



Socialdepartementet

Enheten för socialtjänst och funktionshinderspolitik

Uppgiftsskyldighet för myndigheter och auktoriserade sammanslutningar för förmedling av barn från utlandet samt stärkt skydd för enskildas uppgifter i Adoptionskommissionens verksamhet

Innehåll

1	Sammanfattning	4
2	Författningsförslag	5
2.1	Förslag till lag om skyldighet att lämna uppgifter till Adoptionskommissionen	5
2.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	6
3	Uppdraget att granska Sveriges internationella adoptionsverksamhet	8
3.1	Adoptionskommissionens utredningsuppdrag	8
3.2	Tillämpliga sekretessregler	9
3.2.1	Rätten att ta del av allmänna handlingar	9
3.2.2	Allmänna bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt	10
3.2.3	Sekretess hos Adoptionskommissionen	11
3.3	Skrivelse från Adoptionskommissionen	13
4	Nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet och sekretess	14
4.1	En uppgiftsskyldighet bör införas	14
4.2	En ny sekretessbestämmelse för uppgifter hos Adoptionskommissionen	20
4.3	Personuppgiftsbehandling	26

5	Ikraftträdande	32
6	Konsekvenser.....	33
7	Författningskommentar	36
7.1	Förslaget till lag om skyldighet att lämna uppgifter till Adoptionskommissionen	36
7.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	37

1 Sammanfattning

I promemorian föreslås en ny lag om skyldighet för myndigheter och auktoriserade sammanslutningar för förmedling av barn från utlandet för adoption att lämna uppgifter till Adoptionskommissionen (S 2021:08). Uppgiftsskyldigheten innebär att myndigheter och auktoriserade sammanslutningar, på begäran av Adoptionskommissionen ska lämna uppgifter som de förfogar över, om Adoptionskommissionen behöver uppgifterna för att fullgöra sitt utredningsuppdrag i den del som avser kartläggning och analys av adoptionsverksamheten.

Vidare föreslås att en ny sekretessreglering införs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till skydd för uppgifter om enskilda i Adoptionskommissionens verksamhet. Sekretessen ska gälla för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hos Adoptionskommissionen i dess verksamhet som avser kartläggning och utredning av Sveriges internationella adoptionsverksamhet, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. För uppgifter i en allmän handling föreslås att sekretessen ska gälla i högst 70 år.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2024.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om skyldighet att lämna uppgifter till Adoptionskommissionen

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Myndigheter och sådana sammanslutningar som är auktoriserade för förmedling av barn från utlandet för adoption ska på begäran av Adoptionskommissionen (S 2021:08) lämna uppgifter som de förfogar över, om kommissionen behöver uppgifterna för att fullgöra sitt utredningsuppdrag i den del som rör kartläggning och analys av Sveriges internationella adoptionsverksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2024.

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

Härigenom föreskrivs att 42 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

42 kap.

9 §¹

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hos

1. kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet i dess verksamhet för sådan granskning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men,

2. kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien i dess verksamhet för sådan utvärdering, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs,

3. kommissionen för granskning av regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av två svenska medborgare i utlandet (UD 2021:01) i dess verksamhet för sådan granskning, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs,

4. sannings- och försoningskommissionen för granskning av kränkningar och övergrepp mot tornedalingar, kväner och lantalaiset (Ku 2020:01) i dess verksamhet för sådan granskning, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående

4. sannings- och försoningskommissionen för granskning av kränkningar och övergrepp mot tornedalingar, kväner och lantalaiset (Ku 2020:01) i dess verksamhet för sådan granskning, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående

¹ Senaste lydelse 2022:874

till denne lider skada eller men om uppgiften röjs, *och*

5. sanningskommissionen för kartläggning och granskning av den politik som förts gentemot samerna och dess konsekvenser för det samiska folket (Ku 2021:02) i kommissionens verksamhet för sådan granskning, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs,

till denne lider skada eller men om uppgiften röjs,

5. sanningskommissionen för kartläggning och granskning av den politik som förts gentemot samerna och dess konsekvenser för det samiska folket (Ku 2021:02) i kommissionens verksamhet för sådan granskning, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs, *och*

6. Adoptionskommissionen (S 2021:08) i dess verksamhet som avser kartläggning och utredning av Sveriges internationella adoptionsverksamhet, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

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

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2024.

3 Uppdraget att granska Sveriges internationella adoptionsverksamhet

3.1 Adoptionskommissionens utredningsuppdrag

Den 28 oktober 2021 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att kartlägga och analysera hur regelverk, organisering och processer inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet har fungerat tillbaka i tiden fram till i dag (dir. 2021:95). Utredningen har antagit namnet Adoptionskommissionen (S 2021:08), härafter även benämnd kommissionen.

Kommissionen ska bl.a. klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer agerat och förhållit sig till eventuella oegentligheter utifrån respektive aktörs ansvar och roll. Kommissionen ska särskilt belysa oegentligheter som pekar på strukturella eller systematiska problem som har funnits eller finns i dag.

Utredningsuppdraget omfattar perioden från mitten av 1900-talet till nutid och avser alla former av adoptionsförmedling som finns och har funnits inklusive olika former av privat och enskild adoption där ingen egentlig förmedling sker. Kommissionen ska fokusera på dels de ursprungsländer varifrån flest internationella adoptioner till Sverige skett, dels de ursprungsländer där det finns vetskap eller allvarliga misstankar om att det förekommit oegentligheter i adoptionsprocessen. Bland annat ska internationella adoptioner till Sverige från Chile och Kina granskas.

I uppdraget ingår att bl.a. hämta in kunskap från adopterade, adoptivföräldrar, berörda statliga myndigheter, kommuner,

regioner, auktoriserade sammanslutningar och adopterades intresseföreningar. I den mån det är möjligt ska kunskap och synpunkter inhämtas från privatpersoner och nedlagda sammanslutningar som tidigare förmedlat internationella adoptioner till Sverige.

Det ingår inte i uppdraget att granska individuella adoptionsärenden eller att överväga eventuella ansvarsfrågor i enskilda fall eller ekonomisk kompensation eller annan gottgörelse till enskilda som drabbats.

Uppdraget ska redovisas senast den 16 december 2024 (dir. 2023:113).

3.2 Tillämpliga sekretessregler

3.2.1 Rätten att ta del av allmänna handlingar

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, förkortad TF, ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda bestämmelser är att anse som inkommen till eller upprättad där (2 kap. 4 § TF). Begreppet myndighet i TF och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, omfattar samtliga statliga och kommunala organ, inklusive statligt tillsatta kommittéer. Riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna omfattas inte av begreppet men de, och vissa andra organ, jämställs med myndigheter vid tillämpningen av såväl TF som OSL (2 kap. 5 § TF och 2 kap. 2 § OSL).

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det krävs med hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § TF angivna grunder, t.ex. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. En sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses är OSL. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet (2 kap. 2 § andra stycket TF). Regeringen har meddelat närmare föreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

3.2.2 Allmänna bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker muntligen, genom utlämnande av en handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). En sekretessbestämmelse består i regel av tre huvudsakliga rekvisit som anger sekretessens föremål, räckvidd och styrka. Sekretessens föremål är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom ordet ”uppgift” tillsammans med en precisering av uppgiftens art, t.ex. uppgift om enskilds personliga förhållanden. En sekretessbestämmelses räckvidd bestäms vanligen genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärenden, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Sekretessens styrka bestäms normalt med hjälp av s.k. skaderekvisit, där det görs skillnad mellan raka och omvända skaderekvisit. Med ett rakt skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs. Med ett omvänt skaderekvisit gäller däremot sekretess som huvudregel.

I 11 kap. OSL finns bestämmelser om överföring av sekretess. Sådana bestämmelser innebär att en sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till, s.k. sekundär sekretess. Om det inte finns någon sekretessbestämmelse som är direkt tillämplig hos den mottagande myndighetens verksamhet, s.k. primär sekretess, och det inte finns någon tillämplig bestämmelse om överföring av sekretess blir uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten.

I 10 kap. OSL finns sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess. Enligt 10 kap. 1 § OSL hindrar inte sekretess till skydd för en enskild att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en myndighet, om den enskilde samtycker till det. Sekretess hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL).

OSL är som huvudregel inte tillämplig på privata aktörer. Däremot kan det finnas bestämmelser om tystnadsplikt i andra författningar som omfattar sådana aktörer. Att obehörigen röja

uppgifter som omfattas av tystnadsplikt är straffbart enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

3.2.3 Sekretess hos Adoptionskommissionen

Kommissionen omfattas av OSL

Kommissionen är ett sådant organ som omfattas av myndighetsbegreppet i TF och OSL. Kommissionen kommer inom ramen för uppdraget bl.a. att hämta in uppgifter från statliga myndigheter, utlandsmyndigheter, kommuner, regioner, auktoriserade sammanslutningar, adopterade, adoptivföräldrar samt adopterades intresseföreningar.

De uppgifter som behöver inhämtas från offentliga aktörer kan omfattas av sekretess enligt flera bestämmelser i OSL. De auktoriserade sammanslutningarna är ideella organisationer och omfattas inte av OSL. Däremot följer av 13 § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling att den som är eller har varit verksam inom en auktoriserad sammanslutning inte obehörigen får röja vad han eller hon därvid fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Sekretessregler som är tillämpliga i kommissionens verksamhet

Vissa bestämmelser i OSL är generellt tillämpliga och gäller oavsett i vilken verksamhet de förekommer. Den s.k. utrikessekretessen i 15 kap. 1 § OSL innebär att sekretess gäller för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Enligt 18 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Sekretess gäller också enligt 21 kap. 1 § OSL för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift,

om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs.

De generella sekretessbestämmelserna är tillämpliga i kommissionens verksamhet. Därutöver kan uppgifter hos kommissionen i vissa fall omfattas av s.k. statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL.

Sekretessbestämmelser som är tillämpliga hos andra offentliga aktörer

Vissa sekretessbestämmelser är tillämpliga hos de myndigheter och andra offentliga aktörer från vilka kommissionen hämtar in uppgifter. Enligt 26 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretess gäller enligt 26 kap. 13 § OSL hos Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd i ärenden om internationella adoptionsfrågor för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller för handlingar som sammanslutningar som upphört med sin förmedlingsverksamhet har lämnat över till myndigheten.

Uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i adoptionsärenden kan även finnas hos Utrikesdepartementet och inom utrikesrepresentationen. Sekretess gäller där enligt 36 kap. 7 § första stycket OSL för uppgift i ärende om ekonomiskt bistånd, biträde i rättslig angelägenhet eller utredning eller annat liknande bistånd åt en enskild, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller också enligt 36 kap. 1 § 2 OSL hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende om adoption enligt 4 kap. föräldrabalken.

En stor mängd av de uppgifter som kommissionen behöver hämta in förvaras hos olika arkivmyndigheter. Av 11 kap. 6 § OSL följer att om en arkivmyndighet får en uppgift för arkivering från en annan myndighet där uppgiften är sekretessreglerad, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos arkivmyndigheten.

3.3 Skrivelse från Adoptionskommissionen

Kommissionen har i en begäran till regeringen lyft behovet av en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för myndigheter och auktoriserade sammanslutningar som ger kommissionen rätt att, utan hinder av sekretess, inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för att fullgöra uppdraget. Vidare har kommissionen lyft att det finns behov av en sekretessbestämmelse för att skydda uppgifter om enskildas personliga förhållanden i kommissionens verksamhet (S2023/00261).

4 Nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet och sekretess

4.1 En uppgiftsskyldighet bör införas

Förslag: Myndigheter och sådana sammanslutningar som är auktoriserade för förmedling av barn från utlandet för adoption ska på begäran av Adoptionskommissionen lämna uppgifter som de förfogar över, om kommissionen behöver uppgifterna för att fullgöra sitt utredningsuppdrag i den del som rör kartläggning och analys av Sveriges internationella adoptionsverksamhet.

Skälen för förslaget

Behovet av en uppgiftsskyldighet

I kommissionens uppdrag ingår bl.a. att klargöra förekomsten och omfattningen av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet. Kommissionen ska särskilt belysa oegentligheter som pekar på strukturella eller systematiska problem som har funnits eller finns i dag. Utredningsuppdraget omfattar alla former av adoptionsförmedling som finns och har funnits sedan mitten av 1900-talet samt olika former av privat och enskild adoption där ingen egentlig förmedling sker. I kommittédirektiven finns vidare ett framåtblickande uppdrag att föreslå författningsändringar och andra åtgärder som behövs, vilket tar sin utgångspunkt i den kartläggning och de resultat kommissionen visar.

För att kommissionen på ett så bra sätt som möjligt ska kunna genomföra uppdraget att klarlägga generella mönster och systematik i Sveriges internationella adoptionsverksamhet och för att kunna bedöma om det förekommit oegentligheter inom adoptions-

verksamheten behöver kommissionen granska individuella adoptionsakter. Kommissionen behöver t.ex. kunna klarlägga grunderna för ett beslut om adoption och dokumentationen gällande att ett visst barn har blivit tillgängligt för adoption. Vidare behöver kommissionen ta del av uppgifter om bl.a. ursprungsföräldrar, varifrån barnet kommer, uppgifter om samtycke samt domstolsbeslut. Materialet kan återfinnas hos Riksarkivet eller i något av lands- eller stadsarkiven, liksom hos myndigheters, kommuners och domstolars egna arkiv. Därutöver förvarar verksamma auktoriserade sammanslutningar handlingar, exempelvis akter över individuella adoptionsförmedlingsärenden.

Kommissionen har i uppdrag att utreda internationella adoptioner från Chile och Kina. Kommissionen har beslutat att därutöver utreda adoptioner från Colombia, Sri Lanka, Sydkorea och Polen. De sex ursprungsländerna omfattar totalt omkring 26 000 internationellt adopterade, vilket motsvarar 44 procent av de totalt ca 60 000 internationellt adopterade i Sverige. Kommissionen avser granska ett representativt urval av adoptionsakter avseende internationella adoptioner genomförda från de sex ursprungsländerna. Ett sådant urval uppgår till mellan 300 och maximalt 2 000 individuella akter.

I en stor del av det material som kommissionen behöver ta del av för att kunna genomföra sitt uppdrag finns det känsliga uppgifter om personliga förhållanden som omfattas av sekretess och tystnadsplikt. Som huvudregel gäller sekretess mellan myndigheter enligt OSL. Det saknas sekretessbrytande bestämmelser som är tillämpliga på kommissionen. Det innebär att kommissionen har svårt att få ta del av uppgifter som omfattas av sekretess hos myndigheter. Kommissionen har också svårigheter att få ta del av uppgifter som omfattas av tystnadsplikt hos såväl verksamma auktoriserade sammanslutningar som avvecklade sammanslutningar och ideella organisationer.

Ett sätt att möjliggöra för kommissionen att få ta del av sekretessbelagda uppgifter är att begära in samtycke från de personer vars uppgifter omfattas av sekretess. Att kontakta ett representativt urval av adopterade från aktuella ursprungsländer skulle vara mycket administrativt betungande för kommissionen och bedöms inte heller vara praktiskt genomförbart. Kommissionen kan inte heller med stöd av samtycke få in ett tillräckligt underlag eftersom de sekretess-

belagda uppgifterna kan avse avlidna. Det är inte heller självklart att en adopterad person som begär ut sin egen akt skulle få ut samtliga uppgifter i akten (jfr prop. 2003/04:131 s. 46). Det skulle även kunna uppfattas som obehagligt för en enskild att uppmanas att lämna ut uppgifter ur det egna adoptionsärendet till en statlig utredning. De uppgifter som kommissionen kartlägger bör presenteras på en av-identifierad nivå. Det kan då vara påfrestande för den som gett ut sin adoptionsakt till kommissionen att inte få reda på om det förekommit oegentligheter i det egna adoptionsärendet. Därutöver kan uppgifterna omfattas av sekretessbestämmelser som syftar till att skydda det allmännas intressen och som inte kan efterges genom att enskilda lämnar sitt samtycke.

För att säkerställa att kommissionen får del av uppgifter som den behöver för att på ett så bra sätt som möjligt kunna utföra sitt utredningsuppdrag bedöms det därför vara nödvändigt att införa en sådan sekretessbrytande bestämmelse om uppgiftsskyldighet som avses i 10 kap. 28 § OSL. Genom att införa en uppgiftsskyldighet kan myndigheter lämna ut uppgifter utan att göra en sekretessprövning. En uppgiftsskyldighet för enskilda aktörer innebär att ett utlämnande inte anses vara ett obehörigt röjande av uppgifter i strid med reglerna om tystnadsplikt.

När sekretessgenombrott övervägs måste stor hänsyn tas till rätten till skydd för den personliga integriteten. Nedan görs en intresseavvägning mellan kommissionens behov av uppgifterna och ett godtagbart integritetsskydd.

Uppgiftsskyldigheten bör införas i en särskild lag

Kommissionen har behov av att få ta del av uppgifter som förvaras både hos offentliga organ och auktoriserade sammanslutningar. Uppgiftsskyldighet för myndigheter kan införas på förordningsnivå. När det gäller sekretessbrytande regler som avser uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden måste dock hänsyn tas till att var och en enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, förkortad RF, gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. En inskränkning i denna fri- och

rättighet får enligt 2 kap. 20 § första stycket 2 RF endast göras i lag. Detta innebär att en uppgiftsskyldighet i förhållande till en svensk myndighet som omfattar uppgifter om enskilda i vissa fall kan behöva regleras genom lag (prop. 2009/10:80 s. 184).

Även om uppgiftsskyldigheten för myndigheter skulle kunna regleras på förordningsnivå så måste uppgiftsskyldigheten för auktoriserade sammanslutningar och kommuner enligt 8 kap. 2 § 2 och 3 RF regleras genom lag. Det bedöms vara lämpligt att bestämmelser om uppgiftsskyldigheten hålls samman i en gemensam reglering. Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet bör därför samlas i en gemensam lag, oavsett vem som ska lämna ut uppgifterna.

Vilka bör omfattas av uppgiftsskyldigheten?

Enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Enligt förarbetena till denna bestämmelse är det inte nödvändigt att föreskriften i fråga har avfattats med tanke på att uppgifterna kan vara hemliga. Däremot krävs för att föreskriften ska kunna tillämpas att den uppfyller vissa krav på konkretion. Den kan antingen ta sikte på utlämnande av uppgifter av speciellt slag, gälla viss myndighets rätt att få ta del av uppgifter i allmänhet eller avse skyldighet för viss myndighet att lämna andra myndigheter information (prop. 1979/80:2 Del A s. 322).

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten bör gälla myndigheter, såväl statliga som kommunala. Med tanke på den tidsmässiga omfattningen av kommissionens uppdrag är det ett flertal olika myndigheter som kan förvara relevanta uppgifter. Uppgiftsskyldigheten bör därför omfatta samtliga myndigheter som kan ha uppgifter av betydelse för kommissionens uppdrag. I huvudsak är det dock följande myndigheter som kommer att beröras av skyldigheten att lämna ut uppgifter:

- Riksarkivet (förvarar bl.a. uppgifter från Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor, Myndigheten för internationella adoptionsfrågor samt andra handlingar som har överlämnats för arkivering från tidigare sammanslutningar eller ideella organisationer som har förmedlat internationella adoptioner)

- Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
- Socialstyrelsen
- kommunernas socialtjänster
- allmänna domstolar (i huvudsak tingsrätter)
- Stadsarkivet (förvarar uppgifter från Stockholms tingsrätt)
- utlandsmyndigheterna.

Därutöver bör uppgiftsskyldigheten omfatta sådana sammanslutningar som är auktoriserade för förmedling av barn från utlandet för adoption.

Det är proportionerligt med en uppgiftsskyldighet

Bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt syftar i första hand till att värna om enskildas integritet. En utgångspunkt är därför att information som omfattas av sekretess och tystnadsplikt inte ska vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den hämtats in. Kommissionen har dock behov av att kunna hämta in de uppgifter som behövs för att genomföra utredningsuppdraget på ett så bra sätt som möjligt. Uppgifterna avser ofta personliga förhållanden och kan vara känsliga. Det måste beaktas att var och en enligt 2 kap. 6 § RF är skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Denna rättighet får enligt 2 kap. 20 och 21 §§ RF endast begränsas för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har motiverat den. En reglering i lag som anger att uppgifter ska lämnas kan därför endast införas om skälen för det är starkare än det integritetsintrång som utlämnandet innebär för den enskilde. Den uppgiftsskyldighet som föreslås kan inte anses innebära ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten att bestämmelsen blir tillämplig.

En ökad spridning av personuppgifter ökar risken för intrång i den personliga integriteten. För att minska risken för intrång i den enskildes integritet kan oidentifierade uppgifter övervägas. Att

enbart använda oidentifierade uppgifter innebär dock att kommissionen inte fullt ut skulle få del av de uppgifter den behöver. Exempelvis kan det vara nödvändigt att få uppgifter på personnivå avseende en institution, en tjänsteman, privatperson eller privat aktör som främjat eller förmedlat barn för internationell adoption, för att kunna visa på ett upprepat och systematiskt mönster i förmedlingsverksamheten. Det skulle även vara både tids- och resurskrävande att oidentifiera alla uppgifter.

Uppdraget att granska om det förekommit oegentligheter syftar till att dra lärdomar som kan vägleda utvecklingen av Sveriges internationella adoptionsverksamhet och ytterligare stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten. Det bedöms att behovet av att kommissionen får ta del av uppgifterna är starkare än det integritetsintrång som utlämnandet innebär för den enskilde. Begränsning bör dock ske på så sätt att uppgiftsskyldigheten enbart ska omfatta de uppgifter som kommissionen bedömer behövs för att fullgöra den delen av utredningsuppdraget som rör kartläggning och analys av Sveriges internationella adoptionsverksamhet.

En mer uttömmande uppräkningslista av vilka uppgifter som uppgiftsskyldigheten avser är inte möjlig eller lämplig att göra. Kommissionen behöver själv kunna få avgöra vilka uppgifter som är relevanta för att uppfylla den delen av utredningsuppdraget. Det är dock nödvändigt att kommissionen vid en begäran tydliggör vilka uppgifter som den behöver. Som vid all hantering av uppgifter som omfattas av sekretess eller tystnadsplikt ska bara de uppgifter inhämtas som är nödvändiga för att utföra ett arbete med det givna ändamålet. Vidare gäller som en allmän princip att när en statlig myndighet ålägger någon uppgiftsskyldighet så ska myndigheten se till att den uppgiftsskyldige inte betungas mer än vad som är nödvändigt. Den uppgiftsskyldige bör således inte betungas med en uppgiftsskyldighet som är komplicerad att fullgöra genom att den kräver omfattande arbete eller kostnader, annat än när det är påkallat av ett tungt vägande allmänintresse. En avvägning ska alltså göras mellan myndighetens behov av att få del av uppgifterna och konsekvenserna för den som är uppgiftsskyldig (jfr prop. 2009/10:218 s. 22–23).

4.2 En ny sekretessbestämmelse för uppgifter hos Adoptionskommissionen

Förslag: Sekretess ska gälla för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hos Adoptionskommissionen i dess verksamhet som avser kartläggning och utredning av Sveriges internationella adoptionsverksamhet, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst 70 år.

Skälen för förslaget

Behovet av ett sekretesskydd hos kommissionen

Kommissionen kommer genom den föreslagna uppgiftsskyldigheten få tillgång till handlingar som kan innehålla känsliga uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Det innebär att integritetskänsliga uppgifter om exempelvis enskildas, även avlidnas, fysiska eller psykiska hälsa och familjeförhållanden samt hur internationella adoptioner har hanterats av myndigheter, sammanslutningar och privata aktörer kommer att lämnas över till kommissionen. Korrespondens samt identitets- och adoptionshandlingar kommer sannolikt att förekomma i kommissionens verksamhet. Det händer även att enskilda självmant lämnar in känsliga uppgifter till kommissionen.

Även redogörelser om oegentligheter eller misstänkta oegentligheter i en adoptionsprocess kan komma att lämnas till kommissionen. Där kan det exempelvis ingå uppgifter om olika former av oetiskt eller olämpligt agerande och uppgifter om missförhållanden, övergrepp eller brott. Uppgifter om kontakter som förts med representanter i ursprungsländer samt ursprungsländers hantering i en adoptionsprocess kan även förekomma. Sådana uppgifter kan vara mycket känsliga för de personer som berörs eller för deras närstående.

De bestämmelser som avser skydd för allmänna intressen, t.ex. bestämmelserna om utrikessekretess i 15 kap. 1 § OSL och om för-

undersökningssekretess i 18 kap. 1 §, gäller i kommissionens verksamhet. Något behov av ytterligare sekretesskydd bedöms därför inte finnas när det gäller allmänna intressen. När det gäller befintliga bestämmelser om skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden bedöms dock sekretesskyddet hos kommissionen vara otillräckligt.

Visserligen är sekretessen enligt 21 kap. 1 § OSL tillämplig hos kommissionen, dvs. det råder sekretess för uppgifter om en enskilds hälsa eller sexualliv, och andra liknande uppgifter, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Bestämmelsen är avsedd att ge den enskilde ett minimiskydd för känsliga uppgifter om hälsa och sexualliv. Sekretessen gäller med ett kvalificerat rakt skaderekvisit, vilket innebär att det råder en presumtion för offentlighet. Utformningen av skaderekvisitet i paragrafen – att det måste antas att ett utlämnande av en uppgift kommer att leda till betydande men – medför dessutom en särskilt stark offentlighetspresumtion (jfr prop. 2005/06:161 s. 34).

Till viss del kan den s.k. statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL vara tillämplig på uppgifter som ingår i sådana undersökningar som kommissionen utför. Det beror dock på hur arbetet med undersökningarna läggs upp och vad undersökningarna syftar till. För genomförandet av uppdraget får det antas att kommissionen utför olika typer av undersökningar och att vissa undersökningar inte kan anses som tydligt närliggande de exempel som nämns i förarbetena, som kriminologiska undersökningar för forskningsändamål eller enkäter som görs av kommittéer (se prop. 1979/80:2 Del A s. 263). Det är därför oklart om kommissionens undersökningar i sin helhet omfattas av statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL. Därutöver förekommer det att enskilda har lämnat spontana brev och uppgifter till kommissionen. Sådana uppgifter faller utanför eventuella intervjuformulär eller enkäter som framställs och delas ut av kommissionen och omfattas därmed inte av statistiksekretessen.

De uppgifter som kommer att hämtas in med stöd av uppgiftsskyldigheten kan ha ett starkare sekretesskydd än det skydd som 21 kap. 1 § OSL ger (se 26 kap. 1 § OSL om sekretess hos socialtjänsten) eller omfatta fler uppgifter än enbart hälsa och sexualliv (se 26 kap. 13 § och 36 kap. 1 och 7 §§ OSL om sekretess hos Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Utrikesdepartementet

och utlandsmyndigheterna samt hos domstol). Någon tillämplig bestämmelse om överföring av sekretess till kommissionen finns inte. Vissa uppgifter kommer därför helt sakna sekretesskydd hos kommissionen. Vidare kan kommissionen hämta in uppgifter som innehåller känsliga uppgifter om juridiska personers affärs- och driftförhållanden. I dagsläget saknas ett sekretesskydd för sådana uppgifter hos kommissionen. Kommissionens ledamöter och medarbetare omfattas inte heller av tystnadsplikt för sådana uppgifter.

Intresset av sekretess överväger intresset av offentlighet

Bestämmelser om sekretess innebär bl.a. begränsningar i yttrandefriheten enligt RF och begränsningar i den rätt att ta del av allmänna handlingar som följer av TF (1 kap. 1 § andra stycket OSL). Det finns också ett allmänintresse av insyn i kommissionens arbete, särskilt mot bakgrund av att det är fråga om att utreda och klargöra förekomst och omfattning av eventuella oegentligheter som kan ha begåtts av bl.a. staten och andra privata aktörer.

Enskildas deltagande i kommissionens verksamhet är frivilligt och kommissionen ägnar sig inte åt myndighetsutövning. Samtidigt kan de uppgifter som enskilda väljer att dela med sig av till kommissionen i stor utsträckning förväntas vara integritetskänsliga och skyddsvärda. Intresset av ett sekretesskydd för dessa uppgifter är därför påtagligt. Kommissionen är också beroende av att enskilda kan och vill berätta om sina erfarenheter och upplevelser för att undersökningarna ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Det är angeläget att enskilda kan känna trygghet i kontakterna med kommissionen. Ett sekretesskydd kan bidra till att ge en sådan trygghet. Det ingår inte i kommissionens uppdrag att granska individuella adoptionsärenden eller att överväga eventuella ansvarsfrågor i enskilda fall eller ekonomisk kompensation eller annan gottgörelse till enskilda. Allmänintresset av insyn kan därför inte anses vara lika starkt som i andra verksamheter, t.ex. i en domstols dömande verksamhet. Vid en avvägning av intresset av offentlighet och intresset av sekretess, framstår det som motiverat att uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden kan omfattas av sekretess hos kommissionen.

En ny sekretessreglering behövs

Nuvarande bestämmelser i OSL bedöms inte vara tillräckliga för att skydda uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i kommissionens verksamhet. Sekretessskyddet för sådana uppgifter hos kommissionen bör därför förstärkas.

Regeringen får enligt 42 kap. 10 § OSL meddela föreskrifter om att sekretess, motsvarande den som enligt 42 kap. OSL gäller hos Justitiekanslern, ska gälla i verksamhet som bedrivs av en särskild undersökningskommission som regeringen har tillsatt. En sådan lösning skulle innebära att när kommissionen får in uppgifter från en annan myndighet gäller samma sekretess hos kommissionen som hos den andra myndigheten. I vissa fall skulle dock utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § OSL gälla endast om det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs. Uppgifter som lämnas från enskilda direkt till kommissionen skulle inte omfattas av sekretess.

Med hänsyn till uppgifternas känsliga karaktär bedöms en förordningsreglering med stöd av 42 kap. 10 § OSL inte ge ett tillräckligt sekretesskydd. En ny sekretessbestämmelse bör därför införas i OSL.

Enligt 42 kap. 9 § OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hos

1. kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet i dess verksamhet för sådan granskning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men
2. kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien i dess verksamhet för sådan utvärdering, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs
3. kommissionen för granskning av regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av två svenska medborgare i utlandet (UD 2021:01) i dess verksamhet för sådan granskning, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs

4. sannings- och försoningskommissionen för granskning av kränkningar och övergrepp mot tornedalingar, kväner och lantalaiset (Ku 2020:01) i dess verksamhet för sådan granskning, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs
5. sanningskommissionen för kartläggning och granskning av den politik som förts gentemot samerna och dess konsekvenser för det samiska folket (Ku 2021:02) i kommissionens verksamhet för sådan granskning, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretesskyddet i de olika kommissionerna har motiverats bl.a. med att det kan komma att lämnas in integritetskänsliga uppgifter t.ex. avseende en enskilds fysiska eller psykiska hälsa samt familjeförhållanden, och som inte skyddas av tillämpliga sekretessbestämmelser (prop. 1998/99:140 s. 36, prop. 2004/05:83 s. 11, prop. 2021/22:30 s. 9 och prop. 2021/22:235 s. 9). Det bedöms mot denna bakgrund vara lämpligt att en ny sekretessbestämmelse för Adoptionskommissionen införs genom en ny punkt i 42 kap. 9 §OSL.

Sekretessens föremål, räckvidd och styrka

Det behov av stärkt sekretesskydd som finns avser uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Den nya sekretessbestämmelsen bör därför gälla för sådana uppgifter. Uppgifterna kommer hanteras i den verksamhet som kommissionen bedriver för att fullgöra uppdraget att kartlägga och utreda Sveriges internationella adoptionsverksamhet. Det framstår därför som lämpligt att sekretessens räckvidd avgränsas till den delen av kommissionens verksamhet. Utanför sekretessen enligt bestämmelsen faller uppgifter i annan verksamhet som kommissionen bedriver, t.ex. personaladministration.

Nästa fråga att ta ställning till är hur stark sekretessen till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden bör vara hos kommissionen. Den typ av uppgifter som kan förväntas lämnas till kommissionen är typiskt sett av känslig art. Inom t.ex. hälso- och sjukvården och socialtjänsten omfattas sådana uppgifter av ett s.k.

omvänt skaderekvisit, dvs. presumptionen är att uppgifterna omfattas av sekretess (jfr 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL). Motsvarande uppgifter hos Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd och domstolar i adoptionsärenden omfattas dock av ett rakt skaderekvisit.

När det är fråga om rakt skaderekvisitet görs skadebedömningen i huvudsak med utgångspunkt i själva uppgiften. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös ska den normalt kunna lämnas ut trots sådan sekretess. Endast om det av omständigheterna framgår att en sådan uppgift kan vara känslig i det enskilda fallet behöver en noggrannare sekretessprövning göras. Om uppgiften däremot typiskt sett är känslig är utgångspunkten att uppgiften omfattas av sekretess (se prop. 2020/22:235 s. 10 och prop. 2008/09:150 s. 348).

Eftersom det finns skäl att anta att de uppgifter som kommer att lämnas till kommissionen i stor utsträckning kommer att vara uppgifter som typiskt sett får anses vara känsliga, kan sådana uppgifter skyddas med sekretess även vid tillämpning av ett rakt skaderekvisit.

Mot denna bakgrund görs bedömningen att den sekretess som ska gälla för kommissionen lämpligen regleras med ett rakt skaderekvisit.

Sekretesstidens längd

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

Sekretesstiden för uppgifter hos de undersökningskommissioner som omfattas av 42 kap. 9 § OSL är 70 år. En motsvarande sekretesstid bedöms vara väl avvägd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i Adoptionskommissionens verksamhet.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör inte inskränkas

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, dvs. en tystnadsplikt. Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 och 7 §§ TF och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen har som huvudregel företräde framför tystnadsplikten. Bestämmelser om tystnadsplikt kan dock genom bestämmelser i OSL ges företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Som grundprincip gäller att stor återhållsamhet bör iaktas vid prövningen av om undantag från meddelarfriheten ska göras i ett särskilt fall. Den berörda sekretessbestämmelsens utformning kan ge viss vägledning. När det är fråga om bestämmelser om absolut sekretess kan det finnas större anledning att överväga undantag från meddelarfriheten än i andra fall. Detsamma gäller i någon mån också sekretessregler med omvänt skaderekvisit (prop. 1979/80:2 Del A s. 111).

De uppgifter som kommissionen kommer att hantera har visserligen ovan bedömts vara så integritetskänsliga att en ny sekretessbestämmelse är motiverad. Det har dock bedömts tillräckligt med ett rakt skaderekvisit. Den sekretess som gäller för uppgifter hos andra kommissioner som anges i 42 kap. 9 § första stycket 2–5 OSL och som gäller med ett rakt skaderekvisit, har inte heller getts företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (jfr 42 kap. 11 § OSL).

Den tystnadsplikt som föreslås gälla för kommissionen enligt den nya föreslagna bestämmelsen bör därför inte ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

4.3 Personuppgiftsbehandling

Bedömning: EU:s dataskyddsförordning, lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kommer att ske till följd av förslaget om uppgiftsskyldighet. Det behöver inte införas någon ny reglering av personuppgiftsbehandlingen.

Skälen för bedömningen

Dataskyddsregleringen

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), nedan kallad EU:s dataskyddsförordning, är den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Förordningen syftar till att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter.

Förordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan personuppgiftsbehandling, om den ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Behandling är ett vidsträckt begrepp och omfattar exempelvis insamling, registrering, lagring, bearbetning eller utlämnande genom överföring (artikel 4.2).

Vid behandling av personuppgifter ska de grundläggande principerna om laglighet, korrekthet, öppenhet, ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering, korrekthet, lagringsminimering, integritet, konfidentialitet och ansvarsskyldighet i artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning beaktas.

Behandling av personuppgifter

Förslaget i denna promemoria medför att uppgifter om enskilda ska kunna lämnas ut till kommissionen från myndigheter och sådana sammanslutningar som är auktoriserade för förmedling av barn från utlandet för adoption. Förslaget i promemorian innebär att personuppgifter behöver kunna behandlas, däribland känsliga uppgifter om t.ex. enskildas hälsa.

Den dokumentation som kommissionen kommer att inhämta och granska kan innehålla personuppgifter som rör adopterade, adoptivföräldrar och i förekommande fall den adopterades ursprungsföräldrar samt andra personer som varit involverade i Sveriges internationella adoptionsverksamhet. Vidare kan olika slags personuppgifter såsom namn, personnummer, etniskt ursprung,

eventuellt religiös eller filosofisk övertygelse, familjeförhållanden, arbete, ekonomi och fotografier förekomma i dokumentationen. Kommissionen uppskattar att omkring 300 till maximalt 2 000 individuella akter avses att granskas.

Kommissionen kommer att behandla personuppgifter som en direkt följd av förslaget. Den behandling av personuppgifter som kommissionen kommer utföra till följd av förslaget kan komma att vara helt eller delvis automatiserad. Det kan vidare antas att kommissionen kommer att hålla de inkomna handlingarna ordnade, företrädesvis genom digitala register. Det kan dock inte uteslutas att personuppgifterna kan komma att hanteras även i manuella register hos kommissionen.

Ett utlämnande av personuppgifter innebär i sig att personuppgifter behandlas. Utlämnandet och den efterkommande behandlingen av personuppgifter kan komma att utföras helt eller delvis automatiserat. Detta innebär att även när myndigheter och auktoriserade sammanslutningar lämnar personuppgifter till kommissionen så gäller EU:s dataskyddsförordning för behandlingen.

Det finns rättslig grund för behandlingen

Varje behandling av personuppgifter måste vila på en sådan rättslig grund som anges i artikel 6 i EU:s dataskyddsförordning. Behandling får bl.a. ske om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e).

För att en rättslig förpliktelse eller en uppgift av allmänt intresse ska kunna utgöra grund för behandling måste förpliktelsen eller uppgiften enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller aktuell medlemsstats nationella rätt. Artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning kompletteras i 2 kap. 2 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, nedan kallad dataskyddslagen, med en reglering om att personuppgifter får behandlas om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller

annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

Det är nödvändigt att kommissionen för att kunna genomföra sitt utredningsuppdrag kan få del av personuppgifter. Detta medför att det är nödvändigt att de myndigheter och sammanslutningar som har personuppgifterna lämnar ut dessa till kommissionen. Därav föreslås en uppgiftsskyldighet för myndigheter och sammanslutningar i denna promemoria. Genomförande av en offentlig utredning är ett allmänt intresse. Alla uppgifter som riksdagen eller regeringen gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse (jfr prop. 2017/18:105 s. 56). Den rättsliga grunden för kommissionens personuppgiftsbehandling är alltså att den får utföras för att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e. För de uppgiftsskyldiga är personuppgiftsbehandlingen nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse. Den rättsliga grunden för den behandlingen är därmed artikel 6.1 c.

Den personuppgiftsbehandling som föranleds av promemorians förslag om en uppgiftsskyldighet kommer att regleras i en ny lag. Den aktuella grunden för behandlingen är fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning och 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen.

Känsliga personuppgifter kan komma att behandlas

Behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning (känsliga personuppgifter) är enligt artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning endast tillåtet i vissa fall. Av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning följer att behandling får ske om den är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla

bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Det är nödvändigt att kommissionen för att kunna genomföra sitt utredningsuppdrag kan få del av även känsliga personuppgifter. Detta medför att det är nödvändigt att de myndigheter och sammanslutningar som har personuppgifterna lämnar ut dessa till kommissionen. Genomförandet av en offentlig utredning utgör ett viktigt allmänt intresse och bedöms inte innebära ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Det undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter som bedöms vara tillämpligt i detta fall är artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning, dvs. att behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Enligt den nationella kompletterande regleringen får känsliga personuppgifter behandlas av en myndighet bl.a. med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och som inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. När det gäller kravet på stöd i EU-rätten eller nationell rätt bedöms därför att behandlingen av personuppgifter kommer, utöver EU:s dataskyddsförordning, att ske med stöd av 3 kap. 3 § punkten 3 dataskyddslagen.

Vissa av personuppgifterna, däribland de känsliga personuppgifterna, kommer att omfattas av sekretess hos kommissionen. Personuppgifterna kan till följd av reglerna om sekretess, inte förväntas få spridning utanför kommissionens verksamhet. Det bedöms inte vara nödvändigt med någon ytterligare åtgärd för att minska risker för intrång i enskildas personliga integritet.

Sammantaget görs bedömningen att de känsliga personuppgifter som kan komma att behandlas till följd av förslaget om uppgiftsskyldighet kan ske med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 3 § dataskyddslagen.

Personuppgiftsbehandlingen är proportionerlig och nödvändig

När det gäller begränsningar av enskildas rätt till skydd för sina personuppgifter följer det av artiklarna 8 och 52.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna att sådana begränsningar endast får göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för

andra människors rättigheter och friheter. Kravet på nödvändighet innebär att om flera lämpliga åtgärder finns ska den minst betungande åtgärden väljas. Endast en åtgärd som visat sig vara nödvändig, bör bli föremål för en proportionalitetsbedömning.

De personuppgifter som kommer att behandlas till följd av uppgiftsskyldigheten är av integritetskänslig art och medför intrång i enskildas privatliv. Uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten är nödvändiga för att kommissionen på ett så bra sätt som möjligt ska kunna fullgöra sitt utredningsuppdrag. Mindre ingripande sätt för att ge kommissionen tillgång till uppgifterna bedöms inte vara tillräckliga. Att endast låta kommissionen få använda sig av av-identifierade uppgifter bedöms inte vara tillräckligt för att uppnå syftet med regleringen, dvs. ge kommissionen tillgång till de uppgifter som behövs för att fullgöra utredningsuppdraget. Användning av integritetshöjande åtgärder såsom medgivanden från de registrerade eller pseudonymiserade uppgifter, genom att t.ex. använda kodade uppgifter och kodnyckel, bedöms inte heller vara lämpligt eftersom detta skulle försvåra kommissionens arbete eller medföra att den kan gå miste om att få tillgång till nödvändiga uppgifter.

De integritetsintrång som förslaget om uppgiftsskyldighet ger upphov till bedöms vara motiverade och behandlingen står i proportion till behovet. Förslaget bedöms vara nödvändigt. Den behandling av personuppgifter som förslaget ger upphov till utgör en proportionerlig inskränkning av det skydd för den personliga integriteten.

Sammanfattningsvis bedöms att den personuppgiftsbehandling som förslaget ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen. Det behöver således inte införas någon ytterligare reglering om denna behandling.

5 Ikraftträdande

Förslag: Den nya lagen och ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen ska träda i kraft den 1 mars 2024.

Skälen för förslaget: För att kommissionen ska kunna fullgöra sitt uppdrag är det angeläget att den nya lagen och ändringarna i OSL kan träda i kraft så snart som möjligt. Lagförslagen bedöms kunna träda i kraft tidigast den 1 mars 2024.

6 Konsekvenser

Konsekvenser av uppgiftsskyldigheten

Konsekvenser för vissa myndigheter och andra som är uppgiftsskyldiga

Kommissionen har uppgett att dess avsikt är att granska ett representativt urval av adoptionsakter och att kommissionens bedömning är att ett sådant urval uppgår till omkring 300 till maximalt 2 000 akter.

Mot bakgrund av det antal akter som kommissionen inom ramen för sitt uppdrag kan komma att utreda bedöms kostnadsökningarna för de myndigheter och andra som kommer att vara uppgiftsskyldiga enligt den nu föreslagna lagen vara begränsade. Uppgiftsskyldigheten underlättar även för de berörda myndigheterna eller andra som är skyldiga att lämna uppgifter till kommissionen, t.ex. genom att dessa inte behöver bedöma om uppgifterna medför men eller skada för enskilda eller närstående till den enskilde. Uppgiftsskyldigheten bör alltså kunna medföra ett förenklat överlämnande av uppgifter. Förslaget bedöms på så sätt kunna minska administrationskostnaderna för de uppgiftsskyldiga, jämfört med om dessa först skulle vara skyldiga att göra en sådan sekretessprövning. För de statliga myndigheter som berörs av uppgiftsskyldigheten bedöms eventuella kostnadsökningar rymmas inom befintliga anslag. Det kan emellertid inte uteslutas att uppgiftsskyldigheten kan komma att innebära merarbete för de auktoriserade sammanslutningarna i form av t.ex. ökad administration. Det beror dock helt på vilket utgångsläge sammanslutningen har och hur utlämnandet sker. Det är därför svårt att beräkna de eventuella kostnader som kan uppkomma för de auktoriserade sammanslutningarna. Det eventuella merarbete eller den eventuella kostnad som kan uppkomma av

förslaget måste dock anses acceptabel för att uppnå syftet med förslaget.

Sammanfattningsvis bedöms förslaget inte få några effekter av betydelse för myndigheters eller auktoriserade sammanslutningars administrativa börda. Förslaget bedöms inte heller medföra några betydande kostnader för myndigheterna eller de auktoriserade sammanslutningarna.

Införandet av en uppgiftsskyldighet bedöms inte påverka kostnaderna eller intäkterna för staten, regioner eller andra enskilda. Förslaget bedöms inte heller medföra några konsekvenser för jämställdheten eller miljön eller få några andra konsekvenser som bör redovisas.

Konsekvenser för kommuner

Den kommunala självstyrelsen regleras bl.a. i 14 kap. RF och innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommunerna. Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen prövas mot proportionalitetsprincipen, vilket innebär att en inskränkning inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som motiverat inskränkningen.

Uppgiftsskyldigheten kommer att beröra kommunernas socialnämnder och en del kommuners arkivmyndigheter. Konsekvenserna för kommuner bedöms i allt väsentligt vara desamma som för myndigheter, som redovisats under föregående rubrik. Förslagen bedöms således inte innebära någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Förslagen bedöms inte heller innebära något nytt åliggande som aktualiserar finansieringsprincipen.

Konsekvenser av sekretess hos Adoptionskommissionen

Förslaget till ändring i 42 kap. 9 § OSL innebär en förstärkning av skyddet för enskildas personliga integritet genom att uppgifter om känsliga förhållanden för enskilda som utan regleringen skulle vara offentliga kan omfattas av sekretess. Genom den sekretess som föreslås kommer uppgifter att hållas hemliga, vilket inskränker handlingsoffentligheten. Genom den tystnadsplikt som sekretessen

innebär, begränsas yttrandefriheten i motsvarande utsträckning. Den tystnadsplikt som föreslås gälla för kommissionen, föreslås dock inte ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Förslaget bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för kommissionen eller för det allmänna i övrigt. Förslaget bedöms inte heller medföra några konsekvenser för jämställdheten eller miljön eller få några andra konsekvenser som bör redovisas.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om skyldighet att lämna uppgifter till Adoptionskommissionen

1 § Myndigheter och sådana sammanslutningar som är auktoriserade för förmedling av barn från utlandet för adoption ska på begäran av Adoptionskommissionen (S 2021:08) lämna uppgifter som de förfogar över, om kommissionen behöver uppgifterna för att fullgöra sitt utredningsuppdrag i den del som rör kartläggning och analys av Sveriges internationella adoptionsverksamhet.

Lagen innehåller en bestämmelse om skyldighet för myndigheter och sammanslutningar som är auktoriserade för förmedling av barn från utlandet för adoption att på begäran av Adoptionskommissionen (S 2021:08) lämna uppgifter som de förfogar över.

En förutsättning för uppgiftsskyldigheten är att Adoptionskommissionen behöver uppgifterna för att fullgöra sitt utredningsuppdrag i den del som rör kartläggning och analys av Sveriges internationella adoptionsverksamhet.

Uppgiftsskyldigheten medför enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till Adoptionskommissionen. Uppgiftsskyldigheten bryter dessutom den tystnadsplikt som enligt 13 § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling gäller för sådana sammanslutningar som är auktoriserade för förmedling av barn från utlandet för adoption.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

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

42 kap.

9 § Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hos

1. kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet i dess verksamhet för sådan granskning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men,

2. kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien i dess verksamhet för sådan utvärdering, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs,

3. kommissionen för granskning av regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av två svenska medborgare i utlandet (UD 2021:01) i dess verksamhet för sådan granskning, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs,

4. sannings- och försoningskommissionen för granskning av kränkningar och övergrepp mot tornedalningar, kväner och lantalaiset (Ku 2020:01) i dess verksamhet för sådan granskning, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs,

5. sanningskommissionen för kartläggning och granskning av den politik som förts gentemot samerna och dess konsekvenser för det samiska folket (Ku 2021:02) i kommissionens verksamhet för sådan granskning, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs, och

6. Adoptionskommissionen (S 2021:08) i dess verksamhet som avser kartläggning och utredning av Sveriges internationella adoptionsverksamhet, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden hos vissa undersökningskommissioner.

I första stycket införs en ny *sjätte punkt* som innebär att sekretess även gäller för sådana uppgifter hos Adoptionskommissionen i dess verksamhet med att kartlägga och utreda Sveriges internationella adoptionsverksamhet, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller med ett s.k. rakt skaderekvisit, dvs. en presumtion för offentlighet.

Sekretessens räckvidd är begränsad till Adoptionskommissionens kartläggning och utredning av Sveriges internationella adoptionsverksamhet. Utanför sekretessen faller uppgifter i annan verksamhet som Adoptionskommissionen bedriver, t.ex. personaladministration.

Ändringarna i *fyärde* och *femte punkten* är enbart redaktionella. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.