
Kyrkomötet Tillsyns- och uppdragsutskottets betänkande 2011:5

Offentlighet och sekretess i Svenska kyrkan

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas motionen 2001:21 vari föreslås att kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att genomföra en utvärdering av hur offentlighetsprincipen tillämpas i Svenska kyrkan samt återkomma med eventuella förslag till förändringar i regelverket. Utskottet menar att det finns starka skäl för att värna kyrkans offentlighetsprincip och att det redan nu finns möjligheter att ta hänsyn till enskilda i domkapitlens beslutsskrivning. Motionen bör därför avslås.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2011:21.
2. Kyrkomötet beslutar att ge kyrkostyrelsen till känna det som utskottet anfört om överläggningar mellan kyrkostyrelsen och domkapitlet.

Motionens förslag

Motion 2011:21 av Johan Lothigius och Hakon Långström, Offentlighet och sekretess i Svenska kyrkan

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att genomföra en utvärdering av hur offentlighetsprincipen tillämpas i Svenska kyrkan samt återkomma med eventuella förslag till förändringar i regelverket.

Bakgrund

Lagen om Svenska kyrkan

I lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan behandlas rätten att ta del av kyrkans handlingar. Enligt 10 § finns bestämmelser rörande vissa av kyrkans verksamheter i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Även utöver vad som följer av 10 § ska var och en, enligt 11 §, ha rätt att ta del av Svenska kyrkans handlingar. Denna rätt får begränsas bara om det är särskilt motiverat med hänsyn till 1. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, 2. Svenska kyrkans ekonomiska intresse, eller 3. något synnerligen väsentligt intresse. I inledningstexten till kyrkoordningens tolfte avdelning framhålls att det öppna samtalet och den fria granskningen av Svenska kyrkans verksamhet är av avgörande vikt. Fortsatt offentlighet för handlingar var, vilket motionärerna också nämnt, något som framhölls vid relationsförändringen 2000.

Kyrkoordningens bestämmelser

Bestämmelserna i kyrkoordningen har, i likhet med offentlighets- och sekretesslagens regler, utformats med olika s.k. skaderekvisit beroende på hur starkt

skyddsintresset har bedömts vara. När huvudregeln är offentlighet, sägs att förbudet gäller om det av "någon särskild anledning kan antas" att någon lider skada. I andra fall sägs att förbudet gäller "om det inte står klart" att uppgiften kan röjas utan skada för någon vilket innebär att huvudregeln i stället är hemlighållande.

Handlingsoffentligheten samt undantag från denna regleras i kyrkoordningens 53 och 54 kap. Enligt 54 kap. 4 a § gäller i kyrkans tillsyns- och överprövningsverksamhet förbud mot att röja uppgifter om en enskilds personliga förhållanden. Förbudet gäller om det av någon särskild anledning kan antas att personen i fråga eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Förbudet gäller inte om det är nödvändigt för ett tillsyns- eller överprövningsorgan att lämna ut en uppgift för att kunna fullfölja sitt uppdrag. Förbudet upphör att gälla om uppgiften tas in i ett beslut av tillsyns- eller överprövningsorganet.

54 kap. 4 a § tillkom efter beslut i 2003 års kyrkomöte. Kyrkostyrelsen konstaterade i skrivelsen KsSkr 2003:7 att även om det finns skäl att vara mycket restriktiv när det gäller att genomföra ändringar som medför att den inomkyrkliga offentlighetsprincipen inskränks, kan konstateras att just skyddet för enskilds personliga förhållanden är ett sådant intresse som ska kunna beaktas enligt 14 § lagen om Svenska kyrkan. Detta talar för att det utöver möjligheten att genom överföring åstadkomma ett skydd för känsliga uppgifter bör finnas ett direkt sådant skydd i verksamhet som avser tillsyn och överprövning.

Kyrkostyrelsen skriver vidare att huvudregeln ska vara att uppgifter om enskilds personliga förhållanden även i fortsättningen är offentliga inom tillsyns- och överprövningsverksamheten. Bara om särskilda omständigheter ger vid handen att ett utlämnande kan komma att skada den enskilde, ska utlämnande nekas. För att bibehålla största möjliga öppenhet kring beslut i sådana ärenden bör det också anges att skyddet får vika om en sådan uppgift tas in i ett beslut av tillsyns- eller överprövningsorganet.

Av ovanstående framgår att förbud råder mot att röja uppgifter om enskilds personliga förhållanden i domkapitlets tillsynsärenden. För polis och åklagare råder s.k. förundersökningssekretess enligt 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen 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. Förundersökningssekretessens huvudsyfte är alltså att en utredning inte ska förstöras eller försvåras genom att de misstänkta fått reda på vad vittnen och målsäganden har sagt vilket i sin tur kan leda till att misstänkta eller andra personer försöker påverka målsäganden och vittnen att lämna felaktiga uppgifter till polisen.

Förbudet att lämna ut en uppgift upphör om uppgiften tas in i domkapitlets beslut. Detta motsvarar vad som gäller inom samhällets rättsväsende. Huvudregeln är där att sekretessen upphör att gälla för uppgift som tas in i en dom eller ett beslut. Detta gäller både domslut och domskäl. Sekretessen består emellertid för sådan uppgift om domstolen i domen eller beslutet särskilt förordnar om det (43:8 andra stycket offentlighets- och sekretesslagen). När det gäller själva slutet i en dom eller ett beslut är domstolens möjlighet att sekretessbelägga begränsad till fall där rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det.

Tidigare behandling i kyrkomötet

Frågan om inskränkning av offentligheten i domkapitlets utredningar, protokoll och beslut har ej tidigare varit föremål för prövning av kyrkomötet.

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2011:21.

Om Svenska kyrkans handlingsoffentlighet stadgas i 11 § lagen om Svenska kyrkan och den regleras vidare i kyrkoordningen. Offentlighetsprincipen har en stark förankring i Svenska kyrkan och det inomkyrkliga stödet för att den skulle lagregleras var mycket stort. Inskränkningar av offentlighetsprincipen får bara göras när det är uppenbart att andra intressen väger tyngre. Vi anser det därmed vara av stor vikt att värna om den offentlighet som lagstiftaren och Svenska kyrkan slagit fast att hon ska ha.

I 54 kap. 4 a 1 st. § i kyrkoordningen anges att det i kyrkans tillsyns- och överprövningsverksamhet gäller förbud mot att röja uppgifter om en enskilds personliga förhållanden. Förbudet gäller om det av någon anledning kan antas att personen i fråga eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Vi konstaterar att det i kyrkoordningen redan ges ett skydd mot utlämnande av känsliga uppgifter i domkapitlets verksamhet. Denna bestämmelse har inte för avsikt att dölja något, enbart att skydda människor.

För att upprätthålla rättssäkerheten samt tilliten till domkapitlets beslut anser vi att det är viktigt att besluten tydligt redovisar bakgrunden och skälen till avgörandena. Detta innebär att det i beslutet klart ska framgå vilken diakon eller präst som ärendet gäller. Enligt vår mening behöver detta dock inte innebära att känsliga uppgifter rörande andra personer än dem som är föremål för domkapitlets prövning redovisas om de inte är av omedelbar betydelse för domkapitlets avgörande. Beslutsskrivning på ett sådant sätt har, enligt vad vi har erfarit, gjorts i flera domkapitel när ärendena innehållit känsliga uppgifter från och om t.ex. konfirmander. Vi anser att ett hänsynstagande till enskilda på detta vis väl kan tillgodose det behov av skydd som motionärerna efterlyser.

Det är viktigt att människor känner förtroende för domkapitlet och inte drar sig för att lämna in anmälan till domkapitlet av rädsla för att känsliga uppgifter ska lämnas ut till press eller allmänhet. Domkapitlet har enligt kyrkoordningen att självständigt utföra sina uppgifter varför det inte är möjligt att styra hur ärenden handläggs i stift. Vi anser att det vore värdefullt om frågan om utlämnande av uppgifter i domkapitlets verksamhet blev ett ämne vid kommande överläggningar mellan kyrkostyrelsen och domkapitlet. Vi anser dock att det saknas skäl till en utredning enligt motionens förslag.

Uppsala den 29 september 2011

På Tillsyns- och uppdragsutskottets vägnar

Sven Kragh, ordförande

Anna Wernqvist, sekreterare

Beslutande: Sven Kragh, ordförande, Margareta Carlenius, Göte Karlsson, Irene Gustafsson, Rolf Forslin, Kerstin Björk, Staffan Holmgren, Suzanne Fredborg, Ingrid Borgström, Lars Ivar Ericson, Hans Olof Andrén, Emma Hedlundh, Bertil Olsson, Rune Wallmyr och Eric Muhl.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Ronny Hansson, Roine Olsson, Monica Köpsén, Christina Blomqvist, Sven Kerst, Inger Lif, Lennart Kjellin, Mattias Rosenqvist, Niklas Grahn, Maria Falk, Mikael Wendt, Emma Thorén, Stefan Aro och Bertil Murray.

Biskoparna Esbjörn Hagberg och Tuulikki Koivunen Bylund har deltagit i utskottets överläggningar.