



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Joakim Eriksson

Meddelarfrihet och
kvalificerade tystnadsplikter
-förhållandet mellan frihet och
inskränkning

Examensarbete
20 poäng

Handledare: Bengt Lundell

Förvaltningsrätt

VT 2007

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRORD	4
FÖRKORTNINGAR	5
1.1 Introduktion till ämnet	6
1.2 Syfte och frågeställning	7
1.3 Metod och material	7
1.4 Avgränsningar och disposition	7
1.5 Terminologi	9
2.1 Perioden mellan 1766 och 1949	10
2.2 1949 års tryckfrihetsförordning	11
2.3 Bakgrund till sekretesslagen	12
2.4 En ny sekretesslag?	13
3.1 Introduktion till sekretesslagen	15
3.1.1 Skaderekvisiten i sekretesslagen	16
3.1.2 Påföljder vid brott mot sekretessen	17
3.2 Vilka tystnadsplikter är kvalificerade?	17
3.2.1 Motiven bakom de kvalificerade tystnadsplikterna	18
3.2.2 Grundlagsskyddade tystnadsplikter	19
3.2.3 Kvalificerade tystnadsplikter till skydd för offentliga intressen	19
3.2.4 Kvalificerade tystnadsplikter till skydd för den enskildes personliga förhållanden	22
3.2.5 Kvalificerade tystnadsplikter till skydd för den enskildes ekonomiska förhållanden	29
3.2.6 Övriga kvalificerade tystnadsplikter	30
3.2.7 Kvalificerade tystnadsplikter grundade på annan lagstiftning än sekretesslagen	32
3.3 Slutsatser	32
4.1 Meddelarfriheten	34
4.2 Anonymitetsskyddet	37
4.3 Efterforskningsförbudet	38

4.4 Meddelarfrihetens begränsningar	39
4.4.1 Meddelarfrihet inom kommunal verksamhet	40
4.4.2 Meddelarfrihet i förhållandet mellan enskilda	41
4.5 Slutsatser	46
5.1 Allmänna synpunkter	47
5.2 Kvalificerade tystnadsplikter	48
5.3 Meddelarfriheten	49
5.4 Avslutande anmärkningar	50
BILAGA A	52
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	53
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	54

Summary

The Freedom to Communicate Information and Qualified Obligations of Secrecy - The Relation between Liberty and Restriction

The freedom to communicate information and qualified obligations of secrecy are two judicial institutes, which are each other's opposites. The freedom to communicate information ensures an exchange of information fundamental to a democratic society whilst the qualified obligations of secrecy restrict that principle. The essential question is what kind of information that should not be included in the freedom to communicate information and what kind of considerations the legislator has taken when determining the kind of information that should be excluded. Other questions with which this work is dealing with are whether the actual number of qualified obligations of secrecy are increasing or decreasing and if the Swedish system is satisfying from a personal integrity point of view.

The freedom to communicate dates from the middle of the 18th century and has since then in some ways always been restricted by several different means. The rules and regulations, which apply today, are the result of the Instrument of Government that was adopted by the Riksdag in 1974. The most important article, in the context of this thesis, states the right of every citizen to freedom of expression. The Instrument of Government and the Freedom of the Press Act defines the freedom of expression. However, this freedom can be limited by the Freedom of the Press Act if certain conditions are fulfilled. The Freedom of the Press Act stipulates the conditions and refers to the Official Secrets Act, which contains more detailed provisions. The Official Secrets Act limits the flow of information throughout the society by leaving the individual civil servant a margin of appreciation in deciding which information should be classified as secret when certain conditions meet.

Despite the information being classified as secret the civil servant can still communicate the information to the media if he intends the information to be published. This is the basic meaning of the freedom to communicate information. The protection of the information is thus depending on the purpose of the individual civil servant should the information not be included among the qualified obligations of secrecy. The qualified obligations of secrecy are to be found in the 16th chapter of the Official Secrets Act. This chapter is connected to the previous chapters in the sense that it mainly contains a list of other provisions in the Official Secrets Act identified as provisions, which constitutes a qualified obligation of secrecy. However, the civil servant must from the outset have classified the information as secret in order for it to be contained within the qualified obligations of secrecy. If he has not, the outcome will be that the

information can be passed on no matter of the civil servant's purpose of publishing or not.

The qualified obligations of secrecy deal mainly with information regarding some aspect of private life and health. If the civil servant has classified a piece of information as secret and it also constitutes a qualified obligation of secrecy it automatically results in a limitation of the freedom to communicate information. In this case it makes no difference if the information is intended for publication; it is still a violation of law to pass on the information. The actual number of qualified obligations of secrecy has to some extent recently increased and two general provisions have been amended which aim at information within the entire public administration.

The freedom to communicate information is furthermore limited by its legal construction. Since it is intimately linked to the freedom of the press it has only legal binding effect in relation to public authorities. Private employers and companies are not affected by the freedom to communicate information; on the contrary, it is not unusual that obligations of secrecy are included in the contract between employer and employee. This kind of agreement of obligation of secrecy is normally legally binding thus limiting the freedom to communicate information within the private sector. A public employer cannot make such an agreement with his employees. This is exemplified by several decisions of JO and JK where public employers have limited the employee's freedom to communicate information in one sense or another. The possibility to introduce some kind of freedom to communicate information within the private sector has been brought forth in a report. This report has not yet resulted in any bill, but it is not unlikely that there will be changes in the future.

Sammanfattning

Meddelarfrihet och kvalificerade tystnadsplikter är två rättsliga institut som kontrasterar mot varandra. Meddelarfriheten säkerställer ett fritt meningsutbyte i samhället medan de kvalificerade tystnadsplikterna begränsar detsamma. Kärnfrågan är vilka uppgifter som inte bör omfattas av meddelarfriheten och vilka ställningstaganden från lagstiftarens sida som ligger bakom gällande rätt. Ytterligare frågor som arbetet har tagit sin utgångspunkt i är om nuvarande system är tillfredsställande och om antalet lagstadgade tystnadsplikter tenderar att antingen öka eller minska.

Meddelarfriheten växte fram under andra hälften av 1700-talet och har alltsedan dess begränsats i varierande grad genom olika lagstiftningsmetoder. Utgångspunkten för dagens lagstiftningsarbete är 1974 års RF med dess stadgande om alla svenska medborgares rätt till yttrandefrihet. RF och TF definierar friheten att uttrycka sig fritt, men TF ger utrymme att begränsa friheten, om vissa villkor är uppfyllda, genom annan lag. Lagen som åsyftas är SekrL. SekrL begränsar informationsflödet i samhället genom att de enskilda tjänstemännen inom den offentliga förvaltningen ges möjlighet att sekretessbelägga handlingar när vissa s.k. skaderekvisit är uppfyllda. Trots sekretessbeläggningen kan uppgifterna utlämnas om det sker i publiceringssyfte med stöd av meddelarfriheten. Således är sekretesskyddet beroende av den potentielle uppgiftslämnarens syfte om inte uppgifterna omfattas av kvalificerad tystnadsplikt. De kvalificerade tystnadsplikterna i 16 kap. SekrL tar främst sikte på uppgifter av personlig karaktär och innebär att om uppgifterna är sekretessbelagda så träder automatiskt en begränsning av meddelarfriheten i kraft med effekten att det inte längre är tillåtet att utlämna uppgifterna i publiceringssyfte. De uppgifter det handlar om är t ex uppgifter om enskilds hälsotillstånd eller taxeringsuppgifter. Antalet kvalificerade tystnadsplikter har på senare tid ökat och två generella sekretessbestämmelser har införts vilka tar sikte på uppgifter inom hela den offentliga förvaltningen.

Meddelarfriheten begränsas dessutom, utöver de begränsningar som följer av de kvalificerade tystnadsplikterna, genom sin konstruktion. Meddelarfriheten är till följd av sin koppling till tryckfriheten begränsad till att endast gälla inom den offentliga sektorn. Inom den privata sektorn tillämpas avtalsgrundade tystnadsplikter, dvs. tystnadsplikter som uppkommer genom anställningsförhållandet. En privat arbetsgivare kan avtala om tystnadsplikt vilket en offentlig arbetsgivare inte kan göra. Förhållandet exemplifieras genom ett antal JO-avgöranden där offentliga arbetsgivare anses ha begränsat den anställdes rätt att utöva sin yttrandefrihet. Möjligheten att införa en variant av meddelarfrihet även inom den privata sektorn har framförts i ett betänkande. Det har emellertid än så länge inte resulterat i något lagförslag, men tankegångarna finns och det ter sig inte osannolikt att någon variant av meddelarfriheten införs även inom den privata sektorn.

Förord

Tack till Elisabeth och Arvid som på alla upptänkliga sätt gjorde skrivandet av föreliggande uppsats möjligt.

Tack också till Daniel Andersson som genom givande samtal och diskussioner förbättrat och berikat arbetet.

Jag vill även rikta ett stort tack till min handledare Bengt Lundell.

Ängelholm den 11 juni 2007

Joakim Eriksson

Förkortningar

ABL	Aktiebolagslag (2005:551)
AD	Arbetsdomstolen
BrB	Brottsbalk (1962:700)
Dir.	Direktiv
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
HD	Högsta domstolen
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
LAS	Lag (1982:80) om anställningsskydd
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalk (1942:740)
RF	Regeringsformen (1974:152)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SekrL	Sekretesslag (1980:100)
SOU	Statens offentliga utredningar
TK	Tryckfrihetskommittén
TF	Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469)

1 Inledning

1.1 Introduktion till ämnet

Makten att bestämma vad som får uttryckas i tryckt skrift är ett av de mest ingripande medel lagstiftningen tillhandahåller, men hur ser den rättsliga regleringen egentligen ut? Tryckfrihet, meddelarfrihet, sekretess och kvalificerade tystnadsplikter ingår alla som komponenter i det system som benämns tryckfrihet.

Tryckfriheten anses med fog utgöra en av det svenska rättssystemets absoluta grundvalar. I stort sett all åsiktsyttring grundar sig i de friheter tryckfriheten är instiftad att garantera. En förutsättning för de långtgående rättigheterna att i tryckt skrift meddela sig är meddelarfriheten. Meddelarfriheten är på sätt och vis en av grundvalarna för tryckfriheten då den bl.a. möjliggör publicering av material som är belagt med sekretess och därmed otillgängligt för allmänheten. En stor del av den information vilken är sekretessbelagd enligt SekrL är möjlig att röja om det sker i publiceringssyfte. I den ursprungliga TF från 1766 fanns ingen uttrycklig regel till skydd för meddelarfriheten, däremot växte ett sådant skydd fram i praxis. När 1949 års TF författades infördes en kodifiering av rättspraxis vilken blev det meddelarskydd som fortfarande uttrycks i TF. Att meddelarfriheten är ett utomordentligt viktigt institut för fri åsiktsbildning och informations-spridande torde kunna fastslås som ett faktum. Det finns emellertid viktiga undantag från meddelarfriheten vilka benämns meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter eller kvalificerade tystnadsplikter. Det är framför allt dessa uppsatsen ämnar behandla.

Meddelarfriheten är intimt förknippad med anonymitetsskyddet i TF och kan sägas utgöra ett skydd för meddelarens identitet. Anonymitetsskyddet innebär i korthet en rättighet för meddelaren att förhålla sig anonym. Efterforskningsförbudet innebär att rätten till anonymitet inte får kränkas genom efterforskningar av meddelarens identitet. Det finns dock undantag från efterforskningsförbudet om vissa förutsättningar är uppfyllda.

TF utgör således grunden för informationsflödet i samhället, men begränsas av sekretesslagen. Sekretesslagen fungerar som ett slags såll vilket syftar till att begränsa informationsflödet till viss del på somliga områden och helt och hållet på andra. Samspelet mellan TF och SekrL utgör kontentan av meddelarfriheten i det att TF anger den yttre ramen medan SekrL definierar den reella omfattningen. Att tryckfriheten och meddelarfriheten begränsas genom SekrL har ansetts nödvändigt för att bl.a. skydda enskildas integritet, men hur ser den exakta omfattningen av begränsningarna ut? Var någonstans går gränsen för meddelarfriheten och betingar den ett pris som är acceptabelt? Det är dessa frågor som jag ställt mig flera gånger och som givit upphov till valet av uppsatsämne.

Framställningen tar av naturliga skäl sin utgångspunkt i TF och SekrL varför relevanta delar av lagarna kommer att behandlas ingående. Detta är nödvändigt för att uppnå förståelse för det komplexa område som meddelarfrihet och kvalificerade tystnadsplikter utgör.

1.2 Syfte och frågeställning

Uppsatsen ämnar behandla meddelarfriheten samt de regler som begränsar den. Syftet är att belysa för- och nackdelar med den svenska regleringen samt att i viss mån beskriva varför meddelarfriheten ser ut som den gör. Huvudfrågorna kretsar kring de tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten: vad särskiljer dessa sekretessbestämmelser från övriga och vilka påföljder blir enligt praxis aktuella om man bryter mot dem? Grundproblematiken är motsatsförhållandet mellan å ena sidan tryck- och meddelarfriheten och å andra sidan de bestämmelser som verkar begränsande på dessa. En viktig fråga är om begränsningarna ökar i antal och om så är fallet infinder sig frågan om hur viktig meddelarfriheten kommer att te sig i framtiden. Relevant är också frågan om till vilket pris meddelar- och tryckfriheten skall förverkligas. Var någonstans går gränsen för det som skall vara privat och det som i vissa fall bör kunna offentliggöras i tryckt skrift? Frågeställningarna uppsatsen tar sin utgångspunkt i är följande;

- Vilka kvalificerade tystnadsplikter finns och hur har de motiverats?
- Finns det några tendenser avseende antalet lagstadgade kvalificerade tystnadsplikter?
- Är systemet med kvalificerade tystnadsplikter tillfredsställande ur ett integritetsskyddande perspektiv?
- Vad omfattas respektive omfattas inte av meddelarfriheten?
- Är meddelarfrihetens omfattning tillfredsställande eller bör den utvidgas eller inskränkas?

1.3 Metod och material

Metoden som jag har använt mig av är den s.k. traditionella juridiska metoden. Utgångspunkten har varit lagtexten och dess förarbeten (propositioner och statens offentliga utredningar). Vidare har praxis, främst från JO och JK, legat till grund för den slutliga analysen. Materialet har även utgjorts av litteratur och även artiklar. Uppsatsen har karaktären av en rättsutredning i vilken två för svensk rätt grundläggande principer belyses.

1.4 Avgränsningar och disposition

Uppsatsen behandlar inte hela tryckfriheten utan framför allt meddelarfriheten och de kvalificerade tystnadsplikterna. Meddelarfriheten

utgör en komponent i det tryckfrihetsrättsliga systemet varför förhållandet mellan meddelarfrihet och tryckfrihet berörs på ett par ställen. EKMR har också lämnats utanför framställningen. YGL berörs inte alls beroende på att reglerna ser i stort sett likadana ut vad gäller yttrandefriheten i andra media än tryckt skrift. Vissa skillnader förekommer, men dessa kommer inte att behandlas i uppsatsen. Under arbetets gång har det stått mer och mer klart hur komplext meddelarfrihetsområdet är och hur många komponenter som är avsedda att förverkliga tryckfriheten. Detta förhållande har gjort avgränsningen tämligen svår och avsnitt som på ytan kan uppfattas som perifera utgör i själva verket den egentliga brytpunkten mellan offentlighet och sekretess.

Meddelarfriheten skulle kunna utgöra ett eget ämne för en uppsats, men i föreliggande arbete kommer fokus framför allt att ligga på begränsningarna av denna, de kvalificerade tystnadsplikterna. För att kunna tillgodogöra sig innebörden av begränsningar krävs naturligtvis även kunskap om vad som begränsas varför avsnittet om meddelarfrihet växte under arbetets gång. Med detta sagt vill jag också framhålla att jag inte gör anspråk på att presentera en fullständig genomgång och analys av meddelarfriheten, däremot är avsikten att ge en så komplett bild som möjligt av dess begränsningar.

Följande framställning behandlar de kvalificerade tystnadsplikter som stadgas i 16 kap. SekrL och som har sin grund i SekrL samt i övrig lagstiftning. Vissa kvalificerade tystnadsplikter behandlas mer ingående än andra. Det är ett medvetet val. Framför allt gäller det de nyheter som införts i 7 kap. 1 § SekrL vilka förtjänar att belysas då de skiljer sig på ett markant sätt jämfört med de äldre bestämmelserna. Ett visst urval har skett då antalet kvalificerade tystnadsplikter inte ingående kan beskrivas på ett så begränsat utrymme som det här är fråga om. Inte heller är det nödvändigt då funktionen hos de kvalificerade tystnadsplikterna är densamma oavsett vilka uppgifter de tar sikte på. Dock kan det vara av stort intresse att få en uppfattning om inom vilka områden majoriteten av de kvalificerade tystnadsplikterna förekommer för att därigenom bilda sig en uppfattning om deras betydelse.

Den uppmärksamme läsaren noterar att avsnittet som behandlar de kvalificerade tystnadsplikterna i minst lika stor utsträckning redogör för bestämmelserna dessa grundar sig i. Detta arbetssätt har jag funnit nödvändigt. Att endast räkna upp de kvalificerade tystnadsplikterna utan att närmare behandla i vilka situationer de kan bli aktuella torde inte ge läsaren något större utbyte. Inte alla kvalificerade tystnadsplikter behandlas utan ett visst urval har skett. Uppsatsens syfte är som nämnts ovan att utforska meddelarfrihetens gränser främst med tanke på den enskildes integritet varför kvalificerade tystnadsplikter som tar sikte på sådana förhållanden i huvudsak behandlas.

En kategori av kvalificerade tystnadsplikter behandlas mycket översiktligt i uppsatsen. Det är de tystnadsplikter som inte grundar sig på bestämmelser i

SekrL utan på övrig lagstiftning, men som ändå är införda i 16 kap. 1 § SekrL. Anledningen till att dessa utesluts från framställningen är dels av utrymmesskäl och dels för att uppsatsen framför allt fokuserar på bestämmelser i SekrL.

Uppsatsen inleds med en historisk översikt som syftar till att ge en något fördjupad förståelse för dagens reglering på tryck- och meddelarfrihetens område. Orsaken till att avsnittet gällande bakgrunden till SekrL är förhållandevis stort beror på att argumenten som framfördes i mitten på 1970-talet fortfarande har bärkraft och att det även i senare offentliga utredningar och propositioner ofta hänvisas bakåt. Till det historiska kapitlet har även fogats ett framåtblickande avsnitt då SekrL nyligen varit föremål för utredning. I följande kapitel redogörs för dagens lagstiftning och dess förarbeten samt rättspraxis på området. Arbetet avslutas med en analys av vad som framkommit i texten.

1.5 Terminologi

När det i uppsatsen talas om tryckfrihet avses hela det komplex av regler som syftar till att förverkliga denna, t ex meddelarskyddet, ensamansvaret för tryckta skrifter och principen om allmänna handlingars offentlighet. Termerna meddelarfrihet och meddelarskydd avser naturligtvis meddelarfriheten, men termen meddelarfrihet avser själva rätten att fritt kunna meddela sig och termen meddelarskydd avser de regler som avser att skydda meddelaren från ingrepp eller repressalier av olika slag. Dessa regler är anonymitetsskyddet och efterforskningsförbudet. En övergripande benämning skulle kunna vara meddelarrätt ur vilken de enskilda komponenterna kan härledas, men för den här uppsatsens syften har jag valt att inte använda mig av en term som inte förekommer särskilt ofta i doktrinen.

De kvalificerade tystnadsplikerna förekommer även i litteraturen under synonymen meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter. Jag har valt att genomgående använda mig av den förra. Den senare är visserligen självförklarande, men det är min förhoppning att uppsatsen inte skall lämna läsaren i tvivelsmål angående innebörden av termen kvalificerade tystnadsplikter.

2 Historisk bakgrund

2.1 Perioden mellan 1766 och 1949

1766 års TF var den första lagstiftningsprodukten som kan sägas ha uppmärksammat frågeställningen om friheten att uttrycka sig fritt i tryckt skrift.¹ I denna formulerades för första gången principen om allmänna handlingars offentlighet. 1766 års TF avskaffade också censuren (utom i religiösa frågor) och möjliggjorde det tryckfrihetsrättsliga ansvaret övergång på boktryckaren istället för författaren. 1766 års TF specificerade också i hög grad vilka handlingar som omfattades av offentlighetsprincipen. Alla rättegångshandlingar och till myndigheter inkomna handlingar är exempel på handlingar som uppräknades i 13 §.² Tryckfriheten tycks ha fått stor genomslagskraft redan från början 1766 års TF var en produkt av de tankar och ideal som var förhärskande under den s.k. frihetstiden. Kungamakten var då tämligen svag i Sverige och den politiska makten utövades omväxlande av två föregångare till de moderna partierna, de s.k. hattarna och mössorna där hattarna omfattade adel och prästerskap medan mössorna utgjordes av bönder och borgare.

Perioden som följde karaktäriserades av enväldets återupprättande genom Gustav III:s maktövertagande 1772, vilket fick till följd att tryckfrihetens innebörd blev tämligen oklar. Gustav III upphävde alla tidigare stiftade grundlagar och stiftade bl.a. 1774 års TF. Denna inskränkte offentlighetsprincipen och tryckfriheten med motiveringen att dessa hade missbrukats under den tidigare regimen.³ När enväldet slutligen försvann ersattes Gustav III:s tryckfrihetsförordning med 1812 års TF vilken bestod fram till 1949. 1812 års TF var till stor del inspirerad av 1766 års TF, men exempelvis sekretessfrågor reglerades mer ingående.

Det stora genombrottet för tryckfrihetens samhälleliga betydelse kom på 1820-talet då den kritiska dagspressen såg dagens ljus med tidningar som Aftonbladet. Plötsligt fanns det ett dagligt forum i vilket de allmänna handlingarna kunde publiceras. Vid mitten av 1800-talet klargjorde ett flertal JO-beslut betydelsen av diarieföring hos myndigheter, frågan om tidpunkten för när en handling får karaktären av allmän och frågan om hur omgående en handling måste lämnas ut. Genom dessa JO-beslut grundlades de principer som fortfarande är aktuella.⁴ Meddelarfriheten reglerades emellertid inte uttryckligen i 1812 års TF, men även denna kom till viss del att befästas genom JO-uttalanden och rättspraxis.⁵

¹ Persson, Exklusivetsfrågan, s. 27.

² Hirschfelt, "1766 års tryckfrihetsförordning och offentlighetsprincipens utveckling", FT 1998, s. 4.

³ Hirschfelt, FT 1998, s. 9.

⁴ Ibid, s. 12 f.

⁵ Persson, s. 120.

2.2 1949 års tryckfrihetsförordning

1949 års TF föregicks av en lång rad utredningar och betänkanden. 1812 års TF hade spelat ut sin roll och ansågs vara svårtydd och komplicerad. Därför är 1949 års TF, låt vara med en del nyheter, till stor del en kodifiering av praxis som utvecklades under 1812 års TF.⁶ 1812 års TF befanns vara omodern redan i mitten av 1800-talet varför färdiga lagförslag lades fram 1872 och 1887. I början av 1900-talet utarbetades ytterligare ett nytt lagförslag som emellertid aldrig blev föremål för riksdagsomröstning, men som trots detta spelade en betydande roll för 1949 års TF då det till stor del låg till grund för utredningen som resulterade i den nya TF.⁷

Ett område som inte skulle få sin slutliga utformning förrän 1980 var frågorna om meddelarfrihet och tystnadsplikter. Problemet i slutet av 1940-talet var framför allt 1812 års RF vilken inte krävde lagstöd för tystnadsplikter. Detta förhållande komplicerade frågan avsevärt och löstes inte förrän 1974 års RF antogs där det tydligt framgår att tystnadsplikter som begränsar meddelarfriheten skall föreskrivas i lag.⁸

Redan i förarbetena till TF ansågs det att meddelarfriheten naturligt kunde härledas från principen om ensamansvar på tryckfrihetens område. Även enligt den tidigare gällande TF hade en meddelare åtnjutit ett visst skydd till följd av ensamansvaret, men skyddet var inte bokstavligen uttryckt. Nu infördes stadgandet om meddelarfrihet i 1 kap. 1 § 2 st TF.⁹ En nyhet i sammanhanget var att det blev oväsentligt om meddelandet publicerades eller inte, det var själva syftet med meddelandet som skulle beaktas. Detta motiverades med att meddelaren inte hade kontroll över huruvida uppgiften publicerades eller inte och att det därför skulle vara orimligt om han skulle drabbas av straffansvar på grund av omständigheter han inte rådde över. Detta innebar att TF:s räckvidd ökade markant till att även gälla tidpunkten innan publicering.¹⁰

Problemet med icke lagstadgade tystnadsplikter uppmärksammades också i propositionen. Frågan härvidlag uppehöll sig kring vilka tystnadsplikter som borde bryta meddelarfriheten. Eftersom det inte fanns någon enhetlig reglering av tystnadsplikter beredde gränsdragningen vissa svårigheter. Lösningen blev att de tystnadsplikter som hade stöd i lag skulle få företräde framför meddelarfriheten, däremot skulle inte de tystnadsplikter vilka var grundade på administrativa beslut eller på "tjänstens natur" bryta meddelarfriheten.¹¹ Bestämmelsen infördes i 7 kap. 3 § 2st TF där det även stadgades att befattningshavares tystnadsplikt inte omfattades av meddelarfriheten såvitt angick uppgifter vilkas röjande kunde innebära fara för rikets säkerhet (jfr den nu gällande bestämmelsen i 7 kap. 3 § 1 st 1p).

⁶ Persson, s. 109.

⁷ Prop. 1948 nr 230, s. 29.

⁸ Prop. 1975/76:204, s. 101.

⁹ Prop. 1948 nr 230, s. 35.

¹⁰ Persson, s. 121.

¹¹ Prop. 1948 nr 230, s. 36.

De viktigaste förändringarna i TF genomfördes 1976 då bl.a. meddelarskyddet och anonymitetsskyddet förstärktes. Genom ändringen av 7 kap. 3 § TF infördes kravet på att kvalificerade tystnadsplikter skulle vara angivna i särskild lag. Tidigare hade alla lagreglerade tystnadsplikter haft effekten att de brutit meddelarfriheten. Motivet till ändringen var att knappast alla vid tiden gällande lagstadgade tystnadsplikter (av vilka det fanns ett stort antal) hade föregåtts av en prövning vid vilken tystnadspliktens inverkan på meddelarfriheten beaktats.¹²

2.3 Bakgrund till sekretesslagen

Den nu gällande SekrL antogs 1980. En allmän översyn på sekretessområdet inleddes 1969 med tillsättandet av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén. Redan vid införandet av 1949 års TF befanns sekretessregleringen vara föråldrad och inte helt i överensstämmelse med TF.¹³ Anledningen till att en ny SekrL befanns nödvändig var antagandet av den nya RF 1974. Enligt den nya RF är varje medborgare tillförsäkrad yttrandefrihet enligt 2 kap. 1 § 1st. Denna yttrandefrihet är inte begränsad till att endast inbegripa medborgare utanför det offentliga tjänst. Således innefattas även offentliga funktionärer av yttrandefriheten.¹⁴ Såvitt gällde handlingssekretessen fanns den reglerad genom den tidigare gällande SekrL, men tystnadsplikterna var utspridda i ett stort antal lagar. Orsaken var att 1809 års TF innehöll ett lagrum med innebörden att man kunde lagstifta om tystnadsplikter i lag på vilken nivå som helst i författningshierarkin. Följden blev att tystnadsplikter återfanns i myndigheters arbetsordningar och kommunala reglementen samt att de lagstiftade tystnadsplikterna var spridda över ett par hundra lagar och förordningar. Inte heller behövdes det uttryckligt lagstöd för att en tystnadsplikt skulle uppkomma, det räckte med att den då gällande SekrL stadgade att en handling var hemlig. Följden blev då att tystnadsplikt ansågs föreligga gällande den hemliga handlingen. Dessa tystnadsplikter kallades oreglerade.¹⁵ Vidare förekom tystnadsplikter grundade i ”tjänstens natur” vilka inte hade något uttryckligt lagstöd utan var en form av praxis. En överordnad kunde också föreskriva tystnadsplikt i ett visst ärende.¹⁶

1974 års RF gav inte något utrymme för tystnadsplikter utan stöd i lag varför en ny SekrL vilken även inbegrep tystnadsplikterna var nödvändig. För att lösa problemet tillsattes en kommitté (tystnadspliktskommittén) med uppgiften att undersöka och kartlägga de vid tiden gällande tystnadsplikterna. Arbetet utmynnade i ett lagförslag (lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt) som avsåg att komplettera 1937 års SekrL. Tanken på att införliva tystnadsplikterna i en ny SekrL föresvävade

¹² Prop. 1975/76:204, s. 102.

¹³ SOU 1975:22, s. 63 ff.

¹⁴ Corell m fl, Sekretesslagen, s. 24.

¹⁵ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 51.

¹⁶ Corell m fl, Sekretesslagen, s. 24.

tystnadspliktskommittén och dess ledamöter förutsåg att deras lagförslag på sikt sannolikt skulle sammanföras med bestämmelserna om handlingssekretess.¹⁷ Kommittén ansåg dock att det fanns fördelar med en separat lag vilken reglerade tystnadsplikterna. En del remissinstanser ställde sig kritiska till förslaget (bl.a. JO och JK) och förordade en enhetlig lagstiftning som omfattade både handlingssekretessen och tystnadsplikterna.¹⁸

När ändringar i TF infördes 1976 angående förhållandet mellan meddelarfriheten och tystnadsplikt i 7 kap. 3 § TF blev behovet av en ny lag i hög grad aktuellt. Den viktigaste nyheten var att skyddet för anskaffare av information infördes i 1 kap. 1 § 3 st TF. Detta område var tidigare oreglerat och aktualiserades under efterspelet till den s.k. IB-affären 1973.¹⁹ Det befanns otillfredsställande att anskaffare av hemligt material inte blev föremål för en tryckfrihetsrättegång utan endast för ett ordinärt brottmålsförfarande.²⁰ Ytterligare nyheter var att bestämmelser skulle införas i TF om att endast tystnadsplikter angivna i särskild lag skulle kunna bryta meddelarfriheten och att brott mot tystnadsplikt endast kunde beivras om det skett med uppsåt.²¹

Avseende tystnadsplikter reglerades perioden mellan ikraftträdandet av 1974 års RF och 1980 års SekrL av en övergångsbestämmelse som förlängde de gamla tystnadsplikternas giltighet.²²

2.4 En ny sekretesslag?

1998 tillsattes en kommitté med uppgift att utföra en översyn över offentlighetsprincipen i allmänhet och sekretesslagstiftningen i synnerhet. Arbetet utmynnade i fyra betänkanden²³ vilka var och en behandlade någon aspekt av offentlighetsprincipen och sekretesslagstiftningen. Huvudbetänkandet är SOU 2003:99 vilket innehåller ett förslag till ny sekretesslag.

De förslag som förs fram i betänkandet är inte revolutionerande, framför allt handlar det om språkliga och redaktionella förändringar. Kapitlen föreslås bli fler och en del grundläggande definitioner föreslås i ett inledande kapitel. Syftet är att en ny sekretesslag skall bli mer överskådlig och lättanvänd. De grundläggande konstruktionerna avseende skadebedömningar och generalklausulen i 14 kap. 3 § SekrL föreslås bli kvar. En ny bestämmelse föreslås med något av karaktären hos en generalklausul. Bestämmelsens innebörd är att enskilda skall ha möjlighet att ta del av sekretessbelagt

¹⁷ SOU 1975:102, s. 163.

¹⁸ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 53.

¹⁹ Prop. 1975/76:204, s. 47.

²⁰ Ibid, s. 76.

²¹ Ibid, s. 1.

²² Prop. 1979/80:2, Del A, s. 52.

²³ SOU 2001:3, SOU 2002:97, SOU 2003:99 samt SOU 2004:75.

material om allmänintresset av insyn är större än intresset som sekretessen är tänkt att skydda. Den nya bestämmelsen skall dock inte vara tillämplig på de tystnadsplikter som är kvalificerade, dvs. de som är uppräknade i 16 kap. SekrL.²⁴

Andra delar av betänkandet har emellertid legat till grund för en proposition.²⁵ Den största nyheten i regeringens proposition var införandet av en för SekrL främmande generalklausul i 7 kap. 1 § SekrL. Varje enskild sekretessbestämmelse tar sikte på en specifik situation och är inte tillämplig på andra uppgifter eller situationer än de som avses i bestämmelsen. 7 kap 1 § SekrL i dess nya lydelse stadgar däremot ett *generellt skydd* för uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv vilket är avsett att gälla inom hela den offentliga förvaltningen.²⁶ Generalklausuler förekommer i SekrL sedan tidigare, men inte när det gäller uppgifter angående enskilda. De nya bestämmelserna och deras inverkan på de kvalificerade tystnadsplikterna behandlas mer ingående under avsnitt 3.2.4.

I fråga om de kvalificerade tystnadsplikterna föreslår kommittén inga ändringar utan förordar att nuvarande system behålls. Vissa språkliga förändringar i syfte att underlätta tillämpningen föreslås emellertid även gällande 16 kap. SekrL, men själva förhållandet mellan meddelarfriheten och de kvalificerade tystnadsplikterna lämnas oförändrat om betänkandet resulterar i en proposition.²⁷

Vad som generellt kan sägas om förslaget till ny sekretesslag är att de konkreta förslagen till stor del innebär sekretessskärpande åtgärder, åtminstone i förhållande till enskilda. Överföring av sekretessbelagt material mellan myndigheter förenklas troligen om förslaget antas i dess nuvarande form. Exempelvis föreslås informationsutbytet mellan socialtjänst och polismyndighet förenklas.²⁸ Däremot ökar sekretessen något i förhållandet mellan det allmänna och den enskilde genom förslag om att sekretess skall gälla i hela den offentliga förvaltningen angående vissa särskilt känsliga uppgifter om enskilda (t ex hälsouppgifter) och utökat skydd för skyddade personuppgifter.²⁹ Förslag om ändringar i sekretessskärpande riktning när det gäller känsliga uppgifter om enskilda torde vara okontroversiella och sannolikt politiskt gångbara varför det kan antas att dessa förslag genomförs. Dock står det klart att tonvikten läggs på skärpningar och inte lättnader i sekretesslagstiftningen.

²⁴ SOU 2003:99, s. 21-22.

²⁵ Prop. 2005/06:161

²⁶ Ibid, s. 31.

²⁷ Ibid, s. 38 f.

²⁸ Ibid, s. 33 ff.

²⁹ Ibid, s. 23 f.

3 Kvalificerade tystnadsplikter

3.1 Introduktion till sekretesslagen

Huvudregeln vad gäller allmänna handlingar är att dessa är offentliga enligt 2 kap. 1 § TF. För att en handling skall betraktas som allmän krävs att vissa kriterier är uppfyllda. För det första måste handlingen vara inkommen till en myndighet. Den kan också vara upprättad hos myndigheten. Exempelvis minnesanteckningar och preliminära utkast omfattas inte av termen allmänna handlingar.³⁰

SekrL innehåller ett stort antal bestämmelser vilka syftar till att förhindra informationsspridning på en rad olika områden. SekrL härleder sin legitimitet från 2 kap. 2 § TF där det framgår att begränsningar i allmänna handlingars offentlighet regleras i lag. Således är det bara allmänna handlingar som träffas av SekrL bestämmelser; handlingar som inte är att anse som allmänna omfattas alltså av meddelarfriheten och dessas spridning kan inte hindras med hjälp av SekrL. Av 1 kap. 1 § SekrL framgår emellertid att bestämmelserna i lagen avser både fysiskt utlämnande av allmänna handlingar såväl som *muntligt* röjande av uppgifter. SekrL tar således sikte på både handlingssekretess och tystnadsplikter. I fallet med tystnadsplikter finns ingen motsvarighet till begreppet ”allmänna handlingar” varför det endast är uppgifternas karaktär som avgör om de omfattas av tystnadsplikt eller inte.

SekrL stadgar två typer av sekretess, primär sekretess och sekundär sekretess. Med primär sekretess avses de bestämmelser som används för att sekretessbelägga uppgifter när dessa inkommer till en myndighet. Sekundär sekretess uppkommer i vissa fall när sekretessbelagda uppgifter förs över till andra myndigheter och sekretessen till följd av särskilda bestämmelser i 11, 12 eller 13 kap. SekrL följer med till den myndighet uppgifterna överförs till.³¹

Alla bestämmelser i SekrL har sin grund i de skyddsintressen vilka är uppräknade i nämnda lagrum.³² Av 2 kap. 2 § TF framgår det att de begränsningar som införs i syfte att begränsa svenska medborgares rätt att ta del av allmänna handlingar måste vara noga angivna i en speciell lag, dvs. SekrL. Kravet på noggrannhet infördes för att inskräpa vikten av att begränsningarna av den grundläggande rättigheten inte skedde alltför lättvindigt.

³⁰ Bohlin, Offentlighetsprincipen, s. 65 f.

³¹ Prop. 2005/06:161, s. 30.

³² SOU 2003:99, s. 75.

3.1.1 Skaderekvisiten i sekretesslagen

Reglerna i SekrL är enhetligt uppbyggda. Strukturen är densamma oavsett vilken sekretessbestämmelse det gäller. Det som framför allt skiljer reglerna åt är skaderekvisiten. Dessa är i huvudsak av två slag. Majoriteten av bestämmelserna innehåller ett s.k. rakt skaderekvisit. Det innebär att informationen bestämmelsen avser kan lämnas ut trots sekretessen om det inte kan antas att skyddsobjektet lider skada eller men om uppgiften röjs. Med skada avses oftast ekonomisk skada och med men avses i de flesta fall någon form av integritetskränkning.³³ Detta är den svagaste formen av sekretess och innebär en presumtion för offentlighet utom i de fall men eller skada kan förutses för den berörde. Som exempel på avvägning användes i propositionen frågan om utlämnande av i Sverige bosatt utlännings adress. Oftast finns ingen risk för men eller skada, men i vissa specifika fall kan individen riskera att utsättas för förföljelse eller liknande varför ett sådant utlämnande inte vore lämpligt.³⁴ Bedömningen av om en uppgift bör lämnas ut görs av den enskilde tjänstemannen. Vid bedömningen är det uppgiftens objektiva karaktär som skall fälla avgörandet. Är uppgiften generellt sett ofarlig att utlämna skall inte sekretess gälla.³⁵ Det raka skaderekvisitet kan ibland innehålla orden ”måste antas” eller liknande. Då kallas det raka skaderekvisitet för kvalificerat och innebär att presumtionen för offentlighet är ännu starkare än vad som är fallet vid ett vanligt rakt skaderekvisit.

Det omvända skaderekvisitet fungerar på motsatt sätt. Innehåller en bestämmelse ett omvänt skaderekvisit föreligger presumtion för sekretess. Dessa bestämmelser avser skyddsintressen av sådan dignitet att det i de flesta fall skulle innebära skada om uppgift röjdes avseende något i bestämmelsen upptaget förhållande.³⁶ Omvända skaderekvisit kännetecknas av ordföljden ”om det inte står klart att” i den aktuella sekretessbestämmelsen.

En del sekretessbestämmelser saknar skaderekvisit helt och hållet vilket indikerar att absolut sekretess gäller (t ex 9 kap. 9 § SekrL). Detta förhållande skall dock inte förväxlas med de situationer då meddelarfriheten inskränks genom kvalificerade tystnadsplikter. Att en sekretessbestämmelse saknar skaderekvisit innebär endast att sekretessen är absolut i förhållande till enskilda eller myndigheter som efterfrågar informationen, inte att det automatiskt skulle vara lagstridigt att lämna ut uppgifter i publiceringssyfte.

Förslag har förts fram om att införa ett neutralt skaderekvisit i syfte att underlätta skadebedömningarna. Ett neutralt skaderekvisit är utformat på så sätt att orden ”kan antas” i det raka skaderekvisitet och ”om det inte står klart” i det omvända helt enkelt ersätts med en neutral språkdräkt där det endast talas om att sekretess gäller om den enskilde lider men om uppgift

³³ Prop. 1979/80:2 Del A s. 83.

³⁴ Ibid, s. 78-79.

³⁵ Ibid, s. 80.

³⁶ Ibid, s. 79

röjs.³⁷ Avsaknaden av en styrande funktion föranledde dock offentlighets- och sekretesskommittén att avstyrka förslaget om neutrala skaderekvisit. Det ansågs att skaderekvisitens presumtioner för offentlighet respektive sekretess var värdefull och borde behållas i en föreslagen ny sekretesslag.³⁸

3.1.2 Påföljder vid brott mot sekretessen

Avgörande för påföljden är frågan om uppsåt förelegat eller inte. Uppsåtskravet har sin förklaring i farhågorna om att offentliga funktionärer skulle bli onödigt försiktiga i sin informationsförmedling till bl.a. journalister om även oaktsamhet kunde föranleda påföljd.³⁹ Om uppsåt kan bevisas gäller reglerna i 20 kap. 3 § BrB om brott mot tystnadsplikt. Är gärningen att bedöma som oaktsam kan endast böter utdömas. Ett utslag för den i TF uttryckta huvudregeln att hellre fria än fälla är också bestämmelsen i 20 kap. 3 § 2 st BrB om att vid fall av ringare brott inte döma till ansvar.

3.2 Vilka tystnadsplikter är kvalificerade?

Som nämnts ovan begränsas meddelarfriheten (och därigenom tryckfriheten) av de kvalificerade tystnadsplikterna. De kvalificerade (eller meddelarfrihetsbrytande) tystnadsplikterna är stadgade i 16 kap. SekrL. Kapitlet inleds med en erinran om inskränkningar i meddelarfriheten vilka inte föranleds av 16 kap. SekrL. Dessa har behandlats ovan (avsnitt 3.1.1). Orsaken till att dessa nämns i ingressen till kapitlet är att understryka att kapitlet inte innehåller någon uttömmande uppräknings på vad som bryter meddelarfriheten utan att även andra regler måste beaktas. Det förhållandet att en sekretessregel saknas i 16 kap. SekrL skall inte uppfattas på det viset att det är fritt att lämna en sådan uppgift för publicering, trots att så vanligtvis är fallet.⁴⁰

Vid första påseende kan det förefalla som om antalet kvalificerade tystnadsplikter är relativt litet sett i förhållande till den stora mängden sekretessbestämmelser. Det har emellertid ansetts att även om inte en bestämmelse i SekrL finns med i den uttömmande uppräknings i 16 kap. SekrL så finns andra möjligheter att skydda uppgifterna som sekretessregeln tar sikte på. Möjligheten att utlämna uppgifter med förbehåll enligt 14 kap. SekrL om att publicering inte får ske är ett sådant exempel.⁴¹ Lagstiftaren har således lämnat den enskilde tjänstemannen ett förhållandevis stort utrymme att själv göra bedömningar i frågor som rör utlämnande av sekretessbelagda handlingar. SekrL 16 kap. kan inte ändras i samma ordning som vanlig lag utan samma restriktioner gäller som för inskränkningar av de

³⁷ SOU 2003:99 Del 1 s. 137.

³⁸ Ibid, s. 141-142.

³⁹ Prop. 1975/76:204, s. 105.

⁴⁰ Corell m fl, Sekretesslagen, s. 438.

⁴¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 111.

fri- och rättigheter vilka avses i 2 kap. 12 § 1 st RF. Följaktligen kan det enligt 2 kap. 12 § 3 st RF krävas särskilda majoriteter i riksdagen för att det ska vara möjligt att genomföra ändringar 16 kap. SekrL.

3.2.1 Motiven bakom de kvalificerade tystnadsplikterna

För att en tystnadsplikt skall bryta meddelarfriheten krävs att ett antal kriterier är uppfyllda. Några allmänna riktlinjer för bestämmande om en tystnadsplikt bör vara kvalificerad drogs upp i propositionen till SekrL. Framför allt framhölls meddelarfrihetens stora värde för samhället och grundprincipen om att stor återhållsamhet alltid borde vara vägledande vid bedömningen om meddelarfriheten skulle inskränkas. Ytterligare en grundprincip är att sekretessregler vilka skyddar allmänna intressen i så liten utsträckning som möjligt skall grunda kvalificerade tystnadsplikter. Generellt sett bör allmänhetens intresse av insyn i den offentliga verksamheten gå före skyddet av offentliga intressen.⁴² Vissa undantag har dock ansetts nödvändiga, bl.a. vad gäller utrikessekretessen (se nedan).

När sekretessbestämmelserna fungerar till skydd för den enskildes personliga förhållanden har det däremot ansetts vara av vikt att kvalificera tystnadsplikterna i flera fall. Alla sekretessbelagda uppgifter om den enskildes personliga förhållanden är emellertid inte förenade med kvalificerad tystnadsplikt. För att en sekretessbestämmelse ska utgöra grund för en kvalificerad tystnadsplikt ställs specifika krav på den situation i vilken den sekretessbelagda uppgiften lämnades. Det ska vara fråga om en förtroendesituation där den enskilde bör kunna räkna med att uppgifterna inte lämnas vidare.⁴³ Följaktligen innehåller 16 kap. SekrL till största delen kvalificerade tystnadsplikter med grund i 7, 8 och 9 kap. SekrL. Innan redogörelsen för de kvalificerade tystnadsplikterna inleds kan det vara på sin plats att erinra om att de kvalificerade tystnadsplikterna är beroende av sekretessen. Förhåller det sig så att en tjänsteman finner att en uppgift inte omfattas av sekretess med beaktande av sekretessbestämmelsens skaderekvisit medför naturligtvis detta att någon kvalificerad tystnadsplikt inte blir aktuell. Grunden för de kvalificerade tystnadsplikterna är alltså förekomsten av en uppgift som befins vara omfattad av sekretess.

⁴² Prop. 1979/80:2 Del A s. 110 f.

⁴³ Ibid, s. 112.

3.2.2 Grundlagsskyddade tystnadsplikter

16 kap. SekrL inleds med två punkter vilka stadgar kvalificerade tystnadsplikter som inte har sin grund i bestämmelser i SekrL. Den tredje punkten innehåller hänvisningar till bestämmelser i SekrL som har ansetts vara av sådan karaktär att kvalificerad tystnadsplikt bör gälla.

Den första punkten i SekrL 16:1 gäller Utrikesnämndens ledamöter och riksdagsmäns tystnadsplikt om vad som avhandlats på ett kammarsammanträde bakom stängda dörrar. Bestämmelsen har sin grund i 10 kap. 7 § 3 st RF. Rekvisitet för att en sådan tystnadsplikt skall bryta meddelarfriheten är att rikets säkerhet skall vara i fara eller att landet på annat sätt riskerar att skadas allvarligt genom röjande av sådana uppgifter. Motiveringen är allmänt hållen med tanke på att i ett enskilt fall kan intresset av insyn väga tyngre än intresset av att uppgiften hemlighålls. Vidare är tanken att offentliga funktionärer skall kunna delta i den allmänna debatten utan inskränkning så långt som det är möjligt.⁴⁴ Brott mot utrikessekretessen som kan hota rikets säkerhet torde dessutom vara tämligen sparsamt förekommande. Vad gäller rekvisitet ”annars skada landet allvarligt” bör utgångspunkten vara att presumptionen för meddelarfrihet skall vara vägledande.⁴⁵ Det är alltså inte särskilt vanligt att meddelarfriheten bryts av tystnadsplikt grundad på utrikessekretessen. Skulle det utrikespolitiska läget förändras markant finns det däremot redan en reglering som är direkt tillämplig och i så fall skulle utrikessekretessen bli en mer betydelsefull grund för tystnadsplikt vilken bryter meddelarfriheten.

Den andra punkten i 16 kap. 1 § SekrL tar sikte på tystnadsplikter på tryck- och yttrandefrihetens område. Den hänvisar till anonymitetsskyddet i 3 kap. 3 § TF och 2 kap. 3 § YGL. En ansvarig utgivare eller annan som tagit befattning med uppgifter avsedda för publicering får inte röja författarens eller uppgiftslämnarens identitet annat än i de undantagsfall som anges i respektive paragraf. Det kan vara fråga om t.ex. beslut av domstol.

3.2.3 Kvalificerade tystnadsplikter till skydd för offentliga intressen

16 kap. 1 § 3p stadgar kvalificerade tystnadsplikter grundade på bestämmelser i SekrL. Tystnadsplikt gäller uppgifter vilka angår Sveriges förbindelser med annan stat grundat på 2 kap. 1 § SekrL. Skaderekvisitet är likadant som i nyss nämnda tystnadsplikt grundad på utrikessekretessen.

I 3 kap. 1 § SekrL stadgas att sekretess gäller hos regeringen, Riksbanken och Riksgäldskontoret för uppgift som gäller rikets centrala finanspolitik etc. SekrL 16:1 3p stadgar däremot bara kvalificerad tystnadsplikt för

⁴⁴ Prop. 1979/80:2 Del A s.104-105.

⁴⁵ Ibid, s. 368.

tjänstemän vid Riksbanken, följderna blir att uppgifter som i och för sig är sekretessbelagda omfattas av meddelarfriheten om de vidarebefordras för publicering från regeringen eller Riksgäldskontoret.

Vidare föreligger kvalificerad tystnadsplikt enligt SekrL i vissa delar av polisens verksamhet. Sekretessen avseende polisiär verksamhet är emellertid i förhållandevis liten utsträckning förenad med kvalificerad tystnadsplikt. Den sekretessbestämmelse som tystnadsplikten grundar sig i är SekrL 5:1 vilken bl.a. stadgar sekretess för uppgifter som rör förundersökning i brottmål. Huvudregeln är att meddelarfrihet råder på området med vissa bestämda undantag.⁴⁶ Skulle förundersökningen innehålla uppgift om kvarhållande av försändelse på befodringsföretag (enligt 27 kap. 9 § RB kan rätten besluta om att ta en postförsändelse i beslag på begäran av åklagare eller undersökningsledare vid misstanke om att t.ex. narkotika skickas med posten), uppgift om hemlig teleövervakning eller avlyssning och hemlig kameraövervakning omfattas dessa uppgifter av kvalificerad tystnadsplikt. I övrigt är således den enskilde polismannen oförhindrad att meddela media uppgifter ur förundersökningar trots att dessa omfattas av sekretess enligt 5 kap. 1 § SekrL.

Problemet uppmärksammades i propositionen till SekrL, men resonemanget man förde gick ut på att även om uppgifter inte omfattades av en kvalificerad tystnadsplikt så skulle själva existensen av en sekretessbestämmelse angående uppgiften vara tillräcklig för att en offentlig funktionär skulle avhålla sig från att yppa uppgiften för massmedia. Följaktligen var tanken att sekretessbestämmelsen i sig skulle utöva ett psykologiskt och moraliskt tryck på den enskilde tjänstemannen och förhindra honom från att utlämna sekretessbelagda, men ej tystnadspliktsgrundande, uppgifter. Vidare berördes möjligheten att lämna ut uppgifter med förbehåll om att de inte får publiceras som ett alternativ för att begränsa meddelarfriheten.⁴⁷

Det förekommer emellertid att material ur förundersökningar publiceras genom enskilda polismäns försorg. Problemet aktualiserades i ett JK-beslut från 2003. Rättsfrågan gällde dock det s.k. repressalieförbudet, men frågeställningen uppkom till följd av en eller flera polismäns utlämnande av känslig information ur en pågående förundersökning.

Ärendets (**JK 2003-05-30 Dnr. 295-01-30**) utgångspunkt var det uppmärksammade rånet mot Nationalmuseum i Stockholm varvid ett antal värdefulla målningar stals. Uppgifter från brottsutredningen framkom i media med följderna att förundersökningsledaren och tillika statsåklagaren i Stockholm skickade ett brev till Polismyndigheten i Stockholms län i syfte att stoppa informationsspridningen från förundersökningen. I skarpa ordalag kritiserar han den eller de personer som vidarebefordrat uppgifter från förundersökningen till massmedia och uppmanar uppgiftslämnaren att omedelbart upphöra med sin verksamhet. Brevet publicerades i ett pressmeddelande från polismästaren på polisväsendets intranät. Anmälan

⁴⁶ Bohlin, Offentlighetsprincipen, s. 219.

⁴⁷ Prop. 1979/80:2, s. 111.

inkom till JK från ordföranden i Kriminaljournalisternas klubb i vilken hävdades att meddelarfriheten hade blivit kränkt genom brevet.

JK inledde med att utreda om uppgifterna som läckt ut över huvud taget omfattades av meddelarfrihet. Med ett undantag (uppgifter om teleavlyssning publicerade i pressen) fastslog JK att uppgifterna som publicerats var av karaktären att de inte omfattades av kvalificerad tystnadsplikt och därför kunde utlämnas i publiceringssyfte. Förundersökning inleddes när det gällde brottet mot kvalificerad tystnadsplikt, men denna lades ned p.g.a. att brott inte kunde styrkas.

JK konstaterade vidare att statsåklagaren var att anse som arbetsgivare i det aktuella fallet och fortsatte med att granska om repressalieförbudet hade överträtts. Ovanligt i det här fallet var att brevet riktade sig till en anonym meddelare varför JK fann att repressalieförbudet inte hade överträtts med tanke på att det inte var någon specifik person som utpekades samt att några hot om repressalier inte uttalades i brevet. JK begränsade sig till att uttala viss kritik riktad mot ordvalet i brevet vilket ansågs som mindre lämpligt, men beslöt att inte inleda förundersökning.

Liknande frågeställningar uppkom i **JK 2000-09-22 Dnr. 2780-00-30**. I förevarande fall intervjuades en statsåklagare av en journalist och vid intervjun framkom sekretessbelagda uppgifter ur en förundersökning. JK inledde granskningen med att fastslå vars och ens rätt att meddela sig i pressen med de undantag som anges i 7 kap. 3 § TF. Det eventuellt aktuella undantaget från meddelarfriheten var 7 kap. 3 § 1 st, 3p TF vilken gäller fall där någon uppsåtligt åsidosatt en kvalificerad tystnadsplikt enligt 16 kap. SekrL Sekretessen som gäller förundersökningar stadgas i 5 kap. 1 § SekrL och 9 kap. 17 § SekrL. Båda dessa bestämmelser saknas i 16 kap. 1 § 3p SekrL vilket medför att uppgifterna inte omfattas av någon kvalificerad tystnadsplikt utan fritt kan utlämnas med stöd av meddelarfriheten.

JK fortsatte sin granskning med att fastslå att myndigheter som sådana inte omfattas av meddelarfriheten och att vissa personer med höga befattningar inte nödvändigtvis omfattas av denna. Det kan vara svårt att avgöra huruvida de uttalar sig på myndighetens vägnar eller i egenskap av privatpersoner. JK kom fram till att det var svårt att i förevarande fall se åklagaren som en medborgare i allmänhet och därigenom omfattad av meddelarfriheten, särskilt med tanke på att fullgörandet av åklagarämbetets uppgifter lagts på de enskilda åklagarna enligt RB. Trots detta ansåg JK att stor försiktighet måste iaktas när det gäller att begränsa meddelarfriheten för de offentliganställda och konstaterade att ”endast när det är *uppenbart* (min kursivering) att ett uppgiftslämnande inte omfattas av meddelarfriheten kan det komma ifråga att det allmänna ingriper”. JK beslöt att inte inleda någon förundersökning med hänvisning till att det av honom nyss nämnda kriteriet inte var uppfyllt.

3.2.4 Kvalificerade tystnadsplikter till skydd för den enskildes personliga förhållanden

Ett område på vilket meddelarfriheten regelmässigt får vika för kvalificerade tystnadsplikter är när uppgifterna har en nära koppling till den enskildes personliga integritet, t ex inom hälso- och sjukvården. Detta motiveras främst med argumentet att det allmänna intresset av insyn i den typen av uppgifter vanligtvis är svagt. Diskussioner fördes under beredningsarbetet angående en utökad meddelarfrihet på hälso- och sjukvårdens område. Åsikten om en utökad meddelarfrihet motiverades med att insynsmöjligheter borde föreligga då det är fråga om ett så viktigt område som hälso- och sjukvården där extern kontroll torde vara behövlig. Åsikterna hade framförts av tryckfrihetskommittén som förordade att tre nivåer av sekretess borde införas på hälso- och sjukvårdens område. Enligt den modellen skulle man skilja mellan förtroendefall, myndighetsutövningsfall och mellanfall. Av dessa skulle endast förtroendesekretessen bryta meddelarfriheten. Synpunkterna fick visst medhåll i propositionen, men å andra sidan framhölls vikten av att vårdtagare skulle kunna lita på att känsliga uppgifter inte förmedlades till massmedia. Vidare förutsågs gränsdragningsproblem mellan de olika nivåerna och det ansågs inte självklart att uppgifter som fördes till myndighetsutövningsfallen inte kunde innehålla personliga uppgifter vilka inte borde kunna spridas med hjälp av meddelarfriheten. Den senare uppfattningen kom att dominera förslaget till SekrL.⁴⁸

7 kap. 1 § SekrL har nyligen (SFS 2006:854) ändrats och utökats och delas nu in fyra underparagrafer (7 kap. 1, 1 a, 1 b och 1 c §§) varav den första är att betrakta som huvudstadgandet då denna innehåller en generalklausul. 7 kap. 1 § SekrL är tillämplig inom hela den offentliga verksamheten och stadgar sekretess för uppgifter om den enskildes hälsa och sexualliv. Paragrafen är således inte tänkt att enbart omfatta hälso- och sjukvården. De uppgifter bestämmelsen tar sikte på kan röra missbruk, sexuell läggning, sexualbrott och könsbyten. Kännetecknande för bestämmelsen är att den inte är begränsad till att gälla en viss myndighet eller ett visst myndighetsområde samt att den är subsidiär i förhållande till andra bestämmelser som reglerar samma typ av uppgifter. Subsidiariteten gäller endast om den andra bestämmelsen ger ett starkare sekretesskydd än 7 kap. 1 § SekrL. Detta innebär att 7 kap. 1 § SekrL ger ett minimiskydd för uppgifter av ovan nämnd karaktär och dess generella karaktär illustreras av uttalanden i förarbetena om att bestämmelsen är ”avsedd att ge ett skydd i situationer när det inte finns någon tillämplig sekretessbestämmelse”.⁴⁹ Under beredningsarbetet ansåg en del remissinstanser att bestämmelsen skulle få en vidare utformning där även den enskildes personliga förhållanden ur ett ekonomiskt perspektiv skulle omfattas. Regeringen ansåg dock att

⁴⁸ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 371-372.

⁴⁹ Prop. 2005/06:161, s. 38.

tillämpningsområdet skulle bli alltför brett och att intresset av offentlighet väge tyngre.⁵⁰

7 kap. 1 § SekrL är försedd med ett kvalificerat rakt skaderekvisit. Lagstiftaren har använt sig av orden ”måste anses stå klart” och ”betydande men”. Vad gäller det första ledet i skaderekvisitet tjänar det inget egentligt syfte utan snarare införs ytterligare ett tolkningsmoment i fråga om skaderekvisit. I förslaget användes ursprungligen uttrycket ”får anses stå klart”⁵¹, men lagrådet fann att skaderekvisitet lätt kunde uppfattas som motsägelsefullt och rekommenderade två alternativa uttryck. Skaderekvisitet ändrades efter lagrådets kritik och det var dess andrahandsförslag som infördes i det slutliga lagförslaget. Lagrådet hade föredragit en konstruktion som anknöt till övriga skaderekvisit i SekrL varför man i första hand rekommenderade orden ”om det står klart att”.⁵² Uttrycket ”betydande men” används för att understryka att huvudregeln bör vara offentlighet. Normalt sett är bestämmelser innehållande kvalificerade raka skaderekvisit inte av den karaktären att de går före meddelarfriheten, men i det här fallet har lagstiftaren valt att låta tystnadsplikter som följer av 7 kap. 1 § SekrL bryta meddelarfriheten. Orsaken härtill sägs i förarbetena vara bestämmelsens karaktär av generalklausul, dvs. att det är mycket svårt att på förhand förutse i vilka situationer bestämmelsen kommer att få störst betydelse. Kombinerar nämnda förhållande med uppgifternas känsliga karaktär blir slutsatsen, enligt regeringen, att 7 kap. 1 § SekrL bör omfattas av kvalificerad tystnadsplikt enligt 16 kap. 1 § SekrL. Regeringen framförde även åsikten att uppgifterna det är fråga om inte kunde anses vara föremål för något allmänintresse samt att skaderekvisitets konstruktion är sådan att bestämmelsen ger uttryck för en stark offentlighetspresumtion med följderna att om en uppgift sekretessbeläggs med stöd av 7 kap. 1 § SekrL föreligger det ett synnerligen starkt skyddsintresse.⁵³

7 kap. 1 a § SekrL påminner till stor del om föregående sekretessbestämmelse. 7 kap. 1 a § SekrL har också karaktären av en generalklausul och är avsedd att vara tillämplig inom hela den offentliga förvaltningen. Bestämmelsen tar sikte på adressuppgifter, telefonnummer och liknande uppgifter vilka gör det möjligt att komma i kontakt med en person. I likhet med 7 kap. 1 § SekrL är bestämmelsen subsidiär i förhållande till övriga sekretessbestämmelser, dvs. den träder in om det inte finns någon sekretessbestämmelse i övrigt som ger ett starkare skydd.⁵⁴ För att det skall vara möjligt att sekretessbelägga adressuppgifter och liknande uppgifter krävs att det föreligger ett reellt hot om våld, antingen mot den enskilde eller mot någon honom närstående. Bestämmelsen tar sikte på personer som av en eller annan anledning är förföljda och som därför vill hemlighålla sin vistelseort. 7 kap. 1 a § kompletterar den s.k.

⁵⁰ Prop. 2005/06:161, s. 33

⁵¹ Ibid, s. 134.

⁵² Ibid, s. 153.

⁵³ Ibid, s. 41-42.

⁵⁴ Ibid, s. 47.

folkbokföringssekretessen i 7 kap. 15 § SekrL varför den senare också behandlas i det här sammanhanget.

Både 7 kap. 1 a § och 7 kap. 15 § SekrL har kvalificerade raka skaderekvisit vilket indikerar en stark presumtion för offentlighet. Det innebär bl.a. att tjänstemän vid myndigheter inte regelmässigt måste göra någon avancerad riskbedömning då det handlar om normalt sett helt harmlösa uppgifter om t ex en enskilds bostadsadress. I de fall då personuppgifterna är försedda med en av Skatteverket införd sekretessmarkering bör emellertid en mer ingående bedömning göras av behovet av sekretess för uppgifterna. Skulle den förföljde själv lämna personliga uppgifter till en myndighet ankommer det på denne att upplysa myndigheten om sekretessmarkeringen i folkbokföringen. Observeras bör att en sekretessmarkering inte automatiskt innebär att uppgifterna blir sekretessbelagda, men däremot är sekretessmarkeringen en förutsättning för att en mer ingående bedömning av sekretessbehovet görs.⁵⁵

Meddelarfriheten har begränsats i de fall då sekretessbeläggning sker genom att 7 kap. 1 a § SekrL har införts under 16 kap. 1 § 3p SekrL. Ett kvalificerat rakt skaderekvisit indikerar som nämnts ovan att bestämmelsen inte bör omfattas av kvalificerad tystnadsplikt, men även i det här fallet var det regeringens uppfattning att i de fall sekretessbeläggning av uppgifterna kunde bli aktuell handlade det om så skyddsvärda intressen att meddelarfriheten borde få stå tillbaka. Ytterligare argument för att kvalificerad tystnadsplikt skulle gälla var förhållandevis få fall sannolikt träffades av bestämmelsen, men att dessa är extremt skyddsvärda då röjande av uppgifterna kan få omfattande konsekvenser för den enskilde.⁵⁶

Anledningen till att 7 kap. 15 § SekrL ansågs behöva kompletteras med en likartad bestämmelse var att regeringen gjorde bedömningen att sekretess borde gälla även utanför folkbokföringen avseende uppgifter om enskildas bostadsadress och liknande i förekommande fall av hot och förföljelse. Eftersom 7 kap. 15 § SekrL endast omfattar folkbokföringen och en lösning genom vilken överföring av folkbokföringssekretessen inte var tillfyllest då en sådan bestämmelse endast skulle vara tillämplig mellan myndigheter (således inte i de fall uppgifterna inkom direkt till en myndighet från en enskild) valde regeringen att föreslå en ny bestämmelse om primärsekretess vilken skulle vara tillämplig vid alla myndigheter om behovet förelåg.⁵⁷ Innan ändringarna av 7 kap. 1 § SekrL omfattades 7 kap. 15 § i sin helhet av meddelarfriheten, men eftersom 7 kap. 1 a § förenades med kvalificerad tystnadsplikt lades även 7 kap. 15 § SekrL till i förteckningen i 16 kap. 1 § 3p SekrL eftersom bestämmelserna gäller samma typ av uppgifter.

Den bestämmelse som utgör grunden för kvalificerade tystnadsplikter till skydd för den enskildes personliga förhållanden inom hälso- och sjukvården är 7 kap. 1 c § SekrL. Sekretessen gäller inte bara inom hälso- och

⁵⁵ Prop. 2005/06:161, s. 55.

⁵⁶ Ibid, s. 59.

⁵⁷ Ibid, 49-50.

sjukvården utan även i övriga medicinska verksamheter. Exempel på dessa är rättspsykiatriska undersökningar och inom rättsmedicinen. Sekretessen tar också sikte på omprövningar av beslut inom hälso- och sjukvården. Beträffande uppgifter på hälso- och sjukvårdens område föreligger enligt 16 kap. 1 § 3 p ingen meddelarfrihet med två undantag. Undantagen utgörs av uppgifter om *verkställighet* av beslut inom hälso- och sjukvården samt uppgifter om beslut om *vård utan samtycke*. Undantagen motiverades i propositionen med att insynsintresset i sådana beslut generellt sett väger tyngre än intresset av integritetsskydd.⁵⁸ Kvalificerad tystnadsplikt gäller även i fråga om anmälan till hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Bestämmelsen i 16 kap. 1 § 3 p SekrL har sin grund i 7 kap. 2 § SekrL.

Inom socialtjänsten har lagstiftaren tillämpat samma rättsliga konstruktion som inom hälso- och sjukvården. Även på det här området är huvudregeln att tystnadsplikten bryter meddelarfriheten. De undantag från den kvalificerade tystnadsplikten som gäller inom hälso- och sjukvården är även tillämpliga inom socialtjänsten. Dock finns ytterligare ett undantag. Uppgifter om beslut om slutna ungdomsvård omfattas av meddelarfriheten och bryts således inte av den kvalificerade tystnadsplikten. Motiveringen är densamma som för undantagen redovisade ovan gällande kvalificerade tystnadsplikter på hälso- och sjukvårdens område.⁵⁹

De kvalificerade tystnadsplikterna på hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område kompletteras och utökas med bestämmelsen i 7 kap. 6 § SekrL som i sin helhet omfattas av kvalificerad tystnadsplikt enligt 16 kap. 1 § 3p SekrL. 7 kap. 6 § SekrL behandlar förhållanden inom både hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Bestämmelsen innebär att anmälan eller annan utsaga en enskild gjort om en annans persons hälsotillstånd skall sekretessbeläggas om röjandet av uppgifterna skulle försätta anmälaren i fara eller om någon anmälaren närstående skulle löpa risk att utsättas för våld eller annat allvarligt men. De omständigheter som kan föranleda någon enskild att göra en anmälan eller utsaga om någon annan persons hälsotillstånd är t ex förekomsten av barnmisshandel och olika former av missbruk. I sådana fall är det väsentligt att uppgiftslämnaren skall kunna vara anonym för att undvika olika former av repressalier från den person anmälan eller utsagan handlar om.⁶⁰

Vanligtvis gäller inte sekretessen och den kvalificerade tystnadsplikten den enskilde som uppgifterna handlar om, men i det här fallet har lagstiftaren gjort avsteg från huvudregeln då sekretessen och den kvalificerade tystnadsplikten även tar sikte på den uppgifterna berör. För att trygga rättssäkerheten i förhållande till den uppgifterna berör (den vars hälsotillstånd blivit föremål för anmälan eller utsaga) har skaderekvisitet i 7 kap. 6 § SekrL fått en striktare utformning än de vanliga typerna av skaderekvisit. Det handlar här om en form av försvagat rakt skaderekvisit.⁶¹

⁵⁸ Prop. 1979/80:2 del A, s. 372.

⁵⁹ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 372.

⁶⁰ Ibid, s. 187.

⁶¹ Se avsnitt 3.1.1.

För att kunna sekretessbelägga, och sålunda också belägga uppgifterna med kvalificerad tystnadsplikt, måste en påtaglig fara för anmälaren eller utsagegivaren vara för handen. Vad gäller skyddet för närstående till anmälaren eller utsagegivaren måste det föreligga en påtaglig fara för våld eller annat allvarligt men. Det innebär att faran måste vara reell och att huvudregeln är att offentlighet skall gälla. Lagstiftaren poängterar att sekretessbeläggande av uppgifter inte får ske rutinmässigt.⁶²

Kvalificerad tystnadsplikt förekommer även inom kriminalvården. Då tystnadsplikten till sin utformning är tämligen lik den kvalificerade tystnadsplikten med grund i 7 kap. 6 § SekrL behandlas den i anslutning till denna. Till skillnad från bestämmelsen i 7 kap. 6 § SekrL har rekvisitet för kvalificerad tystnadsplikt preciserats i 16 kap. 1 § 3p SekrL istället för i bestämmelsen tystnadsplikten grundar sig i, dvs. 7 kap. 21 § SekrL. Orsaken härtill är att syftet varit att bibehålla så stor öppenhet som möjligt inom kriminalvården, men samtidigt att begränsa informationsflödet i de situationer då det är särskilt påkallat.⁶³ Skaderekvisitet i 7 kap. 21 § 1 st SekrL är formulerat så att sekretess gäller för uppgifter om den enskildes (på kriminalvårdsanstalt intagne) personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller honom närstående lider men *eller* att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Det är således fråga om ett rakt skaderekvisit vilket indikerar presumtion för offentlighet. Rekvisitet överensstämmer inte helt och hållet med rekvisitet som uppställs för kvalificerad tystnadsplikt i 16 kap. 1 § 3p SekrL. Det är inte tillräckligt att det kan antas att den enskilde eller honom närstående lider men om uppgiften röjs för att även kvalificerad tystnadsplikt skall gälla utan det krävs att uppgiftens röjande kan antas medföra fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men. Detta innebär att om en uppgift skulle sekretessbeläggas med motiveringen att det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs, men inte att denne riskerar att utsättas för våld, så föreligger fortfarande meddelarfrihet angående den aktuella uppgiften. Detta är ett något märkligt förhållande då rekvisiten vanligtvis överensstämmer med varandra i den aktuella bestämmelsen och i 16 kap. 1 § 3p SekrL.

Även skolväsendet omfattas av kvalificerad tystnadsplikt i viss utsträckning. Bestämmelsen om kvalificerad tystnadsplikt i 16 kap. 1 § 3p SekrL tar sin utgångspunkt i 7 kap. 9 § SekrL. Sekretessen omfattar enligt 7 kap. 9 § 1 st SekrL den undervisning som bedrivs inom förskolan, grundskolan, gymnasieskolan och särskolan. Sekretessen tar främst sikte på psykologiska undersökningar av antingen psykolog eller kurator. Sådana uppgifter omfattas av sekretess även inom högskolan och vuxenutbildningen i övrigt enligt 7 kap. 9 § 4 st SekrL. Sekretessen gäller inom det obligatoriska skolväsendet även för övriga uppgifter som berör den enskildes personliga förhållanden enligt 7 kap. 9 § 2 st SekrL. Skillnaden mellan första och andra stycket består i att i det första stycket gäller sekretessen med omvänt skaderekvisit (presumtion för sekretess) medan sekretessen enligt andra

⁶² Prop. 1979/80:2 Del A, s. 188.

⁶³ Ibid, s. 375.

stycket gäller med rakt skaderekvisit (presumption för offentlighet). Inom förskoleverksamheten gäller emellertid sekretess med omvänt skaderekvisit för alla uppgifter om enskilda personliga förhållanden enligt 7 kap. 38 § SekrL. På samma sätt som inom den övriga skolverksamheten omfattas uppgifter inom förskoleverksamheten av kvalificerad tystnadsplikt enligt 16 kap. 1 § 3p SekrL. En typ av uppgifter är undantagna från kvalificerad tystnadsplikt enligt 16 kap. 1 § 3p SekrL. Det gäller uppgifter om skiljande av elev från undervisningen samt olika disciplinära åtgärder som har vidtagits för att tillrättaföra en elev. I dessa fall har integritetsintresset ansetts vara svagare än när det handlar om den typen av personliga uppgifter som framkommer vid psykologiska undersökningar. Något liknande undantag från den kvalificerade tystnadsplikten finns inte när det gäller förskoleverksamheten. Sannolikt beror det på att disciplinära åtgärder inte torde vara särskilt frekvent förekommande i förskolan. Tystnadspliktskommittén rekommenderade också på undervisningsväsendets område att man skulle skilja mellan tre olika fall av sekretess, men kommitténs förslag genomfördes inte. Innan antagandet av 1980 års SekrL reglerades sekretessen inom undervisningsväsendet av föreskrifter på lägre nivå än lag varför meddelarfrihet förelåg angående alla uppgifter inom skolan. Genom införandet av sekretessbestämmelser och kvalificerade tystnadsplikter inom skolväsendet ändrades detta.⁶⁴

Kvalificerad tystnadsplikt föreligger också angående uppgifter rörande en myndighets personalsociala verksamhet om uppgifterna härrör från psykologisk undersökning eller om uppgiften finns hos befattningshavare i vars arbetsuppgifter ingår att bistå den anställde med råd och hjälp i personliga angelägenheter enligt 7 kap. 11 § 1 och 2 st SekrL. Regleringen är densamma vad gäller personalvården inom totalförsvaret (se 7 kap. 12 § 2 st SekrL och 16 kap. 1 § 3p SekrL). Befattningshavarna som avses är i allmänhet chefer och arbetsledare och inte några specifika anställda med uppgiften att endast bedriva personalsocial verksamhet.⁶⁵ Övriga uppgifter rörande en myndighets personaladministrativa verksamhet som i och för sig är sekretessbelagda enligt 7 kap. 11 § 3-5 st SekrL omfattas inte av kvalificerad tystnadsplikt varför meddelarfrihet föreligger. De uppgifter det handlar om är uppgifter som härrör från myndigheternas personaladministrativa verksamhet och som i och för sig kan innehålla samma typ av information som avses i 7 kap. 11 § 1 och 2 st SekrL, men lagstiftaren har i de här fallen valt att låta en lägre grad av sekretess gälla.⁶⁶ Dessa uppgifter omfattas inte av kvalificerad tystnadsplikt. Motiven bakom kvalificerad tystnadsplikt inom myndigheters personalsociala verksamhet sammanfaller med motiven bakom kvalificerade tystnadsplikter inom hälso- och sjukvårdsområdet. Uppgifterna anses vara av så känslig karaktär att meddelarfrihet är utesluten av integritetsskäl. Varför lagstiftaren har valt att inte låta kvalificerad tystnadsplikt omfatta hela den aktuella paragrafen är svårt att säga. Troligen beror det på att insynsintresset anses vara tillgodosett genom en regel i 7 kap. 11 § 3 st som innebär att beslut i

⁶⁴ Prop. 1979/80:2 del A, s. 373.

⁶⁵ Ibid, s. 201.

⁶⁶ Ibid, s. 202.

personaladministrativa ärenden inte är sekretessbelagda. Följaktligen torde risken för att personliga uppgifter läcker ut vara minimal då det redan finns en insynsmöjlighet.

Kvalificerade tystnadsplikter är vidare förekommande i adoptionssammanhang (7 kap. 29 § SekrL och 16 kap. 1 § 3p SekrL). Sekretessen gäller statens nämnd för internationella adoptionsfrågor och är försett med ett enkelt skaderekvisit. Huvudregeln är alltså presumtion för offentlighet vad gäller uppgifter om enskilda personliga förhållanden. 16 kap. 1 § 3p uppställer inte några ytterligare rekvisit eller begränsningar för att kvalificerad tystnadsplikt skall gälla än de som förekommer i 7 kap. 29 § SekrL. Kvalificerade tystnadsplikter är aktuella även i Barnombudsmannens verksamhet samt i ärenden om tillstånd till färdtjänst (7 kap. 34 och 37 §§ samt 16 kap. 1 § 3p SekrL). Båda sekretessbestämmelserna är förenade med omvänt skaderekvisit varför huvudregeln är att sekretess skall gälla.

Vid allmänna val till folkvalda församlingar förekommer också uppgifter vilka är sekretessbelagda enligt 7 kap. 49 § SekrL. Sekretessen tar sikte på uppgifter om hur en väljare röstat som framkommit när väljaren biträtts av en valfunktionär vid röstningen eller om valkuvertet inte lagts i valurnan med följderna att det är möjligt att efter valet utröna hur en viss väljare röstat. Sekretessbestämmelsen saknar skaderekvisit vilket innebär att den är absolut och att ingen bedömning är nödvändig. Värt att uppmärksamma i det här sammanhanget är att bestämmelsen endast tar sikte på valfunktionärer. Övriga privatpersoner som eventuellt kan vara en väljare behjälplig i valsituationen träffas inte av stadgandet i 7 kap. 49 § SekrL.⁶⁷

Inte alla sekretessbestämmelser i 7 kap. SekrL ingår i uppräknningen i 16 kap. 1 § 3p SekrL varför meddelarfriheten är tillämplig på de uppgifter som dessa bestämmelser tar sikte på. Exempel på sekretessbelagda uppgifter till skydd för den enskildes personliga förhållanden som inte omfattas av kvalificerad tystnadsplikt och därmed kan lämnas ut av en enskild tjänsteman i publiceringssyfte är uppgifter som är sekretessbelagda enligt 7 kap. 10 § 1 st SekrL. Bestämmelsen stadgar sekretess med omvänt skaderekvisit vilket indikerar att uppgifterna betraktas som skyddsvärda av lagstiftaren. Paragrafen behandlar uppgifter om enskilda personliga förhållanden som förekommer i samband med arbetsförmedling och yrkesvägledning.

Ett JO-beslut som belyser det faktum att uppgifter, som i ett sammanhang omfattas av kvalificerad tystnadsplikt inte behöver göra det i ett annat, är **JO 2001-11-05 Dnr 2673-1999**. I det här ärendet aktualiserades 7 kap. 8 § SekrL. Bakgrunden var att en yrkesinspektör uttalat sig i media om en autistisk pojkes boendeförhållanden på ett av Sundsvall kommun inrättat s.k. korttidsboende. Inspektören hade gjort en inspektion av korttidsboendet och lämnade en tid därefter uppgifter i massmedia om den autistiske pojken

⁶⁷ Prop. 2004/05:163, s. 98 f.

beteende och om längden på hans vistelse på hemmet. Ordförande i socialnämnden anmälde fallet till JO.

Ärendet skickades på remiss till Arbetarskyddsstyrelsen och Socialstyrelsen. Båda instanserna var eniga om att den aktuella sekretessbestämmelsen var 7 kap. 8 § SekrL. Bestämmelsen tar sikte på myndigheter vars verksamhetsområde är arbetarskydd. Sekretessen gäller uppgifter om enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden. Inspektören var därmed förhindrad att utlämna några till ärendet relaterade handlingar. Vad däremot gäller inspektörens kontakter med massmedia så saknas 7 kap. 8 § SekrL i den uttömmande uppräknings i 16 kap. 1 § 3p SekrL varför ingen kvalificerad tystnadsplikt föreligger. JO höll med om remissinstansernas tolkning av lagen och hade ingenting att erinra om vad gällde inspektörens agerande. JO ansåg dock att regleringen i 7 kap. 8 § SekrL behövde ses över och eventuellt införas på listan över regler vilka grundar kvalificerad tystnadsplikt.

3.2.5 Kvalificerade tystnadsplikter till skydd för den enskildes ekonomiska förhållanden

Den näst största kategorin av bestämmelser som grundar kvalificerade tystnadsplikter är de som syftar till att skydda den enskildes ekonomiska förhållanden. Bestämmelserna som dessa kvalificerade tystnadsplikter grundar sig på är stadgade i 8 kap. SekrL.

De fall som är mest frekvent förekommande när det handlar om sekretess till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden är när en myndighet inhämtar uppgifter av ekonomisk karaktär för att utöva kontroll eller genomföra utredningar.⁶⁸ 8 kap. 3 § 1 st SekrL stadgar sekretess med rakt skaderequisit för uppgifter som lämnas till myndighet i samband med frågor som angår samhällsplanering eller försörjningsberedskap. Dessa uppgifter är den enskilde skyldig enligt lag att lämna och det förhållandet medför att lagstiftaren har valt att även låta sekretessen omfattas av kvalificerad tystnadsplikt.⁶⁹

Även 8 kap. 4 § 2 st 1 men., 5 § 1 st 2p och 6 § 1 st 2p SekrL är av liknande karaktär. Samtliga paragrafer tar sikte på situationer där myndigheter inhämtar uppgifter av ekonomisk natur från enskilda för att kunna fullgöra sina uppgifter, antingen ifråga om tillsyn över verksamheter eller ifråga om tillståndsgivning. I dessa fall är huvudregeln emellertid att den enskilde (observera att "enskild" även avser privata bolag och liknande) som står under tillsyn eller den enskilde som är föremål för tillståndsprövningen inte skyddas i lika stor utsträckning som en tredjeman vilken ingått en affärsförbindelse eller liknande med den som står under tillsyn. Detta motiveras med att insynsintresset vad gäller uppgifter om tredje man knappast är särskilt starkt. De fall som är aktuella är t ex Riksbankens

⁶⁸ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 228.

⁶⁹ Ibid, s. 375.

tillsynsverksamhet eller tillsynen över försäkringsbolag. Det vore enligt förarbetena inte rimligt att uppgifter om en banks kunder skulle omfattas av meddelarfriheten.⁷⁰

Ytterligare exempel på sekretessbestämmelser som ligger till grund för kvalificerad tystnadsplikt är 8 kap. 21 § SekrL. I det här fallet handlar det om tillsyn över stiftelser. Kvalificerad tystnadsplikt inträder dock inte till skydd för stiftelsen utan endast för en enskild person vars personliga uppgifter uppenbarats till följd av tillsynsverksamheten. Skaderekvisitet är rakt, men modifieras om frågan om kvalificerad tystnadsplikt befinner sig vara aktuell. Tystnadsplikten blir kvalificerad endast om den enskilde löper risk att drabbas av allvarligt men till följd av röjandet av uppgifterna. Huvudregeln är alltså meddelarfrihet om inte omständigheter av allvarlig karaktär föranleder en annan bedömning.

3.2.6 Övriga kvalificerade tystnadsplikter

Tystnadsplikter som inte direkt kan inordnas under någon av de i 4.2.4 och 4.2.5 nämnda kategorierna kan föras till en kategori benämnd övriga tystnadsplikter. Dessa tystnadsplikter grundas på bestämmelser i 9 kap. SekrL.

De viktigaste bestämmelserna är 9 kap. 1-3 §§ SekrL vilka tar sikte på tull- och skatteområdet. Under beredningsarbetet förorsakade sekretessbestämmelserna på skatteområdet svårigheter. Motiven till en utbredd meddelarfrihet på skatteområdet var att det typiskt sett handlar om mycket ingripande beslut för den enskilde varför behovet av extern kontroll av verksamheten är stort. Detta synsätt förordades av TK. Å andra sidan erkändes behovet av integritetsskydd gällande taxeringsuppgifter. Trots att det typiskt sett handlar om all dagliga uppgifter ansågs det av den enskilde kunna uppfattas som integritetskränkande om uppgifter om dennes taxering skulle publiceras. Farhågor uttrycktes om att en alltför utbredd meddelarfrihet kunde leda till omfattande publiceringar om enskildas ekonomi. Resultatet blev en kompromiss i vilken största delen av uppgifterna om enskildas taxering omfattas av kvalificerad tystnadsplikt. Beslut om taxering och skatt beslöts vara undantagna från sekretessen enligt 9 kap. 1 § 2 st SekrL medan det ansågs att övriga uppgifter skulle omfattas av sekretess och kvalificerad tystnadsplikt.⁷¹

I sammanhanget bör nämnas **NJA 2003 s. 477** som aktualiserade skatteseekretessen i 9 kap. 1 § 1 st SekrL. Målet handlade om en promemoria som översänts från Riksskatteverket till Domstolsverket vilken innehöll uppgifter av skattekaraktär om två bolag. Bolagen hävdade att uppgifterna omfattades av kvalificerad tystnadsplikt enligt 9 kap. 1 § 1 st SekrL och 16 kap. 1 § 3p. SekrL. Domstolen inledde med att konstatera att de aktuella

⁷⁰ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 377.

⁷¹ Ibid, s. 379.

uppgifterna i och för sig omfattades av sekretess enligt 9 kap. 1 § 1 st SekrL och att uppgifterna inte kunde anses utgöra beslut enligt 9 kap. 1 § 3 st SekrL vilket hade fått till följd att uppgifterna skulle ha betraktats som offentliga. Sedan domstolen konstaterat att uppgifterna omfattades av kvalificerad tystnadsplikt återstod att pröva om det likväl varit tillåtet att lämna ut uppgifterna till Domstolsverket med stöd av undantagsbestämmelsen i 14 kap. 3 § SekrL. Innebörden av 14 kap. 3 § 1 st SekrL är att sekretessbelagda uppgifter kan utlämnas till andra myndigheter om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas till annan myndighet har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.⁷² Högsta domstolen kom i sitt domslut fram till att intresset av att myndigheten skulle kunna utföra sina uppgifter genom att så skyndsamt som möjligt få ut materialet till domstolarna hade företräde framför sekretessen. NJA 2003 s. 477 tjänar till att belysa det faktum att trots att uppgifter omfattas av kvalificerad tystnadsplikt kan uppgifterna under vissa omständigheter lämnas till andra myndigheter.

Kvalificerade tystnadsplikter kan uppkomma genom att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut med *förbehåll* enligt 14 kap. 9 eller 10 §§ och 16 kap. 1 § 4 p SekrL. Det innebär att den efterfrågade sekretessbelagda uppgiften lämnas ut, men med villkoret att den inte får publiceras. När uppgiften lämnas ut med förbehåll om att publicering inte får ske omfattas den automatiskt av kvalificerad tystnadsplikt.

Kvalificerade tystnadsplikter uppkomna till följd av ett förbehåll aktualiserades i **JK 2002-01-30 Dnr 3687-01-30**. Under 2001 begärde en journalist ut uppgifter ur rapporter från slakterier från Statens jordbruksverk. Materialet innehöll uppgifter om bl.a. varför vissa djur fått kasseras vid slakt. Uppgifterna befanns vara skyddade av sekretess enligt 8 kap. 6 § 1 st 1p SekrL. Bestämmelsen innehåller ett rakt skaderekvisit och verket gjorde den bedömningen att skada kunde antas uppkomma för de näringsidkare som figurerade i det begärda materialet. Dock lämnades uppgifterna ut ändå, men med ett sekretessförbehåll enligt 14 kap. 9 § SekrL. Förbehållets ordalydelse var klar och tydlig och innehöll bl.a. formuleringen ”uppgifter som på något sätt kan röja slakteriernas identitet får inte användas”.

Uppgifterna ur det utlämnade materialet dök emellertid upp i en artikel, skriven av journalisten som begärt ut materialet, i ATL som är lantbrukets affärstidning. Bl.a. publicerades uppgifter om antalet skadade grisar med angivande av slakteriers namn.

JK konstaterade att det var möjligt för en myndighet att ställa upp sådana förbehåll som gjorts i förevarande fall när det är fråga om känsliga uppgifter som omfattas av sekretess. I och med förbehållet uppkommer även kvalificerad tystnadsplikt enligt 16 kap. 1 §, 4p SekrL. En fråga som komplicerade fallet var till vem förbehållet skulle anses riktat; riktade det sig till journalisten eller till tidningen i egenskap av juridisk person. JK

⁷² Prop. 1979/80:2 del A, s. 326 f.

gjorde bedömningen att även om förbehållet kunde anses riktat till tidningen, så omfattades även journalisten själv när han för tidningens räkning begärde att få uppgifter utlämnade. Enligt JK kan även andra personer på tidningen anses träffade av ett dylikt sekretessförbehåll, t.ex. ansvarig utgivare och andra befattningshavare. JK slog även fast att de publicerade uppgifterna härrörde från materialet som lämnats ut från Statens jordbruksverk med sekretessförbehåll. JK gjorde vidare bedömningen att brott mot 7 kap. 3 § TF kunde ha begåtts och beslutade att inleda förundersökning i ärendet.

3.2.7 Kvalificerade tystnadsplikter grundade på annan lagstiftning än sekretesslagen

16 kap. 1 § SekrL avslutas med punkterna 5-13 vilka behandlar kvalificerade tystnadsplikter som inte grundas direkt på bestämmelser i SekrL utan på regler som återfinns i andra författningar. Som nämnts i inledningen behandlas inte dessa ingående i föreliggande arbete. De berörs endast kort med tanke på att tystnadsplikter stadgas i ett stort antal författningar, men endast de som är upptagna i 16 kap. 1 § SekrL är av den karaktären att de bryter meddelarfriheten. Detta nämns för att göra läsaren uppmärksam på att bestämmelser i SekrL inte exklusivt stadgar tystnadsplikter utan endast i de fall tystnadsplikterna är förenade med handlingssekretess vilket är fallet med samtliga bestämmelser i SekrL.

3.3 Slutsatser

En slutsats som kan dras efter genomgången av en del av de kvalificerade tystnadsplikterna är att majoriteten av dem rör den enskildes personliga förhållanden. En liten del tar sikte på uppgifter som rör det allmänna, men dessa är i klar minoritet. De kvalificerade tystnadsplikternas primära funktion är således att garantera den enskilde ett minimiskydd för dennes personliga integritet i förhållande till myndigheter.

Vidare står det klart att även om en bestämmelse i SekrL innehåller ett omvänt skaderekvisit så är det inte därmed självklart att uppgifterna också omfattas av kvalificerad tystnadsplikt. Omvänt skaderekvisit är en indikator på att uppgifterna anses skyddsvärda. Istället för att generellt belägga sådana uppgifter med kvalificerad tystnadsplikt har lagstiftaren tagit ställning till frågan i varje enskilt fall.

Som framgått har lagstiftaren varit restriktiv avseende kvalificerade tystnadsplikter till skydd för de allmänna intressena. Mest intressant är frånvaron av kvalificerade tystnadsplikter angående de flesta uppgifter ur förundersökningar.

Ett problem avseende bristen på kvalificerade tystnadspliter angående uppgifter i förundersökningar kan utläsas i JK: s ärende om en läcka i förundersökningen om konststölden på Nationalmuseum i Stockholm. Problemet är meddelarens syfte och intentioner. Det är högst sannolikt att meddelaren i det här fallet fick betalt för sina uppgifter. Frågan är då om meddelarfriheten bör skydda meddelare som utlämnar sekretessbelagt material enbart i syfte att tjäna pengar. Syftet med meddelarfriheten är att den offentliga tjänstemannen skall ha möjlighet att kritisera och påtala brister i verksamheten, inte att känsliga uppgifter skall vidarebefordras i vinstsyfte. En relevant fråga är till vilket pris meddelarfriheten skall förverkligas. Är det acceptabelt att förundersökningar saboteras med allvarliga följder för rättsväsendet?⁷³

JK fastslog att det inte var en överträdelse mot repressalieförbudet att publicera ett brev med innebörden att uppgiftslämnandet borde upphöra när det riktade sig mot en eller flera okända meddelare. Detta konstaterande skiljer sig delvis från uppfattningen i tidigare praxis vad gäller repressalieförbudet.⁷⁴ Skillnaden var i och för sig att meddelaren i JK-ärendet var anonym, men synen på vad som är att betrakta som repressalier tycks något förändrad.

Vidare tyder frånvaron på brott mot de kvalificerade tystnadsplikterna antingen på att de enskilda tjänstemännens omdöme är präglad av sunt förnuft eller på att uppgiftslämnaren i sådana ärenden helt enkelt oftast inte går att identifiera. Jag lutar åt den första förklaringen då åtminstone anmälningfrekvensen borde vara större när det gäller brott mot de kvalificerade tystnadsplikterna än vad som faktiskt är fallet om dessa var vanligt förekommande. Ett av få ärenden där material omfattat av kvalificerad tystnadsplikt utlämnats i publiceringssyfte och som sedan blivit föremål för JK:s granskning är de uppgifter som förundersökningsledaren Hans Holmér vidarebefordrade till massmedia under förundersökningen kring mordet på Olof Palme.⁷⁵

⁷³ Se Mårten Schultz, *Är meddelarfriheten värd vilket pris som helst?*, FT 1998, s. 117-121.

⁷⁴ Se t ex JO 2004-06-04 dnr 4513-2002 och JO 2005-03-21 dnr 1284-2004.

⁷⁵ JK 1989-03-22, Dnr 3406-88-22.

4 Meddelarfrihet

4.1 Meddelarfriheten

Tryckfriheten i svensk rätt bygger på sex grundläggande principer vilka medför att tryckfriheten intar en särställning i rättssystemet. Först och främst gäller förbud mot censur av tryckta skrifter och etableringsfrihet. Vidare gäller speciella regler angående ansvarighet för tryckfrihetsbrott samt en uttömmande uppräkningslista i TF av vilka brotten är. Vid beivrande av dessa brott tillämpas dessutom ett speciellt rättegångsförfarande vilket bl.a. innebär att en jury tar ställning till om ett tryckfrihetsbrott begåtts eller inte varpå den lagfarna domstolen antingen kan fria eller bestämma påföljd. Friar juryn har således inte domstolen möjligheten att ändra dess beslut i skärpande riktning.⁷⁶ Dessa principer innebär att tryckfriheten intar en unik ställning i svensk rätt. Den sista principen gäller meddelar- och anonymitetsskyddet och är den som skall behandlas i den vidare framställningen.

Av 1 kap. 1 § 3st TF framgår det att det står var och en fritt att med de undantag som är angivna i TF meddela uppgifter och underrättelser för publicering i vilket ämne som helst. Att märka är att uppgiften måste vara avsedd för publicering och uppgiften måste befordras till en viss bestämd mottagare. Vidare måste publiceringen ske i en tryckt skrift som omfattas av definitionen av ”tryckt skrift” enligt 1 kap. 5-6 §§ TF. Mottagarkretsen som avses anges i 1 kap. 1 § 3st TF och omfattar skriftens författare eller därmed likvärdig upphovsman, skriftens utgivare, särskild redaktion eller företag som tillhandahåller uppgifter för publicering (t ex TT eller Reuters). Är inte syftet att uppgiften skall bli publicerad, men blir det ändå, skyddas inte meddelaren mot ett eventuellt åtal.⁷⁷ Även anskaffare av information skyddas av reglerna, men fortfarande med undantaget att syftet med anskaffandet skall vara publicering av uppgifterna enligt 1 kap. 1 § 4 st TF.

Meddelarfriheten stadgas även i 1 kap. 2 § YGL. YGL kompletterar TF eftersom YGL tar sikte på andra medier än tryckt skrift. Utformningen av meddelarskyddet är likadant som i TF. Enligt 1 kap 1 § YGL skall YGL tillämpas på ljudradio, television och övriga tekniska upptagningar och tillförsäkrar varje medborgare rättigheten att ge uttryck för sina åsikter i dessa medium. Terminologin skiljer sig av nödvändighet åt mellan lagarna. TF talar t.ex. om publicering medan YGL talar om offentliggörande.

Meddelarfriheten gäller även de flesta uppgifter som är sekretessbelagda enligt SekrL. Orsaken är att bestämmelserna i SekrL är tämligen allmänna avvägningar mellan intresset av sekretess och intresset av insyn. Därför har lagstiftaren förutsett att det kan uppkomma situationer då intresset av insyn

⁷⁶ SOU 1983:70 s. 63.

⁷⁷ Strömberg, Tryckfrihetsrätt, s. 29.

väger tyngre än sekretessintresset, och i sådana fall bör den enskilde tjänstemannen inte vara förhindrad att utlämna sekretessbelagda uppgifter i publiceringssyfte. Argumenten för att utlämna sekretessbelagda uppgifter har även sin grund i förverkligandet av offentlighetsprincipen. Det har inte ansetts önskvärt att beskära offentliga funktionärers möjlighet att meddela sig i media om sådant som kan anses vara av allmänt intresse, t ex brister i verksamheten.⁷⁸ Det bärande argumentet är att den enskilde offentlige funktionären skall vara skyddad mot repressalier om och när denne väljer att använda sig av meddelarfriheten.⁷⁹ Dessa avvägningar har medfört att sekretessbestämmelserna inte förhindrar spridning av sekretessbelagda uppgifter, något som de på ytan ger intryck av att göra. Det förhåller sig dock inte så att en offentlig funktionär under några omständigheter skulle vara *tvungen* att vidarebefordra sekretessbelagda uppgifter utan lagstiftaren har givit den offentlige funktionären *möjligheten* att vidarebefordra sådana uppgifter på eget initiativ.⁸⁰

Meddelarfriheten har också sin grund i, och är till stor del en följd av, principen om ensamansvar på tryckfrihetens område. Ensamansvaret innebär att det är den ansvarige utgivaren av en periodisk skrift eller författaren till annat tryckt verk som i allmänhet bär det tryckfrihetsrättsliga ansvaret. Detta framgår av 8 kap. TF.⁸¹

JO har i ett flertal ärenden uttalat kritik mot myndigheter som på olika vis försökt beskära de anställdas rätt att fritt meddela sig med media. Ett exempel är **JO 2004-06-04, Dnr 4513-2002**. I det här faller var frågan om innehållet i en broschyr sammanställd av Försvarets materielverk avsåg att begränsa medarbetarnas rätt att utnyttja sin grundlagsfästa meddelarfrihet. Broschyren var framtagen för att ge medarbetarna vägledning i hur de skulle gå tillväga vid förfrågningar om information från utomstående. Broschyren utformades av informationsenheten vid FMV och avsikten enligt verket var att verkets s.k. informationspolicy skulle kunna genomföras. Avsikten var inte att begränsa medarbetarnas meddelarfrihet. Dock förekom det i broschyren anvisningar om hur medarbetarna skulle hantera kontakter med pressen. Bl.a. sades det att "Förtroliga samtal med journalister av typ 'off the record' eller 'det här kan du inte skriva om' vid såväl inofficiella som officiella sammanhang skall du inte ha". Även i övriga kontakter med massmedia skulle medarbetaren ta kontakt med Informationsavdelningen enligt broschyren.

JO var kritisk och ansåg att utformningen av broschyren var anmärkningsvärd. Formuleringarna gav intryck av att myndigheten försökte kontrollera de anställdas kontakt med massmedia och till och med förbjuda sådana kontakter. Detta menade JO var ett tydligt exempel på inskränkningar i meddelarfriheten och förordade en omformulering av den aktuella broschyren.

⁷⁸ Prop. 1979/80:2 Del A s. 104-105.

⁷⁹ Prop. 1975/76:204, s. 95.

⁸⁰ Corell m fl, Sekretesslagen, s. 420.

⁸¹ Ibid, s. 27 f.

Ett annat fall som aktualiserar likartade frågeställningar är **JO 2005-03-21, Dnr 1284-2004**. Den tidigare chefen (P. Å.) på miljö- och hälsoskyddskontoret i Hofors kommun tilldelades en skriftlig erinran och en skrivelse om att han brustit i lojalitet mot arbetsgivaren p.g.a. uttalanden om kommunen i massmedia. Erinran tog sikte på ett möte som P. Å. tagit initiativ till med anledning av befarad legionellasmitta. På mötet, vilket var TV-bevakat, skulle han ha pekat ut en viss person och enligt kommunledningen "tangerat brott mot SekrL". I skrivelsen som kritiserade P. Å. för illojalitet framhölls uttalanden av P. Å. angående att kommunen skulle ha skickat "luftfakturor" och P. Å. skulle även ha uttryckt sig i tidningsartiklar på ett sätt som skulle kunna skada arbetsgivaren. Vad han sagt i pressen var att arbetsbelastningen på miljö- och hälsoskyddskontoret var så hög att det förelåg risk för en utbrändhetssituation.

Kommunen ansåg sig inte ha begått något fel och framhöll att en erinran inte är någon disciplinär bestraffning, utan anger direktiv vilka arbetsgivaren vill att arbetstagaren skall rätta sig efter. Vidare ansåg kommunen att kritiken i erinran avsåg P. Å.'s arbetsinsats och skulle inte uppfattas som någon inskränkning av hans yttrande- och meddelarfrihet. Vad angick skrivelsen om illojalitet ansåg kommunen inte att heller denna var ett försök att begränsa P. Å.'s yttrande- och meddelarfrihet. Tvärtom hade kommunen inledningsvis poängterat medarbetares rätt att nyttja sina grundlagsskyddade rättigheter. Kommunen ansåg också att yttrandena i pressen hade gjorts av P.Å. som representant för arbetsgivaren.

JO inledde sin granskning av ärendet med att konstatera att yttrande- och meddelarfriheten gäller alla svenska medborgare, även offentliganställda. Offentliganställda är således oförhindrade att ge uttryck för sin syn på organisationen och liknande så länge uppgifterna inte omfattas av någon i 16 kap. 1 § SekrL. uppräknad kvalificerad tystnadsplikt. Nämnas bör även att yttrande- och meddelarfrihetens syfte är framför allt att möjliggöra insyn i förvaltningen. En offentliganställd skall utan risk för repressalier av olika slag kunna framföra sin åsikt om organisation, beslut och direktiv. I tjänsten är han dock skyldig att rätta sig efter arbetsgivarens instruktioner, men det påverkar inte hans möjligheter att ge uttryck för privata åsikter i media. JO utdelade kraftig kritik mot kommunens hantering av ärendet och pekar på "anmärkningsvärt bristande kunskaper om regleringen på området". JO förordade att kommunstyrelsen och berörd personal omgående satte sig in i ämnet.

Ibland kan meddelarfriheten fungera till skydd för intressen som aldrig åsyftats vilket illustreras genom **NJA 1999 s. 275**. Rättsfallet har ingenting med offentliga tjänstemän att göra, men visar på vidden av meddelarfriheten. I Aftonbladet publicerades bilder på nynazister som iförda rånarluvor och beväpnade med tårgaspistol poserade utanför en TV-journalists hem samt framför Stockholmspolisens informationschefs hem. Både journalisten som skrivit artikeln och införskaffat bilderna samt nynazisterna som poserat åtalades för olaga hot och hot mot tjänsteman.

TR:n och HovR fann att journalisten inte kunde anses ansvarig, men de övriga åtalade dömdes. HD inledde med att konstatera att bilder publicerade i tryckt skrift visserligen kan ligga till grund för allmänt åtal om publiceringen är ett led i brottslig verksamhet. HD gjorde vidare bedömningen att det var förhållandena under vilka filmrullarna överlämnats till journalisten samt syftet med överlämnandet som utgjorde frågan i målet. Journalistens syfte befanns vara publiceringen av en artikel om den nynazistiska rörelsen och att han som ett led i detta uttryckte en önskan om bilder av ovan nämnda karaktär. Således överlämnades bilderna i publiceringssyfte. Eftersom artikeln utgjorde ett led i journalistens verksamhet och inte tjänade andra syften, som t.ex. utpressning, befanns fotografierna falla inom det område TF är avsett att skydda och därmed omfattades även överlämnandet av bilderna av meddelarfriheten.

4.2 Anonymitetsskyddet

Meddelarfriheten kompletteras med reglerna om meddelarskydd. Anonymitetsskyddet är ett av meddelarskyddets komponenter vilket syftar till att meddelarfriheten skall få en reell innebörd. Då meddelarfriheten endast garanterar friheten att meddela sig, men inte innehåller något skydd för meddelaren krävs kompletteringar för att meddelarfriheten skall få den avsedda innebörden. Anonymitetsskyddet är uttryckt i 3 kap. TF och innebär att författare och andra medverkande, t ex meddelare, till en tryckt skrift har en grundlagsskyddad rätt att i stor utsträckning vara anonyma.

Rätten till anonymitet innebär som huvudregel att de delaktiga har tystnadsplikt och att en domstol inte har möjlighet att ta upp frågan om vem som är ansvarig. Vidare innebär rätten till anonymitet att allmänna organ är förbjudna att utföra efterforskningar i syfte att utröna vem som är meddelare eller författare enligt 3 kap. 4 § TF.

Under vissa förhållanden kan anonymitetsskyddet få vika till förmån för andra intressen. Det handlar om undantagsfall och aktualiseras sällan i praktiken. När det är fråga om brott enligt 7 kap. 3 § 1 st 1-3 p TF finns möjligheten för domstolen att häva tystnadsplikten för att kunna efterforska meddelaren eller författaren. Är det fråga om brott enligt 7 kap. 3 § 1 st 1 p TF står det domstolen fritt att häva tystnadsplikten, men är det istället fråga om brott enligt 2 eller 3 p måste domstolen göra en bedömning om det är av sådan relevans att anonymitetsskyddet bör ge vika. Domstolen får inte heller ställa frågan om vem som är meddelare eller annan medverkande utan är begränsad till att fråga om en viss utpekad person är meddelare eller författare.⁸² Domstolen kan även i andra mål efterforska en meddelares identitet enligt 3 kap. 3 § 2 st 5p TF om det med hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av *synnerlig vikt* att identiteten röjs. Det är således en regel med ett rekvisit som indikerar att det är fråga om en undantagsregel.⁸³

⁸² Strömberg, Tryckfrihetsrätt, s. 33.

⁸³ Warnling-Nerep, s. 88.

I **NJA 2003 s. 127** behandlades frågan om uppgifter om en anonym annonsör kunde lämnas ut från en tidningsredaktion då denne misstänktes för ett antal bedrägerier. Åklagaren ville även hålla vittnesförhör med ansvarig utgivare. Åklagaren anförde att information om annonsören var nödvändig för förundersökningen eftersom alla andra uppgifter som kontrollerats visat sig vara falska eller omöjliga att spåra. Tidningen motsatte sig utlämnande av information med hänvisning till att det inte var av synnerlig vikt att information om annonsören utlämnades och att kraven uppställda i 3 kap. 3 § 2st. 5p TF inte var uppfyllda.

Tingsrätten och hovrätten fann att utlämnande av uppgifterna kunde ske med stöd av 3 kap. 3 § 2st. 5p TF eftersom båda instanserna bedömde det vara av synnerlig vikt för förundersökningen att information om annonsören tillfördes utredningen. Hovrätten beslöt emellertid att endast information innehållande uppgifter om annonsörens identitet skulle lämnas ut. Varken tingsrätten eller hovrätten fann att villkoren för vittnesförhör var uppfyllda eftersom det inte fanns någon som var skäligen misstänkt, vilket krävs enligt 23 kap. 13 § RB. HD fann dock att det inte var möjligt att över huvud taget utlämna uppgifterna. Enligt 23 kap. 14 § 2st RB kan förundersökningsledaren hos rätten begära föreläggande om företeende av skriftlig bevisning, s.k. editionsföreläggande. Vidare bestämmelser finns i 38 kap. 2 § RB vilka definierar vidden av editionsplikten i brottmål. HD fann att editionsplikten hade samma omfång som vittnesplikten enligt 23 kap. 13 § RB varför det för ett editionsföreläggande krävdes att det fanns någon som var skäligen misstänkt. Eftersom kriteriet inte var uppfyllt avtog HD åklagarens begäran om editionsföreläggande. Hade det däremot funnits någon som skäligen misstänktes skulle vittnesförhör kunnat hållas om domstolen funnit att undantag från tystnadsplikten kunnat göras enligt 3 kap. 3 § 2st 5p TF. Hade domstolen godkänt vittnesförhör skulle även editionsföreläggande kunnat utfärdas.

4.3 Efterforskningsförbudet

Anonymitetsskyddet kompletteras av efterforskningsförbudet i 3 kap. 4 § TF. Efterforskningsförbudet har samma funktion i förhållande till anonymitetsskyddet som anonymitetsskyddet har i förhållande till meddelarfriheten. Efterforskningsförbudet kan sägas utgöra den andra nivån av de regler som skyddar meddelarfriheten.

Förbudet innebär att en myndighet eller andra allmänna organ inte får genomföra några efterforskningar för att utröna vem den anonyme källan är. De enda fallen då efterforskningsförbudet inte gäller är om uppgifterna är av sådan karaktär att de motiverar åtal eller annat ingripande som är tillåtet enligt TF.⁸⁴

⁸⁴ Warnling-Nerep, s. 89-90.

De påföljder som kan bli aktuella vid brott mot reglerna om anonymitet eller brott mot efterforskningsförbudet stadgas i 3 kap. 5 § TF. Påföljden är böter eller fängelse i högst ett år.

I **NJA 2001 s. 673** uppkom frågan om efterforskning skett och om denna begåtts med uppsåt samt om den åtalade begått handlingen i sin egenskap av ledamot av kommunstyrelsen. Bakgrunden var att uppgifter ur ett samtal som kommunstyrelseledamoten (L. S.) fört med en assistent (M. H.) vid kommunen hade återgivits i en lokaltidning. L. S. ringde då till M. H. och frågade om det var hon som "läckt" uppgifterna. Det gick inte att avgöra om L. S. frågat rent ut om det var M. H. som var uppgiftslämnaren, men det ansågs utrett att L. S. i vart fall frågat om inte M. H. sagt eller "läckt" något under kafferasterna. HD konstaterade att uttrycket efterforska skall ha en vid innebörd och att i stort sett alla åtgärder som syftar till att efterforska en meddelares identitet är otillåtna. Typiskt sett ansåg HD att det L. S. stod åtalad för var att betrakta som brott mot efterforskningsförbudet i 3 kap. 4 § TF. HD konstaterade emellertid att eftersom uppgifterna i lokaltidningen härrörde från ett enskilt samtal mellan L. S. och M. H. måste båda två ha förstått att meddelaren var M. H. Vid sådant förhållande kan inte syftet med L. S. påringning varit att efterforska vem som meddelat sig med media eftersom han redan visste detta. Han hade visserligen uttryckt en fråga som kunde tolkas som ett försök till efterforskning av till vilka tidningar uppgifterna vidarebefordrats, men L. S. hävdade att frågan mera bottnade i hans besvikelse över att det enskilda samtalet återgivits i tidningen än att han ville veta vem som lämnat uppgifterna och till vilka tidningar. HD ansåg det därmed inte föreligga något uppsåt och lämnade åtalet utan bifall.

4.4 Meddelarfrihetens begränsningar

Undantagen från meddelarfriheten regleras i 7 kap. 3 § TF och hör inte till de s.k. tryckfrihetsbrotten enligt 7 kap. 1 § TF, dock behandlas de i domstol på samma sätt enligt 12 kap. 1 § 2 st TF. 7 kap. 3 § 1 st TF består av tre punkter vilka inskränker meddelarfriheten. Den första punkten reglerar uppgifter vilkas röjande konstituerar högförräderi, spioneri, landsförräderi och grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Brotten föranleder ansvar enligt regler i BrB. Den andra punkten inskränker meddelarfriheten när uppgifterna härrör från ett oriktigt utlämnande av allmän handling eller utlämnande av handling i strid med myndighets förbehåll. I det här fallet handlar det om att en offentlig funktionär *uppsåtligen* utlämnat sekretessbelagd, allmän handling för publicering eller lämnat ut sådan trots förbehåll enligt 14 kap. 9 § SekrL. Gärningen benämns *brott mot tystnadsplikt* och stadgas i 20 kap. 3 § BrB.⁸⁵

De två första punkterna är grundlagsfästa inskränkningar av meddelarfriheten. Den tredje punkten som inskränker meddelarfriheten är inte fristående utan hänvisar till uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt

⁸⁵ Ibid, s. 422.

vilket regleras i särskild lag. Lagen som avses är 16 kap. SekrL vilket innehåller de kvalificerade tystnadsplikterna, dvs. de tystnadsplikter som går före meddelarfriheten och inte kan brytas i publiceringssyfte.⁸⁶ Vid uppsåtligt åsidosättande av en kvalificerad tystnadsplikt blir 20 kap. 3 § BrB tillämplig. Förhållandet mellan de två sistnämnda punkterna kan sammanfattas med att ett (uppsåtligt) utlämnande av en sekretessbelagd, allmän handling i publiceringssyfte alltid är brottsligt, men att vidarebefordra sekretessbelagda uppgifter på muntlig väg i allmänhet inte är det.⁸⁷ Endast om tystnadsplikten är kvalificerad enligt 16 kap. SekrL kan gärningen vara kriminaliserad enligt 20 kap. 3 § BrB. Följaktligen föreligger det en skillnad beroende på vilket sätt den sekretessbelagda uppgiften utlämnats.⁸⁸

Meddelarfriheten inskränks ytterligare genom det faktum att den endast är tillämplig i den offentliga sektorn. Anställda i privata företag omfattas som regel inte alls av rätten att fritt lämna meddelanden för publicering. Detta följer av att TF inte uppställer några hinder mot avtal mellan två privaträttsliga subjekt om begränsning i rätten att meddela sig. Detta brukar benämnas avtalsgrundade tystnadsplikter och förekommer inte i den offentliga sfären eftersom det där krävs lagstöd för tystnadsplikter vilka bryter meddelarfriheten.⁸⁹

4.4.1 Meddelarfrihet inom kommunal verksamhet

Den meddelarfrihet som nämnts under kapitel 4.1 gäller inom den offentliga sektorn. Inom den kommunala verksamheten är meddelarfriheten också tillämplig, men som det har visat sig med vissa restriktioner. Den kommunala verksamheten har kommit att i allt större utsträckning bedrivas i företagsform där kommunen är ägaren. Sådana kommunala företag har tidigare varit svåra att placera då dessa inte kunnat inordnas under 1 kap. 9 § SekrL. Problemet har nyligen fått sin lösning genom en ändring av 1 kap. 9 a § SekrL genom vilken de kommunala bolagen jämställs med myndigheter med följden att reglerna om meddelarfrihet uttryckligen gäller även inom kommunala bolag.⁹⁰

Det allvarligaste problemet vad gäller meddelarfriheten inom den kommunala verksamheten är inte huruvida det råder tveksamhet om meddelarfriheten är tillämplig eller inte. Problemet är istället att meddelarskyddet inte är förenat med sanktionsmöjligheter inom den kommunala verksamheten. Om meddelarfriheten kränks inom den statliga verksamheten kan den ansvarige tjänstemannen åtalas för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB. Samma möjlighet föreligger inte när meddelarfriheten kränks

⁸⁶ SOU 2003:99 del 2, s. 727.

⁸⁷ Se bilaga A för schema över olika former av utlämnande av sekretessbelagda handlingar.

⁸⁸ Corell m fl, Sekretesslagen, s. 422 f.

⁸⁹ SOU 2004:75, s. 156.

⁹⁰ Prop. 2005/06:162, s. 4.

inom den kommunala verksamheten. Orsaken härtill är att 20 kap. 1 § brottsbalken stadgar ansvar för sådana disciplinära åtgärder som vidtagits vid *myndighetsutövning*. Detta förutsätter att anställningsförhållandet är reglerat i lag vilket är fallet för statliga tjänstemän där anställningsförhållandet regleras i lagen (1994:260) om offentlig anställning. Inom den kommunala verksamheten har de senaste åren förändringar genomförts genom vilka anställningsförhållandena inte längre regleras genom lag utan genom kollektivavtal. Följden är att disciplinära åtgärder som kommunala tjänstemän vidtar inte är att bedöma som myndighetsutövning och därmed föreligger heller inget straffansvar enligt 20 kap. 1 § BrB för tjänstefel.⁹¹ Meddelarfriheten är inte egentligen inskränkt för kommunala tjänstemän, men det faktum att repressalieförbudet urholkas medför att meddelarfriheten i vart fall försvagas.

Problemet aktualiserades när JK åtalade en förvaltningschef vid Ulricehamns kommun för tjänstefel. Förvaltningschefen hade tilldelat en anställd en skriftlig varning för uttalanden som gjorts i media. Borås tingsrätt underkände emellertid åtalet på ovan redovisade grunder. JK beslöt sig för att inte överklaga domen, men anförde att den rättsliga skillnaden mellan statliga och kommunala tjänstemän inte var rimlig. Överträdelse av repressalieförbudet kan enligt tingsrättens dom endast beivras om det är en statlig tjänsteman som vidtagit åtgärden vilket enligt JK inte kan ha varit lagstiftarens intentioner. JK förordade att Tryck- och yttrandefrihetsberedningen skulle ta upp frågan om en lagändring.⁹²

4.4.2 Meddelarfrihet i förhållandet mellan enskilda

Rättsläget idag ifråga om meddelarfrihet skyddar inte en anställd i ett privat företag eller en medlem i en förening från olika reprimander om denne vidarebefordrar uppgifter för publicering vilka omfattas av en tystnadsplikt som uppkommer ur anställningsförhållandet, s.k. avtalsgrundade tystnadsplikter. Det skydd som istället aktualiseras är de arbetsrättsliga reglerna i LAS. Arbetsgivaren kan inte utsätta sina anställda för vilka reprimander som helst naturligtvis, men majoriteten av sakkunniga (bl.a. lagrådet) är överens om att avtalsgrundade tystnadsplikter generellt sett bryter meddelarfriheten om dessa tystnadsplikter har uppkommit genom avtal. Anonymitetsskyddet är visserligen tillämpligt även inom den privata sektorn eftersom det är vars och ens rättighet att vara anonym. Det finns emellertid ingen motsvarighet till efterforskningsförbudet varför det är möjligt att efterforska identiteten hos en meddelare i privata sammanhang. Rättsläget är däremot osäkert vad gäller tystnadsplikter vilka uppkommit genom arbetstagarens s.k. lojalitetsplikt och inte genom uttryckligt avtal. Grundproblematiken i de ovan diskuterade fallen är vilka situationer TF var avsedd att täcka. Den gängse uppfattningen att TF endast skyddar tryckta

⁹¹ JK 2005-10-24 Dnr 3841-04-35.

⁹² Ibid.

skrifter mot det allmännas ingripande är inte alldeles självklar utan andra tolkningar kan göras där även vissa privata förhållanden omfattas. Rättsläget idag ger således vid handen att meddelarfriheten endast är tillämplig inom den offentliga sektorn, möjligen med undantagen redovisade ovan under avsnitt 3.1.2 och med viss reservation för tystnadsplikter uppkomna ur den s.k. lojalitetsplikten.⁹³

Lojalitetsplikten och den anställdes rätt att kritisera arbetsgivaren aktualiserades i AD 1994 nr 79. Enligt företaget hade den anställda på fem punkter brutit i sin lojalitetsplikt och att den anställdes förfarande utgjorde grund för uppsägning. Den anställda hade bl.a. publicerat företagsinternt material i en arbetsplatstidning, uttalat sig i kommunfullmäktige samt uttalat sig i media. Uppgifterna som hade röjts gällde bl. a. företagets budget samt uppgifter om kemikalier och kemikaliehantering vid företaget. I det här fallet fanns ingen uttrycklig tystnadsplikt införd i anställningsavtalet eller kollektivavtalet utan frågan i målet var lojalitetspliktens omfattning i de fall inga specifika avtal fanns. AD inledde med att konstatera de yttre ramarna för lojalitetsplikten. Utgångspunkten måste enligt domstolen vara att arbetstagaren inte får förfara på sådant sätt att arbetsgivaren skadas. Om arbetstagaren yppar uppgifter som inte är ägnade att skada arbetsgivaren omfattas normalt sett inte dessa uppgifter av tystnadsplikten som följer av lojalitetsplikten. Missförhållanden på en arbetsplats är också en faktor som kan försvaga lojalitetsplikten, i alla fall om arbetstagaren påtalat missförhållandena för arbetsgivaren innan han vidtagit andra åtgärder som t. ex. publicering av uppgifter. Vidare konstaterade domstolen att, när det gällde kritikrättens gränser, det inte är så mycket vad som faktiskt har förekommit avseende uttalad kritik utan vad arbetsgivaren har fog att förvänta sig av arbetstagaren i framtiden (i det här avseendet) som skall fälla avgörandet huruvida kritikrättens gränser överskridits eller inte. Vidare betonade AD vikten av de specifika omständigheterna i varje enskilt fall och att det inte var möjligt att uppställa några kompletta kriterier för lojalitetspliktens gränser. I förevarande fall fann AD att arbetstagarens förfarande inte utgjorde saklig grund för uppsägning framför allt med hänvisning till att det inte fanns skäl att anta att den anställda skulle upprepa sitt handlande.

Under slutet av 1980-talet tillsattes en kommitté med uppgift att utreda möjligheten att införa någon form av meddelarfrihet i förhållandet mellan enskilda rättssubjekt. Kommittén föreslog genom betänkandet SOU 1990:12 att meddelarfriheten skulle utvidgas till att även omfatta anställningsförhållanden i den privata sektorn samt medlemmar i föreningar. Förslaget skulle enligt kommittén undanröja de problem som tolkningen av TF medförde samt utvidga meddelarfriheten till att även omfatta avtalsgrundade tystnadsplikter.

Vissa begränsningar föreslogs också. Enligt direktivet skulle utredningen behandla alla typer av avtalsgrundade tystnadsplikter varför kommittén såg

⁹³ SOU 1990:12, s. 75 ff.

sig tvungen begränsa meddelarfriheten vad gällde vissa rättssubjekt. Primärt diskuterades begränsningar i förhållande till det privaträttsliga subjektets verksamhet. Privata företag ansågs i allmänhet vara tämligen oproblematiska då syftet med en utvidgning av meddelarfriheten framför allt var inblicken i dessa. Kommittén tyckte emellertid inte att alla privata företag borde omfattas av meddelarfriheten. Gränsdragningen blev tämligen besvärlig mellan vilka företag som skulle omfattas och vilka som inte skulle det. Ett antal olika kriterier föreslogs för bestämmandet om ett företag skulle träffas av den nya lagstiftningen. Bolagsformen och antalet anställda i företaget var två av förslagen. Enskilda bolag ansågs kvalificera sig för att inte omfattas av meddelarfrihetsreformen och möjligen även handelsbolag och kommanditbolag i viss utsträckning.⁹⁴

Andra privaträttsliga subjekt var däremot mer besvärliga att hantera ur ett meddelarrättsligt perspektiv. I fallet ekonomiska föreningar föreslogs att meddelarfriheten skulle gälla på samma sätt som vid förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare. Ideella föreningar föreslogs bli undantagna med motiveringen att föreningsfriheten annars skulle bli lidande. Om en föreningsmedlem avslöjade uppgifter som av föreningen betraktades som hemliga eller kritiserade föreningen i pressen varpå medlemmen uteslöts skulle uteslutningen kunna prövas av domstol och befinnas vara i strid med meddelarfriheten. Ett sådant förhållande ansågs orimligt med tanke på att föreningsfrihetens innebörd är friheten för ett antal individer att sammansluta sig kring vissa ideal och om medlemmar inte lever upp till dessa kunna utesluta dem. Slutsatsen blev att rent ideella föreningar (exempelvis politiska partier och religiösa samfund) i vilka medlemskapet inte har någon ekonomisk betydelse för medlemmen enligt förslaget skulle vara undantagna från utvidgningen av meddelarfriheten.⁹⁵ Anställda i ledande positioner inom ett företag och ideella föreningar undantogs från utvidgningen. Det ansågs helt enkelt orimligt att en anställd som innehar en ledande position inom företaget skulle kunna vidarebefordra hemliga uppgifter för publicering.⁹⁶

Förslaget i betänkandet innebar att meddelarfriheten mellan enskilda skulle få samma innebörd som inom den offentliga sektorn. Således skulle även anskaffarfrihet och anonymitetsskydd gälla i de förhållanden mellan enskilda som avsågs med förslaget. Det ansågs dock inte önskvärt att överföra hela offentlighetsprincipens innebörd på förhållandet mellan enskilda varför meddelarfriheten bröts ut ur komplexet av regler som syftar till att förverkliga offentlighetsprincipen. Alternativet var att applicera offentlighetsprincipen i dess helhet på den privata sektorn, men även om utredarna ansåg att det kunde vara en möjlig väg att gå för att öka insynen i framför allt privata företag ansågs utredningsarbetet vara alltför tidsödande och komplicerat varför lösningen med införande av meddelarfriheten valdes. Hade istället valet fallit på en utvidgning av offentlighetsprincipen skulle huvudregeln sannolikt bli handlingar på t ex ett privat företag inte var

⁹⁴ SOU 1990:12, s. 137 f.

⁹⁵ SOU 1990:12, s. 132 f.

⁹⁶ Ibid, s. 15.

offentliga men att lagen medgav vissa undantag i specifika situationer.⁹⁷ På sätt och vis sträcker sig reglerna om meddelarfrihet längre än reglerna om allmänna handlingars offentlighet i det att det är straffritt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter i publiceringssyfte vilket inte innefattas i reglerna om allmänna handlingars offentlighet om dessa är sekretessbelagda.⁹⁸ Detta skulle uppnås genom att ett nytt kapitel infördes i TF som reglerade endast detta område.⁹⁹

Meddelarfriheten föreslogs få vissa begränsningar när den tillämpades på förhållanden mellan enskilda. Som komplement till det nya kapitlet i TF föreslogs en ny lag som skulle innehålla bestämmelser om begränsningar i meddelarfriheten. Dessa begränsningar gällde framför allt företagshemligheter, hemliga uppgifter vid löneförhandlingar samt uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Intentionen var inte att dessa begränsningar skulle utgöra självständiga sekretessregler, men om det fanns sådana begränsningar enligt avtal med den anställde eller föreningsmedlemmen så skulle dessa få företräde framför TF:s regler om meddelarfrihet.¹⁰⁰

Skälen som anfördes i betänkandet för en utvidgning av meddelarfriheten var i huvudsak det allt större inflytande privata företag utövar på samhället över huvud taget. Tankegången var att privata aktörer med stort inflytande över samhällsutvecklingen borde vara underkastade den granskning de offentliga aktörerna är. Frågan om ett företags överlevnad bedömdes t ex vara av sådant allmänt intresse att meddelarfrihet borde råda. Miljöaspekter anfördes också som skäl för meddelarfrihet i privata företag. Om ett företags kortsiktiga agerande stod i strid med ett av samhället uppställt långsiktigt miljömål borde detta förhållande komma till allmänhetens kännedom. Kommittén ansåg även att om ett företag ägnade sig åt, i och för sig inte olagliga, skalbolagsaffärer eller skatteplanering så borde publicering av sådana uppgifter tjäna ett lovvärt syfte. En viktig aspekt var även den anställdes rätt att kritisera arbetsgivaren utan risk för uppsägning eller andra reprimander. Rätten att publicera kritik anonymt bedömdes som ett tungt vägande skäl för utvidgningen av meddelarfriheten. Visserligen stadgas yttrandefrihet för alla medborgare i RF, men denna anses kunna begränsas av lojalitetsplikt mot företaget.¹⁰¹

Skälen mot en utvidgning berördes också i kommitténs betänkande. Det främsta argumentet mot ett införande av meddelarfriheten i privata företag och föreningar var intrånget i den grundläggande civilrättsliga principen om att avtal skall hållas. Farhågor om ökat hemlighetsmakeri inom företagen till följd av införandet av meddelarfrihet uttrycktes också. Problemet är att inte resten av offentlighetsprincipen är förverkligad inom den privata sektorn. Det finns t ex ingen motsvarighet till begreppet allmänna handlingar eller

⁹⁷ Ibid, s. 119.

⁹⁸ Ibid, s. 111.

⁹⁹ Ibid, s. 214.

¹⁰⁰ SOU 1990:12, s. 16-17.

¹⁰¹ Ibid, s. 121 f.

krav på diarieföring eller liknande. Kommitténs slutsats var att det inte förelåg några hinder mot att informationsflödet inom företagen sinade helt till följd av förslaget.¹⁰²

Ett mer principiellt problem uppmärksammades också i utredningen. Meddelarfrihet och anonymitetsskydd är relaterade till offentlighetsprincipen och denna omfattar per definition endast de offentliga institutionerna. Därför skulle det vara en främmande rättsteknisk konstruktion om ett regelverk som utformats i syfte att omfatta offentliga institutioner applicerades på privata rättsförhållanden vilka aldrig var avsedda att träffas av lagstiftningen. Argumentet emot var att meddelarfriheten framför allt är förknippad med yttrande- och tryckfriheten och att dessa inte endast är en konsekvens av offentlighetsprincipen. Att det finns en relation mellan principerna ansågs helt klart, men inte att de var så intimt förknippade att man inte kunde bryta ut enskilda beståndsdelar. Meddelarfriheten uppfattades av utredarna mer som en rättslig konstruktion vilken tar sikte på de enskilda aktörerna snarare än på vilka institutioner uppgifterna härrör från. Det väsentliga är således konstellationen uppgiftslämnare-uppgiftsmottagare (vanligtvis en journalist). Av utredningen framgår tydligt skälen till varför meddelarfriheten borde kunna appliceras på förhållandet mellan enskilda. I kommitténs direktiv framfördes uppfattningen att privata företag och intresseorganisationer kan ha väl så stor inverkan på individer som offentliga organ varför meddelarfriheten inte borde vara begränsad till de offentliga organen.¹⁰³

Kommitténs avvägning mellan argumenten för och emot utvidgningen resulterade i att argumenten för utvidgningen ansågs vara tyngst vägande. Visserligen uppmärksammades nackdelarna, men eftersom kommittén inte förordade någon långtgående insyn i privata företag och föreningar ansåg den inte att skälen mot var så starka att reformen inte borde genomföras.¹⁰⁴

Det bör poängteras att kommitténs förslag hittills inte har genomförts. Som framgått ovan skulle lagstiftningen gällande en utvidgad meddelarfrihet inte bli lättillämpad i praktiken. Ett mycket större antal undantag och specialregleringar än vad som är fallet med den nuvarande omfattningen av meddelarfriheten skulle med nödvändighet behöva införas. Dessutom ter sig gränsdragningarna mellan företag som å ena sidan omfattas av meddelarfrihetsreformen och å andra sidan de som undantas något märklig. Det är svårt att föreställa sig någon exakt gräns för när ett företags verksamhet skall anses ha så stor betydelse att det motiverar att företagets anställda omfattas av meddelarfrihet. Ytterligare svårigheter beror på det faktum att företag förhållandevis ofta expanderar och utökar sin verksamhet. För att meddelarfriheten skall kunna hålla jämna steg med företagets tillväxt krävs troligen kontinuerlig övervakning för att fortlöpande kunna bestämma vilka företag som faller inom respektive utanför gränsen.

¹⁰² Ibid, s. 123.

¹⁰³ Dir. 1988:57.

¹⁰⁴ SOU 1990:12, s.124 f.

4.5 Slutsatser

Meddelarfriheten består av flera olika komponenter. Dessa är anonymitetsskyddet, efterforskningsförbudet och repressalieförbudet. Meddelarfrihetens viktigaste begränsning är tillämpningsområdet. Som har visats ovan är emellertid repressalieförbudet försvagat vad gäller den kommunala verksamheten. Meddelarfriheten i sig är inte inskränkt för kommunala tjänstemän, men frånvaron av sanktionsmöjligheter innebär ändå att skyddet inte är lika starkt som inom den statliga verksamheten.

Meddelarfriheten är också begränsad till att endast vara tillämpligt inom den offentliga sektorn. Privata företag omfattas som regel inte alls. En viss kritikrätt finns, men denna är inte lika långtgående som för statliga och kommunala tjänstemän.

Rättspraxis visar att meddelarfriheten är långtgående och att myndigheters försök att beskära de anställdas rätt att meddela sig med media inte är acceptabla även när det sker genom ganska harmlösa formuleringar i broschyrer riktade till de anställda. Vad gäller efterforskningsförbudet föreligger det ett uppsåtskrav enligt NJA 2001 s. 673. I nämnda rättsfall kan oaktsamhet möjligen sägas ha förelegat, men eftersom uppsåt inte kunde bevisas blev utgången att den åtalade friades.

5 Analys

5.1 Allmänna synpunkter

Inledningsvis kan konstateras att ur en lagteknisk synpunkt är systemet med tryckfrihet, meddelarskydd och kvalificerade tystnadsplikter väl genomtänkt. Ett utredningsarbete som startade i mitten på 1960-talet och som stod färdigt 1980 visar på vikten av grundliga förarbeten i syfte att framställa en lagprodukt eller lagkomplex som är väl fungerande. En viktig aspekt är sannolikt också den långa traditionen av offentlighet i Sverige när helt nya lagar tillkommit. Stor betydelse bör även tillmätas den övergripande målsättningen på området. Även när begränsningar i meddelarfriheten aktualiseras ser lagstiftaren i första hand till intresset av vilket har medfört att lagstiftningsarbetet haft befintliga lagar att bygga på även offentlighet.

Meddelarfriheten är förutsättningen för förverkligandet av framför allt tryckfriheten, men även ett viktigt instrument vad gäller offentlighetsprincipen. Meddelarfriheten har tillsammans med tryckfriheten utvecklats från idéer och tankar vilka uttrycktes under upplysningstiden och lagfästes redan i slutet av 1700-talet. Sedan dess har principerna kontinuerligt vidareutvecklats. De i skrivande stund sista större reformerna ägde rum under 1970-talet då 1974 års RF antogs, meddelarfriheten utvidgades som en konsekvens av detta och 1980 års SekrL antogs. Naturligtvis har det skett förändringar sedan dess, men några större, omvälvande reformer har det inte varit fråga om. Vissa förändringar har redan genomförts, låt vara att det knappast har varit fråga om en total revidering, men ändringarna har varit av intressant karaktär. 16 kap. 1 § 3p SekrL har berikats med ytterligare ett antal kvalificerade tystnadsplikter och således har meddelarfriheten begränsats i en del avseenden.

De refererade ärendena från JO och JK visar att kunskapen om meddelarfrihetens innebörd inte är alltför djup hos myndigheter och kommuner. Att det rör sig om en grundlagsskyddad rättighet som inte kan beskäras med avtal mellan personal och arbetsgivare tycks gå en del arbetsgivare förbi. En allvarlig begränsning är de kommunala tjänstemännens immunitet angående sanktioner vid överträdelser av meddelarfriheten. Detta förhållande är synnerligen otillfredsställande och orsakar en skillnad mellan å ena sidan statliga tjänstemäns straffansvar och å andra sidan kommunala tjänstemäns brist på detsamma. En tilläggsbestämmelse i 20 kap. 1 § BrB med innebörden att även kommunala tjänstemän vilkas anställning regleras i kollektivavtal kan bli föremål för åtal och fällas för brottet tjänstefel borde införas.

5.2 Kvalificerade tystnadsplikter

Som framgått gäller majoriteten av de kvalificerade tystnadsplikterna uppgifter som behandlar någon aspekt av den enskilde individens privata förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur. Statliga intressen skyddas som regel inte av kvalificerade tystnadsplikter förutom i en del undantagsfall. Det är således rimligt att påstå att tryck- och meddelarfriheten i stort sett är förverkligad. Meddelarfrihetens syfte är ju att allmänheten skall vara garanterad insyn i myndigheternas verksamhet, även då uppgifterna omfattas av sekretess om allmänintresset påkallar det. Problem uppstår emellertid när myndighetsutövning sammanfaller med enskildas uppgifter. Konflikten i det här sammanhanget består i avvägningen mellan den enskildes berättigade krav på integritetsskydd och den stora vikt som läggs vid meddelarfriheten som ett led i förverkligandet av tryckfriheten. En teknik som ofta används är att själva besluten i olika ärenden är offentliga, men de uppgifter (ofta av personlig karaktär) som ligger till grund för dessa är sekretessbelagda och förenade med kvalificerad tystnadsplikt.

På senare tid har SekrL undergått ett antal viktiga förändringar vilka kan tolkas som ett uttryck för ett synsätt som tar lite lättare på meddelarfrihetens betydelse och som lägger större vikt vid den enskildes krav på integritet. Genom införandet av generalklausuler i SekrL vill man åstadkomma ett minimiskydd för vissa personliga uppgifter vilket skall gälla inom hela den offentliga förvaltningen. Presumtionen för offentlighet är visserligen stark genom utformningen av bestämmelsernas skaderekvisit, men de uppgifter bestämmelserna tar sikte på torde vara av den karaktären att de regelmässigt beläggs med sekretess och således även omfattas av de kvalificerade tystnadsplikterna enligt 16 kap. 1 § 3p SekrL. Uppgifternas karaktär är sannolikt oftast sådan att något allmänintresse är svårt att se samt att den enskildes krav på sekretess ofta är berättigat. Frågan är då varför inte liknande bestämmelser har införts tidigare. Som jag berörde ovan kan det vara ett utslag av ett något förändrat synsätt på förhållandet mellan sekretess/kvalificerade tystnadsplikter och tryckfrihet/meddelarfrihet. Om man tolkar de nya sekretessbestämmelserna mot bakgrund av diskussionerna i media och inom politiken är det nog inte fel att säga att den personliga integriteten generellt sett anses viktigare än behovet av meddelarfrihet och tryckfrihet. Det uttrycks inte direkt i förarbetena, men det är uppenbart att det läggs mindre vikt vid meddelarfriheten än under de ursprungliga förarbetena till SekrL.

Generalklausuler är för SekrL vidkommande något av en främmande fågel. Traditionellt har sekretessbestämmelserna begränsats till att gälla ett visst myndighetsområde eller en specifik myndighet. Ingen remissinstans har framfört några invändningar med hänvisning till 2 kap. 2 § 2 st TF, men min uppfattning är att så generella sekretessbestämmelser som det är fråga om i 7 kap. 1 och 1 a §§ inte uppfyller kravet som TF uppställer på att bestämmelser med syfte att begränsa allmänna handlingars tillgänglighet skall utformas noga. Tvärtom infördes 7 kap. 1 § SekrL utan vetskap om exakt vad den tar sikte på. Syftet är ju som nämnts ovan att bestämmelsen

skall kunna användas när inga andra tillämpliga bestämmelser finns, men dessa situationer verkar inte ha analyserats i någon större utsträckning. Vidare är ordalydelsen i bestämmelsen tämligen vag, särskilt när det gäller sekretessen till skydd för den enskildes sexualliv. I det sammanhanget avses även sexuella övergrepp både ur offrets och ur förövarens perspektiv. En del remissinstanser var tveksamma till formuleringen och förordade orden sexuell läggning istället. Bestämmelsens generella karaktär tillsammans med dess ur tolkningssynpunkt tveksamma ordval gör att jag anser det tveksamt om den uppfyller TF:s krav på att vara noga utformad.

Det faktum att den generella bestämmelsen i 7 kap. 1 § SekrL dessutom omfattas av 16 kap. 1 § 3p SekrL medför att meddelarfriheten, åtminstone principiellt, har försvagats. Sekretessbestämmelser innehållande raka eller kvalificerade raka skaderekvisit indikerar vanligtvis att de inte är förenade med kvalificerade tystnadsplikter. Ändringarna av 7 kap. 1 § SekrL signalerar en tydlig förändring av synsättet på sekretess eftersom tidigare lagstiftning på området varit uttalat restriktiv både avseende sekretessbestämmelser och kvalificerade tystnadsplikter. Vad som har skett verkar vara en omvärdering av skyddet för den personliga integriteten där detta tillmäts större vikt på tryck- och meddelarfrihetens bekostnad. Några praktiska invändningar är i och för sig svåra att anföra. Uppgifter som behandlar den enskildes hälsa och sexualliv (som den avses i 7 kap. 1 § 1 st SekrL) bör vara sekretessbelagda om det är särskilt påkallat. Mina invändningar riktar sig snarare mot lagstiftningstekniken och inte de förhållanden och uppgifter bestämmelserna tar sikte på. När lagstiftaren föreslår en lag borde lagens tillämpningsområde utredas noggrant, i all synnerhet när det gäller ett rättsområde som är av så vital betydelse för det fria meningsutbytet som sekretesslagstiftningen.

Bortsett från de nyligen införda sekretessbestämmelserna (framför allt 7 kap. 1 och 1 a §§) följer övriga bestämmelser som grundar kvalificerade tystnadsplikter ett visst mönster. De tar sikte på en viss myndighet och en viss typ av uppgifter.

5.3 Meddelarfriheten

Sannolikt går det inte att utvidga meddelarfriheten ytterligare i förhållande till de offentliga institutionerna, men ett naturligt steg kan tyckas vara att utvidga meddelarfriheten till att också omfatta förhållanden där avtalsgrundade tystnadsplikter förekommer. Det finns inga principiella skäl som talat emot en sådan reform; tvärtom är det tänkbart att bryta ut meddelarfriheten (tillsammans med anonymitetsskyddet och anskaffarfriheten) från komplexet av tryckfrihetsregler och överföra dessa komponenter på vissa förhållanden mellan enskilda. Problemet är att ett sådant regelverk troligen blir svåröverskådligt och besvärligt att tillämpa i praktiken. Själva förhållandet att endast vissa konstellationer mellan enskilda är tänkta att omfattas av meddelarfriheten medför att gränsdragningen blir besvärlig. Hur skall gränsen dras? Det ter sig självklart att två individers personliga förhållanden inte skall omfattas av

meddelarfrihet och det ter sig också självklart att stora, börsnoterade företag med många anställda och stor inverkan på samhället bör omfattas av en meddelarfrihetsreform. I gränsdragningssammanhang måste man även ta med lokala variationer i beräkningen. På mindre orter är naturligtvis även små företag betydelsefulla för sysselsättning och liknande. Skall dessa i så fall omfattas av en meddelarfrihetsreform medan företag av samma storlek med annan lokalisering (i storstadsområden t ex) undantas?

Meddelarfriheten inom de offentliga institutionerna gäller generellt och begränsas endast av SekrL. Med stor sannolikhet ligger dessa svårigheter, förmodligen i kombination med näringslivets ovilja, till grund för att inget lagförslag ännu har lagts fram för riksdagen. Antagligen kommer ett lagförslag baserat på ovan nämnda betänkande eller åtminstone ett liknande förslag någon gång i framtiden. Med tanke på utvecklingen som tycks gå i riktning mot ett samhälle som i allt högre grad består av företag med stort reellt inflytande över individer och med tanke på den begränsade maktpolitiken utövar över företagen i anledning av den pågående globaliseringen så är det sannolikt att lagstiftaren väljer att genomföra en reform av ovan beskrivet slag. Detta är ett naturligt led i utvecklingen av tryck- och meddelarfrihet när maktcentra förskjuts från den demokratiskt valda representationen till det privata näringslivet. Någon form av begränsning av meddelarfriheten inom den privata sektorn i syfte att förhindra insideraffärer och liknande måste antagligen också införas. En ny lag kommer troligen att kompletteras med ett kapitel med SekrL som förebild där det stadgas sekretess för vissa typer av uppgifter.

Ett visst mått av meddelarfrihet finns i och för sig redan inom den privata sektorn. Arbetstagarens kritikrätt kan sägas innehålla ett element av meddelarfrihet, åtminstone under vissa premisser vilket exemplifierades i AD 1994 nr 79. Kritikrätten är visserligen inte lika långtgående som meddelarfriheten, men arbetstagaren är inte helt och hållet förbjuden att framföra kritik i media mot sin arbetsgivare. Kritikrättens omfattning beror på förhållandena på arbetsplatsen och de röjda uppgifternas karaktär. Konstruktionen avseende uppgifternas karaktär påminner till viss del om bestämmelsernas konstruktion i SekrL och utgör åtminstone ett slags minimivariant av meddelarfrihet.

5.4 Avslutande anmärkningar

Beroende på vilken utgångspunkt man väljer kan man sammanfatta uppsatsen på två olika sätt. Antingen anser man att tryck- och meddelarfriheten är förverkligad eftersom meddelarfriheten endast är avsedd att gälla inom den offentliga verksamheten och att de begränsningar som finns i form av kvalificerade tystnadsplikter är väl motiverade och endast avser att skydda den enskildes integritet samt i vissa fall även väsentliga statliga intressen. Generella sekretessbestämmelser är, enligt det här synsättet, effektiva då de skyddar den enskildes integritet inom hela den offentliga verksamheten.

Ett annat synsätt är att meddelarfriheten och tryckfriheten inte alls har förverkligats fullt ut. Enligt detta synsätt finns det inget som hindrar att privata företag och föreningar omfattas av meddelarfriheten, snarare tvärtom. De kvalificerade tystnadsplikterna utgör en allvarlig begränsning av meddelarfriheten och bör användas så restriktivt som möjligt och generella sekretessbestämmelser är inte något eftersträvansvärt. Intar man det synsättet blir argumenten mot kvalificerade tystnadsplikter att även om det är *möjligt* för den enskilde tjänstemannen att lämna ut uppgifter för publicering innebär det inte att han faktiskt gör det i de fall det är uppenbart olämpligt.

Beträffande de kvalificerade tystnadsplikterna är bristen på rättsfall talande. Troligen beror bristen helt enkelt på att lagstiftningen fungerar som den är tänkt, men troligen beror det också på att det faktiskt inte finns något allmänintresse för uppgifter av den karaktär som omfattas av de kapitel i SekrL vilka skyddar den enskildes integritet ur olika aspekter. Vad som däremot framstått allt tydligare under arbetets gång är att de kvalificerade tystnadsplikternas antal stadigt ökar, och denna ökning har accelererat på senare tid. Orsakerna till fenomenet är svåra att bestämma. Kanske finns inga rationella motiv till den skärpta sekretessen utan denna beror på bilden av samhället som en allt otryggare plats som behöver skyddas mot angrepp utifrån. Oavsett anledningarna är det ett faktum att sekretessen breder ut sig och allt oftare verkar nya sekretessbestämmelser förenas med kvalificerad tystnadsplikt. Utan att göra någon värdering av utvecklingen står det ändå tämligen klart att en viss skärpning i sekretesslagstiftningen har skett och att den för tryckfriheten grundläggande meddelarfriheten har försvagats i någon mån. Skärpningar i sekretessen till förmån för den enskildes integritet är förvisso inget kontroversiellt, men lagstiftningstekniken och sekretessens räckvidd borde troligen ha övervägts grundligare.

Lagstiftningen på sekretessområdet är tekniskt sett konsekvent. De olika sekretessbestämmelserna har en gemensam uppbyggnad och detta medför att det är lätt att tillgodogöra sig bestämmelsernas innehåll och att avgöra om huvudregeln är offentlighet eller sekretess. Så förhåller det sig inte med de kvalificerade tystnadsplikterna. Det finns inga tydliga regler som kan ge en indikation om huruvida den aktuella sekretessbestämmelsen också ligger till grund för kvalificerad tystnadsplikt. Den viktigaste indikatorn är att sekretessbestämmelsen är utformad till skydd för någon aspekt av den enskildes privatliv.

Det är av stor vikt att framhålla att i stort sett alla kvalificerade tystnadsplikter har som syfte att skydda enskilda ur en eller annan aspekt. Som ovan konstaterats ökar de kvalificerade tystnadsplikterna, men den enskildes personliga förhållanden skyddas i motsvarande utsträckning. Priset för en total meddelarfrihet är alltför högt, men var bör gränsen dras? Frågan har inget juridiskt svar, utan det ankommer på politikerna att besvara den.

Bilaga A

Gärning	Lagrum	Påföljd
Sekretessbelagd uppgift vidarebefordrad till enskild utan publiceringssyfte.	1 kap. 1 § 1 och 2 st SekrL Ej meddelarfrihet	20 kap. 3 § BrB <i>Brott mot tystnadsplikt.</i>
Sekretessbelagd uppgift vidarebefordrad i publiceringssyfte.	1 kap. 1 § 3 st TF Meddelarfrihet	Ingen
Sekretessbelagd uppgift omfattad av kvalificerad tystnadsplikt enligt 16 kap. SekrL vidarebefordrad till enskild utan publiceringssyfte.	1 kap. 1 § 1 och 2 st SekrL Ej meddelarfrihet	20 kap. 3 § BrB <i>Brott mot tystnadsplikt.</i>
Sekretessbelagd uppgift omfattad av kvalificerad tystnadsplikt vidarebefordrad i publiceringssyfte.	7 kap. 3 § 1 st 3p TF 12 kap. 1 § 2 st TF 1 kap. 1 § 4 st SekrL 16 kap. 1 § 1 st SekrL Ej meddelarfrihet	20 kap. 3 § BrB <i>Brott mot tystnadsplikt.</i>
Fysiskt utlämnande av sekretessbelagd allmän handling till enskild eller i publiceringssyfte.	1 kap. 1 § 1 och 2 st SekrL Ej meddelarfrihet	20 kap. 3 § BrB <i>Brott mot tystnadsplikt.</i>

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Dir. 1988:57

Prop. 1948 nr 230
Prop. 1975/76:204
Prop. 1979/80:2
Prop. 2004/05:163
Prop. 2005/06:161
Prop. 2005/06:162

SOU 1975:22
SOU 1975:102
SOU 1983:70
SOU 1990:12
SOU 2003:99
SOU 2004:75

Litteratur

Bohlin, Alf

Offentlighetsprincipen, uppl. 5, Stockholm 1997.

Corell, Hans, Egerstedt, Olof, Heuman, Sigurd & Regner, Göran

Sekretesslagen: 1980 års lagstiftning med kommentarer, uppl. 2, Stockholm 1985.

Persson, Gunnar

Exklusivitetsfrågan: om förhållandet mellan tryckfrihet, yttrandefrihet och annan rätt, uppl. 2, Stockholm 2002.

Strömberg, Håkan

Tryckfrihetsrätt, uppl. 13, Lund 1999.

Warnling-Nerep, Wiveka

En orientering i tryckfrihet & yttrandefrihet, uppl. 1, Stockholm 2003

Artiklar

Hirschfelt, Johan, "1766 års tryckfrihetsförordning och offentlighetsprincipens utveckling", FT 1998 s 1-28.

Mårten Schultz, "Är meddelarfriheten värd vilket pris som helst?", FT 2001 s 117-121.

Rättsfallsförteckning

Arbetsdomstolen

AD 1994 nr 79

HD

NJA 2003 s. 477

NJA 2003 s. 127

NJA 2001 s. 673

NJA 1999 s. 275

JO

JO 2001-11-05, Dnr 2673-1999

JO 2004-06-04, Dnr 4513-2002

JO 2005-03-21, Dnr 1284-2004

JK

JK 1989-03-22, Dnr 3406-88-22

JK 2000-09-22, Dnr. 2780-00-30

JK 2002-01-30, Dnr 3687-01-30

JK 2003-05-30, Dnr 295-01-30

JK 2005-10-24 Dnr 3841-04-35