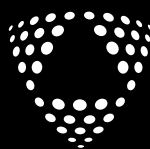


HEMLIGT?

Krisberedskap och sekretess

– informationsdelning mellan företag och offentlig sektor

KBM:s utbildningsserie 2007:3



**KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN**

Krisberedskap och sekretess

– informationsdelning mellan företag och offentlig sektor

Titel: Krisberedskap och sekretess – informationsdelning
mellan företag och offentlig sektor

Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

Omslagsfoto: Pressens Bild

Illustratör: Kari Modén

Text: Christina Wainikka

Upplaga: 1 000 exemplar

ISBN: 91-975934-5-1

ISSN: 1652-3539

KBM:s dnr: 1593/2006

Tryck: NRS tryckeri, Huskvarna, 2007

Skriften kan laddas ner från Krisberedskapsmyndighetens webbplats
www.krisberedskapsmyndigheten.se

Innehåll

Förord	6
Gemensamma intressen som förenar	7
Offentlighet och sekretess	8
Verkligheten ur olika perspektiv	9
Offentligt perspektiv	9
Företagets perspektiv	10
Scenarier ur ett handläggarperspektiv	11
Scenario 1. Hur hanterar man en inkommen handling?	11
Scenario 2. När blir en upprättad handling allmän?	12
Scenario 3. När kan jag lämna ut en handling?	13
Scenarier ur ett företagsperspektiv	16
Scenario 1. Vågar jag lämna ut känslig information?	16
Scenario 2. Kommer myndigheten att lämna ut mina uppgifter?	17
Hur ser verkligheten ut?	18
Sett ur ett offentligt perspektiv	18
Sett ur ett företagsperspektiv	19
När är uppgifter hemliga?	20
Sekretess inom offentlig verksamhet	20
Skydd för företagshemligheter hos företag	27
Fördjupning	29
Offentligt tryck	29
Litteratur	30
Länkar	30
Liten ordlista	32

Förord

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) avser med denna skrift om sekretess och krisberedskap att översiktligt ge en bild av de utmaningar som privata och offentliga aktörer möter vid samverkan när det gäller informationsdelning.

Målgruppen är företag som kommer i kontakt med krisberedskapsfrågor samt myndigheter, kommuner och landsting. Skriften vänder sig även till alla som arbetar med eller intresserar sig för krisberedskapsfrågor.

Enligt KBM:s studie om Krisberedskapen, företag och sekretess (Dnr. 1498-2006) är sekretesslagstiftningen tillräcklig för att skydda känslig information som företagen utbyter med myndigheter. Det är snarare myndigheters och företags föreställningar, agerande och tillämpningar av lagen som är ett hinder.

Syftet med skriften är att översiktligt beskriva företagets respektive handläggarens vardag för att på så vis öka förståelsen om företagets situation respektive det offentligas krav på öppenhet. Detta motverkar samtidigt felaktiga föreställningar. Bestämmelserna inom området beskrivs kortfattat.

Vår förhoppning är att skriften ska tjäna som tankeställare och inspirera till fördjupning inom området sekretess och offentlighet på egen hand.

Johan Friberg
Samordningsenheten

Gemensamma intressen som förenar

Det framhålls ofta att företag, med sina företagshemligheter, och det offentliga, med sin offentlighetsprincip, är varandras motpoler beträffande hur information hanteras. Vid en första anblick ter det sig lätt som om det offentliga och företagen inte har några gemensamma intressen beträffande hur information kan och bör hanteras. Offentlighet står mot sekretess.

Det finns dock gemensamma intressen i framförallt två frågor. Båda parter har stor nytta av att i förtroende skapa sig en förståelse för varandras verklighet. Dessutom har såväl det offentliga som företag ett starkt intresse av en god krisberedskap. Det förutsätter kvalificerade risk- och sårbarhetsanalyser, riskhanterings- och kontinuitetsplaneringsarbete som i stor utsträckning bygger på en förtroendefull dialog mellan det privata och det offentliga.

Att hantera sekretess och offentlighet är en balansakt som ställer krav på såväl kompetens som rutiner i myndighetens vardag. En aktiv samverkan mellan näringslivet och det offentliga i krisberedskapsfrågor förutsätter dessutom förståelse för ens egen roll och varför andra aktörer agerar som de gör.

Offentlighet och sekretess – En förutsättning för samverkan

Det offentliga är beroende av samverkan med näringslivet kring krisberedskapsfrågor. Denna samverkan förutsätter en dialog och någon form av informationsdelning.

När det privata och det offentliga delar information kan det dock uppstå problem. Inom näringslivet finns ett starkt och fullt legitimt intresse av att skydda företagshemligheter och information som är viktig för företaget. För företaget handlar det om att överleva på en marknad där det ständigt är utsatt för konkurrens och där verksamheten är utsatt för olika typer av säkerhetsrisker.

Samtidigt är offentlighetsprincipen avgörande för vår demokrati, med dess möjligheter till en oberoende och öppen granskning av det offentliga.

De båda förhållningssätten är alltså välmotiverade.

För att ett samarbete kring gemensamma intressen ska vara möjligt, är det avgörande att båda parter kan se den andres verklighet.

Med denna skrift vill vi ge en inblick i hur lagstiftningen inom området ser ut. Vi illustrerar även vad som är viktigt att tänka på sett ur det offentligas respektive näringslivets perspektiv.

Verkligheten ur olika perspektiv

I informationsutbytet mellan företag och myndigheter¹ finns två perspektiv som skiljer sig åt på väsentliga punkter. Det offentliga perspektivet handlar om vilken information som kommer in och hur den ska hanteras utifrån de krav som finns genom de grundlagsskyddade reglerna om offentlighet. Företagsperspektivet handlar om vilken information som lämnas vidare och hur den hanteras hos mottagaren, så att exempelvis inte företagshemligheter kommer i fel händer. Aktörerna har alltså olika behov och ser olika faror.

När dessa båda perspektiv möts uppkommer det lätt problem. Samtidigt finns det ofta en intressegemenskap, vilket är viktigt att komma ihåg.

I det följande ska de två olika perspektiven beskrivas. Först kort vad som kännetecknar perspektiven, därefter illustreras några konkreta situationer i en scenariebeskrivning, följt av en beskrivning av hur det kan se ut i verkligheten.

Det offentligas perspektiv

Den som är handläggare på en myndighet har en central roll i vårt offentliga system. Det är den enskilde handläggaren som i sitt arbete förvaltar offentlighetsprincipen. Det är han eller hon som bedömer om viss information omfattas av sekretess eller inte.

Det är självklart viktigt att handläggaren ser sitt ansvar och sin egen roll. Samtidigt är det betydelsefullt att handläggare har förståelse för företagets perspektiv. Först då kan de som är lämnare av information känna förtroende för att den hanteras korrekt. Tilliten till myndigheter hänger nära samman med hur dessa förmår hantera känslig information.

¹ I begreppet myndigheter innefattas även kommuner och landsting.

Företagets perspektiv

För att överleva på marknaden utvecklar de allra flesta företag någon form av företagsspecifik information. Denna information kan handla om allt från marknadsföringsstrategier till nya innovationer. Informationen har ofta avgörande betydelse för företagen och behandlas därefter. Ur företagets synvinkel utgör denna information företagshemlighet som kan skyddas genom lagen om skydd för företagshemligheter.

För att få skydd för företagshemligheter krävs att näringsidkaren håller informationen hemlig och att informationen är av sådan betydelse att den medför att näringsidkaren får ett försprång i konkurrensen. Företaget självt styr alltså i mycket stor utsträckning över vilken information som ska omfattas av olika skyddsåtgärder.

Det finns fler skäl till att företag vill hålla information hemlig. Det kan till exempel handla om information som är av betydelse för företagets säkerhet. Som exempel kan nämnas vilka dimensioner en viss säkerhetslösning har, eller vilka ronderingsrutiner verksamheten tillämpar.

Företagens kontroll över informationen bedöms ofta vara en mycket viktig fråga. Oro för offentlighetsprincipen gör att företagen ofta tvekar att lämna ifrån sig känslig information till myndigheter.

Scenarier ur ett handläggarperspektiv

Scenario 1.

Hur hanterar man en inkommen handling?

Du sitter som tjänsteman på en kommun någonstans i Sverige. I brevkörden ligger ett brev från ett företag. Företaget har svarat på frågor som du skickat till dem. Svaren på frågorna ska användas för att göra en risk- och sårbarhetsanalys. När du läser brevet börjar du fundera på lagstiftningen som styr hur du ska hantera de uppgifter som finns i brevet.

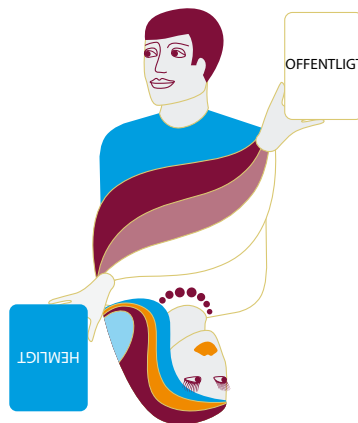
Vad säger lagen?

Ett brev som inkommer till en myndighet kallas med juridiska termer för "inkommen handling".

Inkommen är handlingen när den kommit till myndigheten. Det avgörande är när den kommit, inte om handläggaren hunnit läsa den. Eftersom handlingar som inkommer till myndigheten är allmänna handlingar är det viktigt att de brev som kommer in blir ankomststämplade och diarieförda.

En handling kan vara ett vanligt pappersbrev, men kan också vara ett e-postbrev, en ljudfil, uppgifter på en cd-skiva eller en diskett.

Enligt den svenska grundlagen är handlingar som inkommer till en myndighet allmänna handlingar. Alla allmänna handlingar är dock inte offentliga uppgifter; vissa allmänna handlingar är sekretessbelagda (hemliga) av olika skäl.



Det här bör du tänka på

- Brevet som inkommer till en kommun eller myndighet är en allmän handling.
- För att det ska gå att hitta brevet är det viktigt att det diarieförs och så småningom arkiveras. Diarieföringen sker normalt via registrator.
- Alla allmänna handlingar är inte offentliga. För att veta om uppgifter i en allmän handling omfattas av sekretessregler kan du kontrollera med din chef eller med en jurist.

Scenario 2.

När blir en upprättad handling allmän?

Brevet som inkommit från företaget gav svar på frågor. Du har fått motsvarande svar från andra företag och du börjar sammanställa dessa. Det du skriver ska så småningom bli en risk- och sårbarhetsanalys som du kan skicka till exempelvis länsstyrelsen.

Under arbetet med analysen gör du ett par utkast. För att analysen ska bli så bra som möjligt skickar du några av utkasterna till de företag som svarat på dina frågor.

Handlingar behöver inte vara utskrivna på papper, utan kan också vara lagrade filer på exempelvis en hårddisk, ett USB-minne eller en CD-ROM. De kan även vara dokumenterade på videoband eller kassettband i samband med en workshop eller liknande.

Enligt svensk grundlag är upprättade handlingar allmänna handlingar. Enligt huvudregeln är handlingar upprättade när de antingen är expedierade, slutbehandlade eller justerade. Det betyder dock inte att de alltid är offentliga. Upprättade handlingar kan innehålla uppgifter som är sekretessbelagda, det vill säga hemliga.

Vad säger lagen?

En handling är upprättad när den är klar. Utkast och minnesanteckningar är inte allmänna handlingar i sig. Däremot blir de allmänna handlingar om de tas om hand för arkivering, till exempel genom att läggas in i den akt som arkiveras. De blir också allmänna handlingar om de skickas ut till någon utanför myndigheten, till exempel ett företag.

Det här bör du tänka på

- Den slutliga analysen är en upprättad handling. För att den ska gå att hitta ska den diarieföras och arkiveras.
- Utkast i sig är inte allmän handling.
- Alla upprättade handlingar är visserligen allmänna, men det betyder inte att de alltid är offentliga. Uppgifter i en handling kan omfattas av någon sekretessregel.

Scenario 3.

När kan jag lämna ut en handling?

Som handläggare på en kommun blir du uppringd av en journalist som har hört att det finns vissa risker förknippade med en industrianläggning på orten. Du har papper framför dig på bordet som innehåller uppgifter om just denna anläggning. Måste uppgifterna lämnas ut?

Du minns då att din kontaktperson på företaget var noga med att påpeka att den information som han lämnade till dig var väldigt viktig för företaget. Han hade sagt att det både handlade om företagets säkerhet och om företagshemligheter.

Hur ska du göra? Journalisten hänvisar till allmänintresset samtidigt som du minns företagarens bekymrade min.

Vad säger lagen?

Grunden i offentlighetsprincipen är att allmänna handlingar generellt sett ska vara offentliga, det vill säga lämnas ut om så begärs.

Enligt sekretesslagen och sekretessförordningen är vissa uppgifter sekretessbelagda, det vill säga hemliga. Är en uppgift sekretessbelagd får den inte lämnas ut av myndigheten. Det är bara sådant som omfattas av sekretesslagen som är hemligt. Man kan inte avtala om att en myndighet ska hemlighålla viss information.

Frågan om en viss uppgift ska vara hemlig eller inte ska bedömas vid varje tillfälle. En hemligstämpling eller liknande gäller inte för alltid. När en uppgift begärs måste frågan om sekretess prövas med en gång, det får inte dra ut på tiden. Det är dock tillåtet – och ofta lämpligt – att i tveksamma fall fråga en jurist eller en chef.

Ibland är det bara vissa uppgifter i en handling som omfattas av sekretess. Då finns en skyldighet att lämna ut handlingen, med undantag för de sekretessbelagda delarna. Det kan till exempel göras genom att täcka över de sekretessbelagda delarna i samband med kopiering.

Om det bedöms att en handling inte ska lämnas ut måste det motiveras. Beslutet ska hänvisa till den lagstiftning som gör att uppgiften omfattas av sekretess. Beslutet ska också följas av en upplysning om att beslutet kan överklagas till kammarrätten. Ett skriftligt beslut ska lämnas om så begärs.

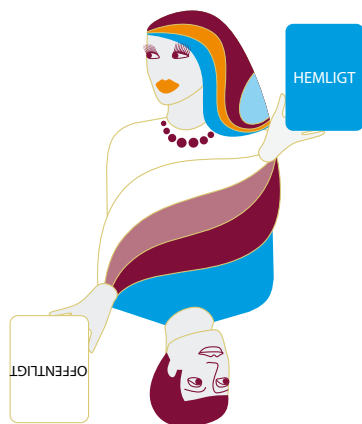
Det är myndighetens ansvar att se till att det finns tekniska möjligheter att lämna ut allmänna handlingar. Är handlingen lagrad elektroniskt måste myndigheten se till att det finns utrustning att läsa den. Myndigheten är också skyldig att diarieföra handlingar så att det går att hitta dem.

Den som begär ut handlingen har rätt att läsa den på myndigheten. Likaså att mot avgift kopiera den. Den som begärt handlingen får också fotografera den eller spela in informationen. Myndigheten ska inte lämna ut originalhandling, men den kan läsas på plats.

Det här bör du tänka på

- Varje begäran om utlämnande av handling ska bedömas var för sig.
- Det enda som styr om uppgifter i en handling är hemlig eller inte är gällande sekretesslagstiftning samt eventuella sekretessbestämmelser i annan lagstiftning.
- För att vara säker på vilka uppgifter som får lämnas ut kan det vara bra att rådfråga till exempel en jurist. Det är bra om det finns rutiner för vem som ska rådfrågas.
- Frågan om utlämnande ska hanteras snabbt. För att det ska kunna göras är det bra med tydliga rutiner.
- Det är myndigheten som ansvarar för att det finns praktiska möjligheter att ta del av allmänna handlingar.

Scenarier ur ett företagsperspektiv



Scenario 1. Vågar jag lämna ut känslig information?

Du är ansvarig för säkerhetsfrågor på ditt företag. När du öppnar posten finner du i ett av breven ett frågeunderlag som kommunen har skickat ut för att göra en risk- och sårbarhetsanalys. Vid en genomläsning förstår du att det är viktigt att svara på frågorna.

Du känner samtidigt viss oro. Tänk om den information som du lämnar kommer i orätta händer? En utpressare kan få veta precis var en bomb ska placeras för att orsaka största möjliga skada. En konkurrent kan få kännedom om affärshemligheter som gör att just ditt företag klarar sig så bra på marknaden.

Hur är det med offentlighetsprincipen egentligen? Vågar man svara på frågor från en myndighet?

Vad säger lagen?

I princip är alla handlingar som inkommer till en myndighet allmänna. Det betyder dock inte att alla handlingar som inkommer till myndigheter är offentliga. Det finns regler i sekretesslagen som gör att vissa uppgifter omfattas av sekretess, det vill säga är hemliga. Det är dock bara denna lagstiftning som styr om något ska hemlighållas.

Det här bör du tänka på

- Det svar som skickas in till myndigheten blir en allmän handling hos myndigheten.
- De uppgifter som ingår i denna allmänna handling behöver dock inte vara offentliga.
- Det är bara reglerna i sekretesslagen eller eventuella andra sekretessbestämmelser som avgör om vissa uppgifter omfattas av sekretess. Det går alltså inte att skriva sekretessavtal med offentliga parter.

Scenario 2. Kommer myndigheten att lämna ut mina uppgifter?

En journalist ringer till dig i din egenskap av företagare. Han vill ha ut information om säkerhetsrutinerna på din anläggning. Du säger att du inte på några villkors vis vill lämna ut sådan information eftersom det i sig skulle kunna innebära säkerhetsproblem.

Journalisten svarar att han då ringer till kommunen och begär ut de handlingar med sådan information som kan finnas där. Du blir lite bekymrad.

Vad säger lagen?

Vem som helst kan få ut uppgifter från handlingar som är allmänna och offentliga. Såväl journalister som konkurrenter.

I normalfallet är de handlingar som finns hos myndigheter allmänna och för det mesta också offentliga. Uppgifter som omfattas av sekretess ska dock inte lämnas ut. Det är myndigheten som vid varje enskild begäran om utlämning prövar om sekretess föreligger.

Kan journalisten få ut dessa handlingar?

Det här bör du tänka på

- Handlingar hos myndigheter är allmänna handlingar, oavsett om informationen finns i handlingar upprättade hos eller inkomna till myndigheten.
- Alla uppgifter i handlingarna är inte offentliga. Det som omfattas av sekretessregler är inte offentligt och ska inte lämnas ut.

Hur ser verkligheten ut?

Sett ur ett offentligt perspektiv

Det finns myndigheter som utvecklat mycket tydliga rutiner för hur information ska hanteras. De företag som har kontakt med dessa myndigheter lyfter ofta fram det förtroende de känner för myndigheternas förmåga att hantera de svåra frågorna kring offentlighet och sekretess.

De myndigheter som företagen känner förtroende för har tidigt identifierat företagets syn på den information de lämnar ifrån sig. De berörda handläggarna insåg företagets behov av att förstå hur myndigheten arbetar.

De rutiner som myndigheterna tagit fram bygger på några olika moment. Till att börja med ska de alltid själva ha en bild av vilken typ av information som kan sekretessbeläggas och vilken som inte kan det. Det gör att handläggarna på myndigheterna tydligt kan kommunicera med företagen om vad som gäller när företaget lämnar ifrån sig information. Myndigheterna är också tydliga med att rättsläget ibland är oklart.

Ett annat centralt moment är att myndigheterna har väl uppbyggda rutiner för hur information ska lämnas ut. Vid beslut om utlämning av information ber handläggaren alltid om en kollegas kompletterande bedömning. I vissa frågor ska alltid en jurist tillfrågas.

Dessa rutiner har lagt grunden till en förtroendefull dialog mellan företag och myndighet.

Mindre framgångsrika förfaranden

Det finns myndigheter som har misslyckats med att skapa en förtroendefull dialog. En del myndigheter har otydliga rutiner, vilket innebär att handläggare själva haft en oklar bild av när information ska sekretessbeläggas och när den inte ska det. Dialogen blir då otydlig, vilket gör att företagen känner osäkerhet i sina relationer med myndigheten.

Sett ur ett företagsperspektiv

Företagen kan hantera offentlighetsprincipen och dess konstruktion om konsekvenserna av att lämna information till en myndighet görs tydliga. En tydlig kommunikation om vad som gäller ger företagen möjligheter att göra en riskbedömning av vad det innebär att lämna ut information till myndigheten.

Mindre framgångsrika förfaranden

Det företag ofta framhåller som mest bekymmersamt är när myndigheter ger en felaktig bild av hur information ska hanteras. Det finns myndigheter som skriver sekretessavtal med företag. När någon, exempelvis en journalist eller en konkurrent, begär ut uppgiften håller inte avtalet juridiskt. Uppgiften måste lämnas ut, "avtalet" till trots.

En del myndigheter har som rutin att försöka följa företagens önskemål om sekretess, även om de inte skriver formella sekretessavtal. Vid en första anblick ter sig detta kanske mycket tilltalande. Problemet är att den som begär ut handlingar från en myndighet kan begära omprövning i domstol. Domstolarna gör en rent rättslig bedömning, vilket kan innebära att myndigheten tvingas lämna ut informationen. Företagen kan då känna sig lurade.

När är uppgifter hemliga?

Sekretess inom offentlig verksamhet

Offentlig verksamhet ska göra undantag från huvudregeln om offentlighet då det föreligger sekretess, det vill säga när uppgiften betraktas som hemlig. Eftersom offentlighetsprincipen är grundlagsskyddad är reglerna för när information ska omfattas av sekretess väldigt noggrant utformade.

Vad innebär sekretess?

Att uppgifter i en handling omfattas av sekretess innebär att uppgifter inte får lämnas ut till enskilda personer, företag, journalister med flera. Sekretess innebär också att uppgifter inte får lämnas till andra myndigheter. I vissa fall finns dock möjlighet att lämna ut uppgifterna i handlingen till en annan myndighet med ett så kallat förbehåll. Detta innebär att uppgiften inte får spridas vidare.

I princip innebär sekretess att hemliga uppgifter inte heller får lämnas mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Den får dock lämnas om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Prövning av om uppgifter omfattas av en sekretessbestämmelse görs först när någon begärt att få ett visst dokument. Omständigheterna som gäller just då har betydelse för den sekretessbedömning som myndigheten gör. Detta innebär att en myndighet inte kan ta ett principiellt beslut i förväg om att viss information ska vara hemligstämplad.

Sekretess och krisberedskap

Inom krisberedskapsområdet finns det särskilda bestämmelser som möjliggör undantag från offentlighetsprincipen. Tryckfrihetsförordningen anger vilka skäl som kan motivera sekretess. Detta kan enligt 2 kapitlets 2 § ske med hänsyn till:

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden.²

Själva sekretessen i sig regleras dock inte i tryckfrihetsförordningen utan i sekretesslagen och i sekretessförordningen.

Det finns bland annat sekretessbestämmelser som ger sekretesskydd för uppgifter som gäller totalförsvarsuppgifter, sekretess för en kommun som upprättar en risk- och sårbarhetsanalys och för uppgifter som inkommer till en myndighet från ett företag inför en sådan analys.³ Det är viktigt för både myndigheter och företag att förstå när dessa bestämmelser är tillämpliga och i vilka fall det är osäkert om en myndighet har möjlighet att skydda uppgifter som ett företag uppfattar som känsliga.

Om det är osäkert om en känslig uppgift omfattas av sekretess kanske man bör fundera en extra gång innan uppgiften skrivs ner i ett dokument som kan komma att lämna ut.

² Ytterligare undantag finns som inte berör krisberedskapsområdet (3. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik 4. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn 5. intresset att förebygga eller beivra brott 6. det allmännas ekonomiska intresse 7. intresset att bevara djur- eller växtart.)

³ Dessa bestämmelser hittar man i 2 kapitlet (totalförsvarssekretess), 5 kapitlet (myndighets risk- och sårbarhetsanalyser) och 8 kap. (möjlighet för myndighet att sekretessskydda uppgifter om företags affärs- och driftförhållanden och skydd hos kommun för uppgifter från företag).

Totalförvarssekretess

I 2 kap. 2 § sekretesslagen finns bestämmelser om totalförvarssekretess. Sekretess gäller för uppgifter som avser verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt gäller totalförsvaret. Sekretess gäller om det skulle kunna antas skada landets försvar eller på annat sätt vålla skada för rikets säkerhet om uppgiften avslöjas. Enligt paragrafen ska begäran om att ta del av kart- eller flygbildsmaterial som upprättats av Lantmäteriverket eller Sjöfartsverket som har betydelse för totalförsvaret göras hos den myndighet som upprättat handlingen.

Bestämmelsen gäller alla verksamheter som är av betydelse för landets samlande försvarsåtgärder, inte bara rent militär verksamhet. Alltså även allt som rör totalförsvarets verksamhet i syfte att förbereda Sverige för krig (höjd beredskap). Till detta räknas befolkningskyddet, försörjningsberedskap och psykologiskt försvar. Även polisverksamhet och hälso- och sjukvård kan räknas som totalförvarsverksamhet. Totalförvarssekretess kan även gälla uppgifter om förhållanden i naturen som är betydelsefulla ur försvarssynpunkt. Det är viktigt att notera att denna bestämmelse inte kan tillämpas för uppgifter som gäller enbart fredstida kriser.

Vad säger lagen?

När man som myndighet bedömer om inkomna uppgifter ska hemlighållas kan man även fundera på om uppgifterna har betydelse vid höjd beredskap eller omfattar sådant som rör landets försvar. Om så är fallet kan bestämmelsen om total försvarssekretess bli aktuell.

Sekretesskydd för risk- och sårbarhetsanalyser

I 5 kapitlet sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess för att skydda intresset att förebygga eller beivra⁴ brott. I 8 § hittar man en specialbestämmelse som ger möjlighet för myndigheter att skydda uppgifter i upprättade risk- och sårbarhetsanalyser. Denna bestämmelse ger skydd för innehållet i risk- och sårbarhetsanalyser vid fredstida kriser och planering och förberedelser för sådana situationer. Sekretess gäller bara om möjligheten att förebygga eller hantera en fredstida kris skulle motverkas om uppgiften kom ut till allmänheten. Med kriser menar man här allvarliga kriser, inte olyckor eller andra mer vardagliga händelser.⁵ Bestämmelserna innebär att man måste bedöma om uppgifterna i analysen kan utnyttjas för angrepp mot myndigheter, enskilda eller samhället i stort. Om man kommer till slutsatsen att det kan innebära skada om uppgifterna blir allmänt kända gäller sekretess.

Sekretess för uppgifter i risk- och sårbarhetsanalyser gäller om den lämnas till en annan myndighet och bestämmelsen gäller även hos den mottagande myndigheten. Det innebär att exempelvis en kommun kan överlämna sin risk- och sårbarhetsanalys som innehåller känsliga uppgifter till länsstyrelsen och Krisberedskapsmyndigheten utan att det innebär någon fara för att känsliga uppgifter kommer på avvägar. Det är också alltid möjligt att överlämna uppgifter till regeringskansliet. En specialbestämmelse i 14 kap. 1 § säger att sekretess inte innebär något hinder mot att lämna uppgifter till regeringen eller riksdagen.

Det finns även möjlighet att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess till sammanslutningar och berörda företag. Det kan ske med ett så kallat förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen. Mottagaren får då inte sprida informationen vidare eller utnyttja uppgiften. Om en myndighet bedömer att det är nödvändigt att lämna uppgifter vidare för att kunna utföra analys, förberedelse eller planeringsarbete så är även detta tillåtet.

⁴ bekämpa brott

⁵ Med kris menar vi en händelse som drabbar många människor och stora delar av vårt samhälle. En kris hotar grundläggande funktioner och värden som exempelvis el-försörjningen eller vår hälsa och frihet.

Det är viktigt att komma ihåg att bestämmelsen om sekretess vid risk- och sårbarhetsanalyser inte är skriven för att särskilt skydda ett företags intresse av att bevara företagshemligheter. Bestämmelsen i 5 kap. fokuserar helt på det allmännas intresse av att känsliga uppgifter inte avslöjas. I stället finns bestämmelser i 8 kap. som tar sikte på att just skydda företagens känsliga uppgifter.

Vad säger lagen?

En myndighet kan hemlighålla uppgifter i risk- och sårbarhetsanalyser med stöd av 5 kap. sekretesslagen om det finns risk för skada om uppgifterna kommer ut. Bestämmelserna om sekretess gäller även om uppgifterna lämnas vidare till en annan myndighet eller regeringen. Det finns möjlighet till att lämna ut handlingar med så kallat förbehåll. Ett sådant gör det möjligt att i vissa fall lämna ut uppgifter till företag mot att de inte sprider uppgifterna vidare.

Sekretess för företags affärs- och driftsförhållanden m.m.

I 8 kap. sekretesslagen hittar man visst stöd för att hemlighålla uppgifter som rör företag. Det är viktigt att notera att olika bestämmelser gäller beroende på om mottagaren av uppgifterna är statliga myndigheter eller kommuner och landsting.

Statliga myndigheter

För statliga myndigheter finns bestämmelsen i 8 kap 6 §. Den innebär att sekretess gäller för uppgifter om enskilda (fysisk eller juridisk person det vill säga, bolags affärs- och driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Dessutom finns ett sekretesskydd för tredje man som trätt i affärsförbindelse eller motsvarande förbindelse med företaget när det gäller uppgifter om ekonomiska eller personliga förhållanden.

Bestämmelsen är tänkt att kunna tillämpas vid inhämtning av uppgifter från olika företag vid exempelvis försvars- och krisplanering inom folkhushållningen.⁶ Det är viktigt att tänka på att myndigheten måste göra en bedömning av om företaget verkligen lider skada om uppgifterna lämnas ut. Skyddet för uppgifter om tredje man som trätt i affärsbindelse med företaget är dock starkt. Detta innebär att man inte behöver göra en intresseavvägning för att uppgifterna ska kunna hemlighållas.

Kommuner och landsting

Kommunerna och landstingen har fått en viktig roll i krisberedskapen. Därför har man skapat en särskild bestämmelse i 8 kap. 23 § sekretesslagen.⁷ Sekretesskydd ges för uppgifter om enskilda affärs- och driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Det finns ett skydd för tredje mans andra ekonomiska eller personliga förhållanden om han eller hon trätt i affärsförbindelse eller motsvarande förbindelse med det aktuella företaget.

På motsvarande sätt som för sekretesskyddet i 8 kap. 6 § gäller att man måste göra en intresseavvägning av skadan för företaget innan uppgifter hemlighålls. Skyddet för tredje man är även här starkt och ingen särskild avvägning behöver göras för att sekretess ska gälla för dessa uppgifter. Paragrafen är till för att underlätta ett bra förtroende mellan offentliga och privata aktörer.

Vad säger lagen?

I 8 kap. sekretesslagen har man försökt skapa bestämmelser för att skydda företags känsliga uppgifter som myndigheterna behöver i sitt krisberedskapsarbete. Olika paragrafer styr statliga myndigheter respektive kommun och landsting. Bestämmelserna som ger visst stöd för att sekretessbelägga uppgifter från företag om dessa rör företagets affärs- och driftförhållanden eller

⁶ Försörjningen av ett lands befolkning med livsmedel och andra förnödenheter.

⁷ Gäller specifikt för beredskap för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och planering enligt förfogandelagen (1978:262).

uppfindingar och forskningsresultat. En intresseavvägning måste göras av myndigheten innan uppgifterna kan hemlighållas. Sekretess gäller för uppgifter om tredje man som råkar finnas med i underlag från ett företag om det rör tredje mans ekonomiska eller personliga förhållanden.

Meddelarfriheten

Enligt tryckfrihetsförordningen gäller i Sverige en meddelarfrihet. Meddelarfriheten består av flera moment:

- rättighet att lämna information,
- skydd från efterforskning,
- meddelarskydd.

För personer inom det offentliga är det fritt att för publicering i media lämna ut uppgifter.⁸ Denna frihet åtföljs av ett förbud för det allmänna att eftersöka vem som lämnat information till media. Den som talar med media och utnyttjar sin meddelarfrihet behöver inte avslöja sin identitet.⁹ Dessa delar av meddelarfriheten gäller bara för personer som är anställda inom det offentliga.

Meddelarskyddet

Meddelarskyddet innebär att en journalist aldrig behöver avslöja sina källor.¹⁰ Meddelarskydd gäller både för källor som finns inom det privata och inom det offentliga. Journalisten, eller tidningen, behöver inte undersöka om en uppgiftslämnare är privatanställd eller offentligtanställd för att veta att källan inte ska avslöjas.

Det finns regler i sekretesslagen som har företräde framför meddelarfriheten. Den tystnadsplikt som följer av 5 kap 8 § sekretesslagen är ett sådant exempel. Motivet till detta är att om uppgifter om till exempel sårbarheter i myndigheters processer blir kända kan dessa utnyttjas för angrepp. Sådana angrepp skulle kunna leda till allvarliga kriser för samhället.

⁸ se 1 kap 1 § st 3 tryckfrihetsförordningen och 1 kap 2 § yttrandefrihetsgrundlagen.

⁹ 3 kap 1 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap 1 § yttrandefrihetsgrundlagen.

¹⁰ Regleras i 3 kap 3 § tryckfrihetsförordningen samt 2 kap 3 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Skydd för företagshemligheter hos företag

I företag gäller inte offentlighetsprincipen. Det är alltså inte tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen och sekretessförordningen som styr om ett företag får eller kan lämna ut vissa uppgifter. Företaget styr till stor del självt över den egna informationshanteringen.

En del av den information som finns i företagen utgörs av företagshemligheter. Vad som kan få skydd som en företagshemlighet anges i 1 § lagen om skydd för företagshemligheter:

”Med företagshemlighet avses i denna lag sådan information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse som näringsidkaren håller hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för honom i konkurrenshänseende.”

Vad som är att betrakta som företagshemligheter grundar sig på affärsrättsliga bedömningar. Det speciella med företagshemligheterna är inte bara att de kan hemlighållas av företagen. Om de under vissa särskilda förhållanden röjs kan detta dessutom medföra straff- och/eller skadeståndsansvar för den som lämnat ut informationen. Lagstiftaren har alltså ansett det vara av så stor betydelse att företagshemlig information inte röjs att den skyddas av såväl straffrättsliga som civilrättsliga regler i lagen om skydd för företagshemligheter.

Vad säger lagen?

Det är näringsidkaren själv som avgör vilken information som ska hållas hemlig och därmed utgöra företagshemlighet. Det är också näringsidkaren själv som avgör vilka åtgärder som ska vidtas för att hålla informationen hemlig. Alla oklarheter om sådana åtgärder varit tillräckliga eller inte faller därmed tillbaka på företaget.

Fördjupning

Offentligt tryck

Offentlighetsprincipen är grundlagsskyddad och ändras därför sällan. De undantag från offentlighetsprincipen som regleras i sekretesslagen ändras dock vid behov. Sekretessfrågor kommer upp i många lagändringar som rör offentlig verksamhet. Här ges några exempel på propositioner från regeringen de senaste åren där sekretessfrågor varit uppe till diskussion.

Proposition 2004/05:5,
Vårt framtida försvar – försvarspolitisk inriktning
2005–2007.

Proposition 2005/06:51,
Transport av farligt gods

Proposition 2005/06:59,
Företagsbot

Proposition 2005/06:76,
Kärnsäkerhet och strålskydd

Proposition 2005/06:98,
Förstärkt skydd för franchisetagare

Proposition 2005/06:133,
Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle

Proposition 2005/06:137,
Ändringar i säkerhetsskyddslagen m.m.

Proposition 2005/06:138,
Personsäkerhet

Proposition 2005/06:162,
Förstärkt meddelarskydd för anställda i kommunala
företag m.m.

Proposition 2005/06:173,
Översyn av personuppgiftslagen

Proposition 2005/06:212,
Hamnskydd

Litteratur

Vill du veta mer om offentlighet och sekretess kan du läsa:

Bohlin, Offentlighetsprincipen, Norstedts juridik, Stockholm 2001.

Holstad, Sekretess i allmän verksamhet, Norstedts juridik, Stockholm 2003.

Strömberg, Handlingsoffentlighet och sekretess, Studentlitteratur, Lund 2003.

Länkar

Eftersom sekretesslagstiftningen ofta är föremål för översyn är det viktigt att försöka hålla sig uppdaterad om vad som gäller. Besök gärna regeringens webbplats www.regeringen.se.

På riksdagens webbplats, www.riksdagen.se, finns material som har med lagstiftningsärenden och aktuell lagstiftning att göra. Varje lag och förordning har ett så kallat SFS nummer. Detta nummer kan vara bra att känna till när man letar efter lagtexten. Här är några SFS nummer till lagar som kan vara bra att ha:

- Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
- Sekretesslagen (1980:1009)
- Sekretessförordningen (1980:657)
- Förvaltningslagen (1986:223)
- Lagen om skydd för företagshemligheter (1990:409)
- Arkivlagen (1990:782)
- Personuppgiftslagen (1998:204).

För aktuella domar, besök www.rattsinfosok.dom.se.

För information om domstolarnas arbete, besök www.dom.se.

Besök även Lagrummet, www.lagrummet.se.
Där finns rättsinformation av olika slag.

Justitieombudsmannen (JO) spelar en central roll i granskningen av myndigheters arbete. Beslut från JO kan ofta ge en tydlig vägledning om hur myndigheter kan arbeta, även i sekretessfrågor. Besluten finns på www.jo.se.

Datainspektionen har hand om ärenden kring personuppgiftslagen. De har också mycket information om hur den lagen fungerar i praktiken. Besök www.datainspektionen.se. (Nya regler gäller från 1 januari 2007).

Liten ordlista

Det är många ord och uttryck som, i samband med lagstiftningen om offentlighet och sekretess, har en särskild betydelse. Här förklaras några av dessa ord och uttryck.

Allmänna handlingar

Allmänna handlingar är alla handlingar som en myndighet har upprättat eller som har inkommit till myndigheten. Regleras i 2 kap tryckfrihetsförordningen.

Allmän, offentlig handling

Allmänna, offentliga handlingar omfattas inte av någon sekretessregel, utan ska vara tillgängliga för allmänheten. Regleras i 2 kap tryckfrihetsförordningen.

Företagshemlighet

Information som en näringsidkare håller hemlig av affärs-
mässiga skäl. Skyddet för företagshemligheter regleras i lagen om skydd för företagshemligheter.

Handling

Allt från handling i form av brev eller rapporter på vanligt
papper, exempelvis handlingar i form av ljudfiler, e-post
eller brev.

Inkommen handling

Handling som har inkommit till en myndighet, exempelvis
ett brev från ett företag.

Meddelarfrihet

Meddelarfriheten innebär en frihet för personer inom
offentlig verksamhet att lämna uppgifter för publicering.
Meddelarfriheten regleras i 1 kap 1 § st 3 tryckfrihetsför-
ordningen och 1 kap 2 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Meddelarskydd

Meddelarskyddet innebär att en journalist inte behöver avslöja sina källor, oavsett om dessa är privat- eller offentliganställda. Meddelarskyddet regleras i 3:3 tryckfrihetsförordningen och 2:3 yttrandefrihetsgrundlagen. Den som lämnar ut information behöver inte lämna ut sin identitet, vilket regleras i 3:1 tryckfrihetsförordningen och 2:1 yttrandefrihetsgrundlagen.

Offentlighetsprincip

Princip fastlagd i tryckfrihetsförordningen som innebär att handlingar hos det allmänna enligt huvudregeln ska vara offentliga. Syftet är att den offentliga maktutövningen på detta sätt ska kunna vara öppen för insyn och kontroll.

Personuppgift

All slags information som direkt eller indirekt kan knytas till en person som är i livet. Skydd för personuppgifter regleras i personuppgiftslagen.

Sekretess

Inskränkning i offentlighetsprincipen som innebär att uppgifter i allmänna handlingar kan hållas hemliga. Regleras i sekretesslagen och sekretessförordningen eller i andra bestämmelser som reglerar sekretess.

Upprättad handling

Handling som upprättats på en myndighet, till exempel en rapport eller ett brev.

KBM:s utbildningsserie

- 2007:3 Krisberedskap och sekretess – informationsdelning mellan företag och offentlig sektor
- 2007:2 Utvärdering av övningar – En handbok för utvärdering av stabs- och beslutsövningar
- 2007:1 Öva krishantering – Handbok i att planera, genomföra och återkoppla övningar
- 2006:2 Risk- och sårbarhetsanalyser. Vägledning för kommuner och landsting
- 2006:1 International CEP Handbook. Civil Emergency Planning in the NATO/EAPC-Countries
- 2005:1 Medvind i säkerhetsarbetet
- 2004:1 Trossamfundens medverkan i krishantering
- 2003:8 Risk- och sårbarhetsanalyser – Introduktion för kommuner
- 2003:7 Sant eller falskt? Metoder i källkritik
- 2003:6 Nyheter vid kriser
- 2003:4 Crises Journalism – A guidance for government agencies
- 2003:3 Krisjournalistik – En introduktion för myndigheter
- 2003:1 Crisis Communication Handbook
- 2002:1 Åsk- och regnoväder över Orust – tusen och åter tusen frågor

Att hantera sekretess och offentlighet är en balansakt som ställer krav på såväl kompetens som rutiner i myndighetens vardag. En aktiv samverkan mellan näringslivet och det offentliga i krisberedskapsfrågor förutsätter dessutom förståelse för ens egen roll och varför andra aktörer agerar som de gör.

Denna skrift kan utgöra en utgångspunkt och inspiration till fortsatta diskussioner!

Krisberedskapsmyndigheten

**Box 599
101 31 Stockholm**

**Tel 08 593 710 00
Fax 08 593 710 01**

**krisberedskapsmyndigheten@
kbm-sema.se**

ISBN 91-975934-5-1
ISSN 1652-3539

**[www.krisberedskaps
myndigheten.se](http://www.krisberedskapsmyndigheten.se)**