylla kraven för fingerade personuppgifter eller kvarskrivning. Även om den intagne inte sedan tidigare omfattas av ett sådant skydd från en myndighet kan förutsättningar för att tillämpa bestämmelsen finnas. Det avgörande är Kriminalvårdens eller nämndens bedömning i det enskilda fallet av om en sådan hotbild föreligger som innebär att ett röjande av uppgifterna kan antas medföra sådana allvarliga konsekvenser för den enskilde som anges i stycket.

Myndigheten ska alltid göra en självständig prövning av om förutsättningarna för sekretess är uppfyllda i det enskilda fallet och utgångspunkten ska även fortsättningsvis vara att uppgifterna är offentliga. Särskilt med hänsyn till det stora insynsintresse som finns i Kriminalvårdens och övervakningsnämndernas verksamhet ska möjligheten att hemlighålla uppgifter i beslut tillämpas med stor restriktivitet. Om Kriminalvården eller övervakningsnämnden finner att en sådan risk för sådana men som sekretessbestämmelsen tar sikte på kan undanröjas genom ett förbehåll i samband med att uppgiften lämnas ut, ska myndigheten lämna ut uppgiften med ett sådant förbehåll i stället för att hemlighålla uppgiften (se 10 kap. 14 §).

Promemorians lagförslag

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

Härigenom föreskrivs att 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 kap. 15 §

Sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd.

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

Sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd, *utom om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.*

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

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2017.

Efter remiss har yttrande över Promemorians förslag inkommit från Riksdagens ombudsmän, Hovrätten för Västra Sverige, Norrköpings tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Linköping, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Kriminalvården, Övervakningsnämnden i Eskilstuna, Övervakningsnämnden i Göteborg, Övervakningsnämnden i Linköping, Övervakningsnämnden i Sundsvall, Brottsförebygganderådet, Skatteverket, Lunds universitet (Juridiska institutionen), Sveriges advokatsamfund, Svenska journalistförbundet och Tidningsutgivarna.

Svar har inte inkommit från Riksförbundet Kriminellas Revansch I Samhället, X-CONS eller Utgivarna.

Yttranden över den beslutade lagrådsremissen har också inkommit från Föreningen för utgivande av Samhällsmagasinet Avsnitt.

Lagrådsremissens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs att 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 kap. 15 §²

Sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd.

Sekretessen gäller inte beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd. *Sekretessen gäller dock för uppgift i ett sådant beslut om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.*

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

² Senaste lydelse 2010:628.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-05-16

Närvarande: F.d. justitieråden Gustaf Sandström och Lena Moore samt justitierådet Ingemar Persson.

Kriminalvårdssekretess

Enligt en lagrådsremiss den 11 maj 2017 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Frida Göranson.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 juni 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Wallström, Y Johansson, Hultqvist, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Ekström

Föredragande: statsrådet A Ygeman

Regeringen beslutar proposition 2016/17:203 Kriminalvårdssekretess