

Sekretessen mellan och inom
myndigheter

11 Sekretess mellan och inom myndigheter

11.1 Gällande rätt

11.1.1 Sekretess mellan myndigheter

Sedan sekretesslagens (1980:100) tillkomst gäller sekretess för en uppgift hos en myndighet inte bara gentemot enskilda utan även gentemot andra myndigheter. Enligt 1 kap. 3 § första och andra styckena sekretesslagen får en sekretessbelagd uppgift hos en myndighet inte röjas för annan myndighet eller för annan verksamhetsgren inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

Den lagstiftning som föregick sekretesslagen, 1937 års sekretesslag, tog med något undantag inte direkt sikte på förhållandet mellan myndigheter. Det ansågs i princip ändå att bestämmelser om sekretess skulle beaktas när det var en myndighet som begärde att en handling skulle lämnas ut. Det förelåg dock en viss frihet att efter en intresseavvägning lämna ut en hemlig handling.

Vid sekretesslagens tillkomst ansågs det angeläget att principen om att sekretess också skall gälla mellan myndigheter slogs fast i lagen. Lagstiftaren ansåg att ett fullgott integritetsskydd för information om en enskild hos en myndighet i princip ställde krav på att informationen inte vidarebefordrades utanför den verksamhet i vilken den inhämtats. Uppgifter hos en myndighet ansågs nämligen hos en annan myndighet kunna läggas till grund för åtgärder som, även om de var lagenliga, hade en negativ innebörd för den enskilde. Även den omständigheten att ett större antal tjänstemän skulle kunna få kunskap om ett känsligt förhållande sades kunna upplevas negativt av den som uppgiften rörde. Risken för obehörig vidare-spridning befarades också kunna öka även om uppgiften omfattades av sekretess hos den mottagande myndigheten.¹

¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 90

Mot de integritetsvinster som skulle kunna uppnås genom lagstadgandet om sekretess mellan myndigheter ställdes faran för oförutsedda hinder i uppgiftsutbytet mellan och inom myndigheterna. Av propositionen till sekretesslagen framgår att intressekonflikterna som uppkom mellan sekretessen och myndigheternas informationsbehov fick lösas genom en i lag eller förordning stadgad uppgiftsskyldighet samt genom en bestämmelse om undantag från sekretessen i de fall när det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Det påtalades också att frågan om sekretess mellan och inom myndigheter inte fick sin slutliga lösning genom den nya sekretesslagen utan att en mer fullständig reglering var att vänta.²

Konstitutionsutskottet ansåg det välgrundat att frågan om sekretess mellan myndigheter blev föremål för ytterligare överväganden. Utskottet förutsatte att regeringen skulle ta initiativ till detta snarast. Under tiden förklarade sig utskottet godta att frågan om sekretess mellan myndigheter fick en provisorisk lösning.³

Sedan sekretesslagen trätt i kraft har ändringar gjorts i lagen ett flertal gånger som varit av betydelse för vissa myndigheters möjligheter att utbyta information med varandra. Några övergripande ingrepp i regleringens struktur har det dock inte varit fråga om.

11.1.2 Sekretess mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet

Sekretessen gäller inte bara mellan olika myndigheter utan också mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen).

I prop. 1979/80:2 föreslogs att sekretessen skulle gälla fullt ut mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet. Förslaget härrörde från promemorian Ds Ju 1977:11 Handlingssekretess och tystnadsplikt, vari sekretessen inom myndigheter uttrycktes genom ett förbud att röja sekretessbelagd uppgift utanför den särskilda verksamhet för det allmännas räkning vari den inhämtats eller att utnyttja uppgiften utanför denna verksamhet. För att åskådliggöra avgränsningen talades det också om verksamhetsgren.

² A. prop. s. 91

³ Bet. 1979/80:KU37 s. 12

Remissinstanserna var kritiska mot begreppen särskild verksamhet och verksamhetsgren och efterlyste klargörande uttalanden om hur gränsdragningen mellan olika verksamheter och mellan en myndighets olika verksamhetsgrenar skulle göras. I prop. 1979/80:2 anförde föredragande statsrådet att det låg i sakens natur att en allmän regel som begränsar uppgiftslämnandet mellan myndigheterna och mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet inte kan ges någon närmare konkretisering. Vad som skulle förstås med begreppen verksamhet respektive verksamhetsgren ansågs få avgöras från fall till fall. I allmänhet ansågs att indelning i olika myndigheter och uppdelningen inom myndigheter på skilda organisatoriska enheter torde lämna tillräcklig ledning.⁴

Vid riksdagsbehandlingen befarade Konstitutionsutskottet att den föreslagna bestämmelsen skulle kunna leda till svårigheter av både praktisk och rättslig natur. En närmare precisering av vad som avsågs med skilda verksamhetsgrenar ansågs därför vara nödvändig.⁵ Enligt Konstitutionsutskottet borde en bestämmelse av den föreslagna innebörden ses i förhållande till den i 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen intagna regeln. Enligt denna blir en handling inte att betrakta som allmän när den överlämnas till annat organ inom samma myndighetsorganisation med mindre de olika organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra. Med hänvisning till prop. 1975/76:160 angavs som exempel på myndighetsorganisationer med organ som i betydande utsträckning är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra postverket och televerket. Dessa myndigheter innehöll förutom en omfattande centralförvaltning även organ på såväl regional som lokal nivå. Det mest klargörande och konsekventa ansåg utskottet därmed vara att låta sekretessgränserna när det gäller förhållandet inom en och samma myndighet sammanfalla med motsvarande begränsningar i handlingsoffentligheten enligt 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen. Utskottet förordade således att sekretesslagen skulle göras tillämplig mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet endast när dessa var att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Riksdagen godtog förslaget.⁶

⁴ Prop. 1979/80:2 Del A s. 121

⁵ KU 1979/80:37 s. 13

⁶ Rskr. 1979/80:179

11.1.3 Behovet av information mellan myndigheter

Den grundlagsfästa offentlighetsprincipen innefattar inte någon rätt för myndigheter utan endast för enskilda att ta del av allmänna handlingar. Det har ändå ansetts att offentlighetsprincipen skall tillämpas även myndigheter emellan.⁷ Det har också sedan länge ansetts vara en självklar princip att alla myndigheter är skyldiga att samarbeta och bistå varandra i den utsträckning som det kan ske. Principen kommer till uttryck i bl.a. 6 § förvaltningslagen (1986:223). I 15 kap. 5 § sekretesslagen föreskrivs dessutom att en myndighet på begäran av en annan myndighet skall lämna uppgifter som den förfogar över, i den mån hinder inte möter på grund av sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Denna bestämmelse kan ses som en precisering av 6 § förvaltningslagen.⁸

Mellan myndigheterna gäller alltså som huvudregel samarbete och en skyldighet att bistå varandra bl.a. med uppgifter. Det är i förhållande till denna huvudregel som sekretesslagens bestämmelser kan komma i konflikt. I samband med att det blivit allt vanligare att myndigheter samverkar i olika projekt eller att ett ärende är gemensamt för flera myndigheter har frågan om uppgiftsutbyte mellan myndigheterna fått ökad aktualitet. Det har i vissa fall gjorts gällande att sekretessen i allt för hög grad begränsar möjligheten till uppgiftsutbyte mellan myndigheter.

För att myndigheterna skall få möjlighet till uppgiftsutbyte i viktiga situationer finns det i sekretesslagen flera undantag från sekretessen. Detta gäller bl.a. de sekretessbrytande reglerna i 14 kap. 1–3 §§ och 1 kap. 5 § sekretesslagen.

11.1.4 Undantag från sekretessen för uppgiftsutbyte mellan myndigheter

Enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen hindrar sekretess inte att uppgifter lämnas till regeringen eller riksdagen. Vidare får uppgifter lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av en lag eller en förordning.

I 14 kap. 2 § sekretesslagen regleras uppgiftslämnande i olika situationer. Paragrafen är subsidiär i förhållande till 1 §. Bestämmelsen möjliggör i många fall uppgiftslämnande mellan myndigheter när

⁷ Jfr JK 1985 s. 104

⁸ Regner m.fl. s. 15:15

syftet är att bekämpa eller beivra brott, ordna ett effektivt delgivningsväsende eller att bistå personer med missbruksproblem, barn som far illa och väntade barn som behöver skydd under moderns graviditet.

Enligt den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen hindrar sekretesslagen inte myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut måste ges företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Detta uttrycks som så att det skall vara uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Vissa områden har dock undantagits från tillämpningen av generalklausulen. Undantagen avser bl.a. hälso- och sjukvården, socialtjänsten och Barnombudsmannens verksamhet. Generalklausulen får inte heller tillämpas om det strider mot lag eller förordning eller föreskrift som har meddelats med stöd av personuppgiftslagen (1998:204). Av förarbetena framgår att generalklausulen särskilt ger utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med samma sakliga behörighet men med skilda lokala kompetensområden eller myndigheter som har närbesläktade funktioner och som båda har rättslig befogenhet att direkt fordra in de utväxlade uppgifterna.⁹

Enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas om detta är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Enligt förarbetena skall bestämmelsen tillämpas restriktivt. Sekretessen får efterges bara om det är en nödvändig förutsättning för att en myndighet skall kunna fullgöra ett åliggande. Sekretessen får inte eftersättas enbart av det skälet att den gör myndighetens arbete mindre effektivt.¹⁰

11.2 Hindrar personuppgiftslagen att myndigheter utbyter personuppgifter?

11.2.1 Allmänt om dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen

Personuppgiftslagen¹¹ som trädde i kraft den 24 oktober 1998 innebär ett genomförande i svensk lagstiftning av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för

⁹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 326

¹⁰ A. prop. s. 465 och 494

¹¹ SFS 1998:204, prop. 1997/98:44, bet. 1997/98:KU18, rskr. 1997/98:180

enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet).

Dataskyddsdirektivet har två syften. Det skall garantera en hög skyddsnivå när det gäller enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandling av personuppgifter. Det skall också garantera en likvärdig skyddsnivå i alla medlemsstater så att staterna inte skall kunna hindra det fria flödet mellan dem av personuppgifter under hänvisning till enskilda personers fri- och rättigheter. Medlemsstaterna får varken ha en lagstiftning som är strängare eller mildare än vad direktivet medger.

Personuppgiftslagen omfattar i likhet med dataskyddsdirektivet all behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad. Lagen gäller även för manuell behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier, dvs. i ett register.

Till skillnad från dataskyddsdirektivet omfattar personuppgiftslagen sådan behandling av personuppgifter som sker inom ramen för verksamheter som inte omfattas av gemenskapsrätten, t.ex. statens verksamhet på straffrättens område eller verksamhet som rör allmän säkerhet eller försvar. Personuppgiftslagen är alltså generellt tillämplig. Dock gäller att om det i annan lag eller i en förordning finns särskilda bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen, skall de bestämmelserna gälla (2 §). De särregler som kan vara nödvändiga på vissa områden förutsätts få sin plats i särskilda registerförfattningar, som helt eller delvis tar över den generella regleringen i personuppgiftslagen.¹²

Personuppgiftslagens tillämpningsområde har begränsats genom en rad bestämmelser i personuppgiftslagen. Av betydelse i detta sammanhang är att det i förtydligande syfte görs ett undantag för all sådan behandling av personuppgifter som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (7 § första stycket). Lagen innehåller också en bestämmelse (8 § första stycket) som anger att personuppgiftslagen inte skall tillämpas, om en sådan tillämpning skulle inskränka myndigheternas skyldighet att lämna ut uppgifter enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Personuppgiftslagen innehåller en rad definitioner av olika begrepp som används i lagen. Med personuppgifter avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som

¹² Prop. 1997/98:44 s. 40 f.

är i livet. Personuppgiftslagen omfattar således varken uppgifter om juridiska personer eller om avlidna. Med behandling av personuppgifter avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. insamling och registrering samt utlämnande av uppgifterna genom översändande, spridning eller annat tillhandhållande.

I personuppgiftslagen åläggs den som ansvarar för behandlingen av personuppgifter att upprätthålla vissa grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter (9 §). Den personuppgiftsansvarige skall bland annat se till att personuppgifter samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål samt att de inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in.

Särskilda registerförfattningar har på senare år blivit alltmer vanliga. En registerförfattning innebär en specialreglering i förhållande till personuppgiftslagen i syfte att komplettera den eller i vissa delar ersätta den. En särskild författning anses under vissa förutsättningar innebära en bättre garanti för utformningen av integritetsskyddet i särskilt känsliga register. Sådan särskild författningsreglering av personregister har ofta skett utifrån det principiella ställningstagandet att personregister med ett stort antal registrerade personer och ett integritetskänsligt innehåll bör vara reglerade i lag.¹³

11.2.2 Personuppgiftslagens och dataskyddsdirektivets regler om ändamål

I 9 § personuppgiftslagen anges vissa grundläggande krav på behandling av personuppgifter. I punkterna c) och d) i 9 § första stycket åläggs den personuppgiftsansvarige att se till att personuppgifter samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att sådana uppgifter inte senare behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in (finalitetsprincipen). Dessa bestämmelser har enligt förarbetena samma innebörd som motsvarande bestämmelser i artikel 6 i dataskyddsdirektivet.¹⁴

I de fall en tilltänkt behandling inte direkt omfattas av de ursprungliga ändamålen måste det prövas om ändamålet med behandlingen är oförenligt med de ursprungliga ändamålen.

¹³ Prop. 1990/91:60 s. 56 ff. och bet. 1990/91:KU11 s. 11

¹⁴ Prop. 1997/98:44 s. 123

Datalagskommittén har i betänkandet *Integritet – Offentlighet – Informationsteknik* uttalat att vad som är oförenligt med de ursprungliga ändamålen får bestämmas genom praxis och de mer preciserade regler som regeringen och Datainspektionen kan utfärda.¹⁵ För närvarande finns dock varken praxis eller närmare föreskrifter på området.

Enligt Registerförfattningsutredningen antyder begreppet oförenligt som sådant att det finns visst utrymme för tolkningen att behandling som sker efter insamlandet inte direkt måste motsvaras av ett från början givet ändamål. Ett visst spelrum torde alltså finnas.¹⁶

I kommentaren till personuppgiftslagen betonas att bestämmelsen i 9 § punkt d) förmodligen är den viktigaste i personuppgiftslagen.¹⁷ Ett utlämnande till annan av personuppgifterna är en behandling och måste vara förenlig med de ursprungliga ändamålen. Här måste man beakta vad den som vill ha ut uppgifterna skall använda dem till och jämföra den tilltänkta användningen med de ursprungliga ändamålen.

I betänkandet *Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten* (SOU 1999:109) har Socialdatautredningen uttalat följande (s. 160).

Enligt utredningens uppfattning bör man vid denna ”oförenlighetsprövning”, hypotetiskt utgå från hur en registrerad typiskt sett (inte den registrerade i det enskilda fallet) skulle se på saken. Kommer man vid en sådan bedömning fram till att den registrerade rimligen måste räkna med att de insamlade uppgifterna också får behandlas för det nya ändamålet, kan det nya ändamålet inte anses vara oförenligt med det ursprungliga ändamålet. Detta är, menar utredningen, en rimlig utgångspunkt med tanke på syftet bakom EG-direktivet, dvs. att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatlivet, i samband med behandling av personuppgifter. Vid sådant förhållande blir det fråga om en restriktiv tillämpning av bestämmelsen i 9 § första stycket d personuppgiftslagen och utrymmet för att behandla redan insamlade personuppgifter för andra ändamål blir följaktligen litet.

Ändamålen ger alltså en ram för vilka behandlingar som är tillåtna enligt personuppgiftslagen. Denna ram gäller alla typer av behandlingar, dvs. varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte.

¹⁵ SOU 1997:39 s. 351

¹⁶ SOU 1999:105 s. 253

¹⁷ Öman, Sören, Lindblom, Hans-Olof, *Personuppgiftslagen En kommentar*, andra upplagan 2001 s. 98

11.2.3 Personuppgiftslagen och myndigheters möjligheter att utbyta personuppgifter

Att lämna elektroniskt lagrad information eller uppgifter som ingår i sådana register som omfattas av personuppgiftslagen mellan myndigheter är att anse som sådan behandling av personuppgifter som omfattas av både personuppgiftslagen och dataskyddsdirektivet. Frågan är därmed om det finns en konflikt mellan sekretesslagen och personuppgiftslagen när det gäller myndigheters möjlighet att utbyta uppgifter.

Enligt 2 § personuppgiftslagen gäller avvikande bestämmelser i andra författningar före personuppgiftslagen. Bestämmelser som föreskriver att myndigheter eller enskilda får eller skall lämna ut uppgifter avses i paragrafen.¹⁸ Att sådant uppgiftslämnande som sker i de fall som avses i 14 kap. 1 § andra meningen sekretesslagen, dvs. när det i lag eller förordning anges att en uppgift skall lämnas till en annan myndighet, utgör avvikande bestämmelser är ostridigt. Enligt kommentaren till personuppgiftslagen är det emellertid ”osäkert hur man skall se på bestämmelser som inte direkt föreskriver att uppgifter får (eller skall) lämnas ut utan bara anger att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas i vissa fall” som t.ex. 14 kap. 2 § sekretesslagen.¹⁹ Vår uppfattning är följande.

Enligt 15 kap. 5 § sekretesslagen skall en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. När en myndighet efter en begäran av en annan myndighet vid en tillämpning av 14 kap. 2 § eller 3 § finner att sekretess inte hindrar att uppgiften lämnas ut och inte heller arbetets behöriga gång hindrar det, skall myndigheten alltså lämna ut uppgiften som den förfogar över. Vi menar därmed att i de fall ett uppgiftsutbyte sker med stöd av 15 kap. 5 § är uppgiftslämnandet författningsreglerat i en annan lag och personuppgiftslagen blir inte tillämplig på utlämnandet.

När det gäller uppgiftslämnande som en myndighet företar på eget initiativ med stöd av 14 kap. 2 § sekretesslagen kan det däremot knappast hävdas att uppgiftslämnandet sker med stöd av en reglering som avviker från personuppgiftslagen. I bestämmelserna anges att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till någon annan myndighet, antingen förutsättningslöst eller om vissa villkor

¹⁸ Prop. 1997/98:44 s. 116

¹⁹ Öman–Lindblom s. 45

är uppfyllda. Det utesluts dock inte att det kan förekomma andra hinder mot utlämnandet än sekretess.

I 14 kap. 3 § första stycket stadgas att sekretessbelagd uppgift får lämnas till myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. I början av bestämmelsen sker en hänvisning till de tidigare bestämmelserna i kapitlet. Även 14 kap. 3 § får därmed förstås som att medgivandet att lämna uppgifter inte sträcker sig längre än till att detta får ske utan hinder av sekretess. I andra stycket påpekas dessutom att första stycket inte gäller om utlämnandet strider mot lag eller förordning eller föreskrift som meddelats med stöd av personuppgiftslagen (1998:204). Har det t.ex. i en lag föreskrivits att en viss myndighet för sin verksamhet på angivna villkor kan få ta del av även hemliga uppgifter hos en annan myndighet, kommer det inte i fråga att när de angivna villkoren inte är uppfyllda, lämna ut uppgifterna med stöd av generalklausulen i stället.²⁰ Anges det i en lag eller en förordning uttömmande i vilka fall uppgifter får lämnas mellan myndigheter kan generalklausulen inte heller tillämpas i andra fall.²¹ I kommentaren till sekretesslagen påpekas att personuppgiftslagen troligen innebär ett minskat utrymme för myndigheternas uppgiftslämnande med stöd av generalklausulen.²²

Slutsatsen av det anförda blir att i de fall en myndighet på eget initiativ (dvs. utan att uppgiftsskyldighet föreligger och utan att någon annan myndighet begärt det) lämnar en personuppgift som behandlats automatiserat till en annan myndighet, innebär ordalydelser i 2 § personuppgiftslagen att personuppgiftslagen blir tillämplig på utlämnandet. Ett sådant utlämnande kan nämligen inte sägas ske med stöd av bestämmelser som avviker från bestämmelserna i personuppgiftslagen.

Enligt 9 § d) personuppgiftslagen får en personuppgift inte behandlas för ett ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in (finalitetsprincipen). Frågan är då om det föreligger en konflikt mellan personuppgiftslagen och sekretesslagen när det gäller myndigheters uppgiftsutbyte. Detta beror på hur bestämmelserna i sekretesslagen om undantag från sekretess anses förhålla sig till finalitetsprincipen. Vi kommer nedan under våra överväganden och förslag att redovisa vår bedömning härav och ge förslag på ett tydliggörande av rättsläget.

²⁰ Prop. 1979/80:2 del A s. 328

²¹ Regner m.fl. s. 14:31

²² Ibid

11.3 Våra överväganden och förslag

11.3.1 Sekretess bör även fortsättningsvis råda mellan och inom myndigheterna

Bedömning: Det bör även i fortsättningen finnas sekretessgränser mellan och inom myndigheter. Hur dessa gränser närmare bör utformas kommer att diskuteras senare.

Det tycks vara allmänt accepterat att kravet på ett gott integritetsskydd för den enskilde förutsätter att sekretess råder, inte bara i förhållande till enskilda, utan även mellan olika myndigheter. Utan sekretess mellan myndigheter skulle uppgifter kunna spridas i allt för stor utsträckning utanför det sammanhang vari de ursprungligen förekommer. Även inom myndigheter har det ansetts att det bör finnas bestämmelser som hindrar att uppgifter som lämnas för ett visst ändamål används av myndigheten i ett annat sammanhang och att uppgifter som rör känsliga personliga förhållanden blir kända i en onödigt stor personkrets. Utan sekretess inom myndigheter skulle dessutom sekretessregleringen mellan myndigheter riskera att bli illusorisk, t.ex. om myndigheter som bedriver olika slags verksamheter slås ihop till en och samma myndighet. Dessa argument framfördes redan vid sekretesslagens tillkomst som skäl till att sekretess bör gälla i förhållandet mellan olika myndigheter och även mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet. Vi anser att de fortfarande har bärkraft.

Ordningen med sekretess mellan och inom myndigheter är relativt fast inrotad hos de personer som skall tillämpa sekretesslagen. Vi föreslår därför ingen ändring av principen att sekretess skall råda mellan och inom myndigheter. Vi återkommer dock i nästa kapitel till frågan om det finns anledning att i något sammanhang utforma sekretessgränserna annorlunda än i dag.

11.3.2 Sambandet mellan sekretesslagen och personuppgiftslagen när det gäller uppgiftslämnande mellan och inom myndigheter bör klargöras

Förslag: Det skall av 2 § personuppgiftslagen framgå att bestämmelserna i den lagen inte hindrar att en myndighet lämnar en personuppgift till en annan myndighet när de utgör olika sekretessområden eller till ett annat sekretessområde inom samma myndighet, om utlämnandet sker i överensstämmelse med sekretesslagen.

Utgångspunkter

Sedan lång tid tillbaka finns det bestämmelser i sekretesslagen som utgör en förutsättning för en effektiv samverkan mellan myndigheter. Detta gäller bestämmelserna om undantag från sekretess och 15 kap. 5 § sekretesslagen. I den senare bestämmelsen föreskrivs att en myndighet på begäran av en annan myndighet skall lämna uppgifter som den förfogar över, i den mån hinder inte möter på grund av sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

I vårt uppdrag ingår att på vissa områden se över möjligheterna för myndigheter att i ännu större utsträckning än vad som gäller i dag kunna utbyta uppgifter som omfattas av sekretess. Sedan våra direktiv skrevs har emellertid personuppgiftslagen trätt i kraft. Följden härav är att det numera inte bara är sekretesslagens bestämmelser som kan komma att bli tillämpliga när det gäller utbyte av sekretessreglerade uppgifter mellan myndigheter, utan även personuppgiftslagens reglering, eventuellt i förening med särskilda lagar om behandling av personuppgifter. I remissvar och betänkanden ifrågasätts allt oftare hur sekretesslagens bestämmelser om undantag från sekretess förhåller sig till personuppgiftslagen.

I Utlänningsdatautredningens betänkande Utlänningsdatalag²³ anges att det är oklart om uppgiftslämnanden som sker med stöd av författningar som påbjuder eller tillåter utlämnanden avviker från personuppgiftslagen på det sätt som avses i 2 § personuppgiftslagen. För att undanröja varje tvivel härom föreslår utredningen en ändamålsbestämmelse i utlänningsdatalagen som medger sådant utlämnande. I Ekobrottsmyndighetens remissvar över Polisdatalagens betänkande Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet

²³ SOU 2003:40 s. 175

(SOU 2001:92) ifrågasätts hur 15 kap. 5 § sekretesslagen förhåller sig till finalitetsprincipen.²⁴

Innan vi går vidare i vårt arbete och undersöker myndigheternas behov av att i större utsträckning än i dag utbyta uppgifter som sekretess gäller för, bör de eventuella hinder för ett uppgiftsutbyte som personuppgiftslagen ställer upp analyseras. De eventuella konflikter som finns mellan personuppgiftslagens bestämmelser och bestämmelserna i sekretesslagen om uppgiftsutbyte mellan myndigheter bör i så stor utsträckning som möjligt undanröjas.

15 kap. 5 § sekretesslagen och finalitetsprincipen

Betänkandet Integritet Offentlighet Informationsteknik²⁵ utgjorde underlaget till propositionen om personuppgiftslagen. I betänkandet anförde Datalagskommittén att dataskyddsdirektivet och den föreslagna nya lagen – som båda innebär att utlämnande av personuppgifter bara får ske om utlämnandet inte är oförenligt med de ändamål för vilka uppgifterna samlats in – medför att bestämmelserna om uppgiftsskyldighet måste ses över. Regeringen diskuterade inte detta utan angav i författningskommentaren till 2 § personuppgiftslagen att bestämmelser som föreskriver att myndigheter eller enskilda får eller skall lämna ut uppgifter avses i paragrafen och att sådana bestämmelser om s.k. uppgiftsskyldighet går före bestämmelserna i personuppgiftslagen.²⁶

Enligt vår uppfattning har regeringen och riksdagen redan vid personuppgiftslagens tillkomst tagit ställning till att 15 kap. 5 § inte strider mot dataskyddsdirektivet. I senare förarbeten till de särskilda lagar om behandling av personuppgifter som tillkommit till följd av personuppgiftslagen har regeringen angett att en uppräkningslista av ändamålen aldrig kan bli uttömmande. I prop. 2000/01:33 s. 100 anges att det ”inte är möjligt att förutse samtliga situationer då uppgifter med stöd av tryckfrihetsförordningen kan komma att lämnas ut till myndigheter eller andra för olika ändamål”. Regeringen tycks således ha utgått från att uppgiftslämnanden som har stöd i någon författning inte är oförenliga med finalitetsprincipen. Mot den bakgrunden, men också med stöd av nedanstående resonemang,

²⁴ Ekobrottsmyndigheten dnr 900 2002/0133

²⁵ SOU 1997:39 s. 211

²⁶ Prop. 1997/98:44 s. 116

anser vi att 15 kap. 5 § sekretesslagen inte strider mot dataskyddsdirektivet.

Enligt dataskyddsdirektivet får ett utlämnande av personuppgifter bara ske om utlämnandet inte är oförenligt med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in (finalitetsprincipen). Reglerna om ändamål kan i korthet beskrivas på följande sätt. Ändamålen med en behandling måste bestämmas redan när uppgifterna samlas in. Ändamålen måste anges uttryckligen. Det finns inget krav på att ändamålsangivelsen skall vara skriftlig. Ändamålen skall vara särskilda, vilket innebär att de inte får vara för allmänna. De skall dessutom vara berättigade. Enligt finalitetsprincipen får de insamlade uppgifterna därefter behandlas för andra ändamål än de för vilka uppgifterna samlades in bara om de nya ändamålen – och de nya sätten att behandla uppgifterna – inte är oförenliga med de ursprungliga ändamålen.

Finalitetsprincipen är ett integritetsskydd. Den har utformats i en politisk miljö där majoriteten av medlemsstaterna saknar en offentlighetsprincip och därmed inte heller har samma sekretessreglering som vi har. Vi har på grund av offentlighetsprincipen en detaljerad sekretessreglering där integritetskänsliga uppgifter har givits ett sekretessskydd. Sekretessen gäller inte bara gentemot enskilda, utan även mellan myndigheter och mellan olika självständiga verksamhetsgrenar inom samma myndighet. I vissa fall har lagstiftaren infört sekretessbrytande regler som innebär att sekretesskyddade uppgifter under vissa förutsättningar får lämnas till en eller flera andra myndigheter.

Genom denna ordning uppnås samma syfte som man vill åstadkomma genom finalitetsprincipen. Myndigheterna hindras att lämna ut integritetskänsliga uppgifter till andra myndigheter, för ändamål som av lagstiftaren bedömts vara oförenliga med de ändamål för vilka uppgifterna samlats in. De uppgifter som inte försetts med något sekretessskydd eller som omfattas av sekretessbrytande regler har av lagstiftaren ansetts vara av sådan karaktär att utlämnanden till andra myndigheter, eller, när det gäller sekretessbrytande regler, vissa myndigheter, inte kan anses vara oförenliga med det ändamål för vilket uppgifterna samlats in. Detta ställningstagande kommer till uttryck i 15 kap. 5 § sekretesslagen.

Varje gång en ny verksamhet initieras eller en ny myndighet inrättas analyseras frågan vilka integritetskänsliga uppgifter som kommer att hanteras i den nya verksamheten eller vilka uppgifter den nya myndigheten kommer att hantera. Med anledning härav

införs varje år nya sekretessbestämmelser avseende nya verksamheter eller nya myndigheter samt, när så anses påkallat och lämpligt, nya sekretessbrytande regler. Vår sekretessreglering är således föremål för en kontinuerlig översyn.

Vad gäller offentliga uppgifter i allmänna handlingar har JK ansett att offentlighetsprincipen är tillämplig även myndigheter emellan.²⁷ Den uppgiftsskyldighet myndigheter emellan som kommer till uttryck i 15 kap. 5 § utgör således vad gäller offentliga uppgifter i allmänna handlingar en del av den svenska offentlighetslagstiftningen.

Det kan mot bakgrund av det anförda konstateras att uppgiftsskyldigheten enligt 15 kap. 5 § sekretesslagen inte strider mot finalitetsprincipen enligt dataskyddsdirektivet.

Uppgiftslämnande mellan myndigheter på en myndighets eget initiativ och finalitetsprincipen

Vid personuppgiftslagens tillkomst diskuterades inte hur personuppgiftslagen skulle förhålla sig till sekretesslagen när det gäller uppgiftsutbyte mellan myndigheter som sker på en myndighets eget initiativ. Frågan är om ett utlämnande av en uppgift som sekretess gäller för, som sker med stöd av en bestämmelse i sekretesslagen om undantag från sekretessen, kan anses som en otillåten behandling på den grunden att utlämnandet är oförenligt med något ändamål för vilket uppgiften samlats in.

Man bör ha i åtanke att det inte är någon större skillnad mellan detta uppgiftslämnande och sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av 15 kap. 5 § sekretesslagen och därmed anses som en uppgiftsskyldighet. I båda fallen sker utlämnandet mot bakgrund av en sekretessbrytande bestämmelse som anger att sekretess inte hindrar att uppgiften lämnas ut. Skillnaden mellan situationerna är endast att det uppgiftslämnande vi nu diskuterar sker på myndighetens eget initiativ och inte, som när 15 kap. 5 § är tillämplig, efter begäran från någon annan myndighet.

Det är svårt att se att denna skillnad skulle ha någon betydelse för bedömningen av om uppgiftslämnandet står i strid med dataskyddsdirektivet eller personuppgiftslagen. När de sekretessbrytande bestämmelserna införts har lagstiftaren gjort en avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och intresset av att skydda

²⁷ JK 1985 s. 104

enskilda personers integritet. I det avseendet spelar det mindre roll om uppgifterna lämnas ut av myndigheten självmant eller efter begäran. I några fall har det föreskrivits att uppgiften får lämnas ut utan vidare prövning och i andra fall att myndigheterna efter en prövning i varje enskilt fall, efter varierande förutsättningar, själva får ta ställning till ett utlämnande. Oavsett hur bestämmelsen formulerats har lagstiftaren beaktat integritetsaspekterna vid utformningen av bestämmelsen. För den enskilde måste det anses stå klart att ett utlämnande med stöd av bestämmelsen kan komma att ske.

Att integritetsaspekterna redan beaktats står klart vid uppgiftslämnande som sker med stöd av 14 kap. 1 § första meningen, 14 kap. 2 § och 1 kap. 5 § sekretesslagen eftersom dessa bestämmelser tydligt anger förutsättningarna för att ett utlämnande kan komma att ske. Mer tveksamt kan detta kanske sägas vara beträffande 14 kap. 3 § sekretesslagen med tanke på bestämmelsens vidsträckta tillämpningsområde.

Uppgiftslämnanden med stöd av generalklausulen är främst avsett för uppgiftsutbyten mellan myndigheter med samma eller närliggande verksamheter. När det gäller uppgiftsutbyten mellan myndigheter med olika verksamhetsinriktningar skall normalt stor restriktivitet iakttas. Dessutom är särskilt integritetskänsliga verksamheter, som t.ex. socialtjänst och hälso- och sjukvård, undantagna från generalklausulens tillämpningsområdet. Även de uppgiftsutbyten som äger rum med stöd av en korrekt tillämpning av generalklausulen anser vi således redan ha bedömts av lagstiftaren som viktigare än integritetsintresset.

Som konstaterats ovan uppnås genom sekretessbestämmelserna samma syfte som man vill åstadkomma genom finalitetsprincipen, dvs. myndigheterna hindras att lämna ut integritetskänsliga uppgifter till andra myndigheter för ändamål som av lagstiftaren bedömts vara oförenliga med de ändamål för vilka uppgifterna samlats in. De uppgifter som inte har försetts med sekretesskydd eller som omfattas av sekretessbrytande regler har av lagstiftaren ansetts vara av sådan karaktär att utlämnandet till andra myndigheter, eller när det gäller sekretessbrytande bestämmelser, vissa myndigheter, inte kan anses vara oförenliga med det ändamål för vilket uppgifterna samlats in.

Detta kan också uttryckas som att om sekretessen hindrar utbytet av uppgifter mellan myndigheter emellan är utlämnandet av uppgiften oförenligt med något ändamål för vilket uppgiften samlades in. Om det däremot inte finns något sekretesshinder, kan det inte vara fråga

om någon otillåten behandling, oavsett om uppgifterna är offentliga eller om de i och för sig omfattas av sekretess men kan lämnas ut med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse.

Vårt förslag

Det är olyckligt att osäkerhet uppstått om hur personuppgiftslagens bestämmelser förhåller sig till sekretesslagens när det gäller uppgiftsutbyte myndigheter emellan. Beträffande uppgifter som lämnas ut på begäran av en annan myndighet med stöd av 15 kap. 5 § sekretesslagen har undantaget från personuppgiftslagen förvisso redan ansetts vara reglerat genom stadgandet i 2 § personuppgiftslagen. I den bestämmelsen anges att om det finns avvikande bestämmelser i en annan lag eller i en förordning skall de bestämmelserna gälla.

Vi menar dock att sekretesslagens bestämmelser inte avviker från personuppgiftslagens. I stället är de utlämnanden av personuppgifter till en annan myndighet som sker i överensstämmelse med sekretesslagens att anse som en tillåten behandling enligt personuppgiftslagens bestämmelser. För att undanröja oklarheterna menar vi att ett förtydligande bör införas i personuppgiftslagen. Det bör av den lagen framgå att utlämnanden av uppgifter mellan myndigheter som sker i överensstämmelse med sekretesslagen inte hindras av personuppgiftslagens bestämmelser. Samma sak bör anges gälla när uppgifter utbyts inom en myndighet.

Förslaget tar sikte på myndigheters utbyte av uppgifter över sekretessgränser. Vi kommer i kapitel 12 att föreslå att sekretessgränserna utformas något annorlunda än i dag vid uppgiftsutbyten mellan och inom nämnder i en kommun eller ett landsting. Av den nu föreslagna bestämmelsen bör därför generellt framgå att den, både när det gäller uppgiftsutbyte mellan och inom myndigheter, avser utbyten av uppgifter mellan olika sekretessområden. Det bör påpekas att den reglering vi föreslår handlar om en myndighets rätt att lämna ut en personuppgift till en annan myndighet. När det gäller den mottagande myndighetens behandling av uppgiften gäller personuppgiftslagen eller i förekommande fall, tillämplig registerlagstiftning. Den mottagande myndigheten får således inte samla in uppgiften för ett ändamål som inte är särskilt, uttryckligt angivet och berättigat. Senare får uppgiften inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgiften samlats in.

Det bör också påpekas att enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen gäller sekretess för en personuppgift om det kan antas att uppgiften efter utlämnandet kommer att behandlas i strid med personuppgiftslagen.²⁸ Denna sekretessbestämmelse är i likhet med andra sekretessbestämmelser även tillämplig mellan myndigheter även om utgångspunkten naturligtvis måste vara att en myndighet avser att följa lagen.

Något om de särskilda lagarna om behandling av personuppgifter

När det är fråga om behandling av personuppgifter i den statliga förvaltningen gäller regelmässigt att ändamålen anges i registerförfattning och inte av den personuppgiftsansvarige. Ramen för tillåtna behandlingar som ges av ändamålen definieras alltså i regel av 9 § första stycket d) personuppgiftslagen och aktuell registerförfattning i förening.

Personuppgiftslagen är i enlighet med 2 § personuppgiftslagen subsidiär till annan lagstiftning medan registerförfattningarna, om ingenting annat sägs, är jämbördiga med sekretesslagen. Detta innebär att även om personuppgiftslagen inte gäller, kan en särskild lag om behandling av personuppgifter bli tillämplig vid ett utlämnande av uppgifter till en annan myndighet.

Registerförfattningarna är en specialreglering i förhållande till personuppgiftslagen. I vissa fall kompletterar registerförfattningen personuppgiftslagen och i andra fall ersätts personuppgiftslagen helt eller delvis av registerförfattningen. Det vanliga är att registerförfattningen antingen hänvisar till bestämmelsen om finalitetsprincipen i personuppgiftslagen eller har en egen bestämmelse med samma innehåll.

När det gäller frågan om ett utlämnande mellan myndigheter enligt sekretesslagen är förenligt med finalitetsprincipen som den kommer till uttryck i registerförfattningarna bör samma bedömning som ovan redovisats göras. Ett uppgiftslämnande till en annan myndighet skall anses förenligt med finalitetsprincipen om det är tillåtet enligt sekretesslagen, annars inte.

Beträffande utlämnanden som sker på begäran av en annan myndighet och där alltså 15 kap. 5 § sekretesslagen är tillämplig kan det dessutom hävdas att utlämnandet skall ske på grund av lex specialis. En särskild lag om behandling av personuppgifter anger vanligtvis generellt i vilka fall behandling av en uppgift får ske. Ett

²⁸ Öman-Lindblom s. 329

utlämnande av uppgiften är en av många olika slags behandlingar av uppgiften. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet avser emellertid en specifik behandling. Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet bör därmed betraktas som *lex specialis* i förhållande till en mer generell bestämmelse om när uppgifter får behandlas och gälla i första hand.

Det har i vissa sammanhang diskuterats om det finns registerförfattningar som utesluter finalitetsprincipens tillämpning. Detta skulle i så fall bero på att ändamålen för behandlingen anses reglerade på ett uttömmande sätt i registerförfattningen. I t.ex. lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anges i 4 § att arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnden får behandla personuppgifter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bara om det behövs för vissa angivna ändamål. I 2 § sägs att personuppgiftslagen gäller vid behandlingen av personuppgifter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag eller annars av 2 § personuppgiftslagen. Det får sägas vara oklart om finalitetsprincipen enligt personuppgiftslagen skulle vara utesluten med hänsyn till ordalydelsen i 4 §.

Det har även hävdats att om vissa utlämnanden av uppgifter angetts bland ändamålen skulle uppräknningen vara uttömmande och finalitetsprincipen inte vara tillämplig. Även detta anser vi vara oklart.

Om det visar sig vara så att en särskild lag om behandling av personuppgifter uttömmande anger i vilka fall uppgifter får lämnas är finalitetsprincipen inte tillämplig. Skulle utlämnandet ske efter begäran bör det närmast vara 15 kap. 5 § sekretesslagen som utgör den generella lagstiftningen, medan den särskilda lagen om behandling av personuppgifter blir *lex specialis* i förhållande till 15 kap. 5 §. Bestämmelserna i registerlagstiftningen skulle alltså i detta fall gå före sekretesslagen och utlämnandet utgöra en otillåten behandling.

Vår uppfattning är att även rättsläget mellan registerförfattningarna och sekretesslagens bestämmelser bör klargöras. Vi saknar dock utrymme i vårt uppdrag att utföra en sådan samordning och föreslår att det sker i ett annat sammanhang.

12 Sekretessgränserna inom och mellan myndigheter

12.1 Allmänt om problematiken med sekretessgränserna

I förarbetena till sekretesslagen anges att ett fullgott integritetsskydd för informationen hos en myndighet om en enskild i princip ställer krav på att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den inhämtas.¹ Sekretessen mellan myndigheter har således bl.a. tillkommit som ett skydd för enskildas integritet. Vi har i föregående kapitel slagit fast att huvudregeln om sekretess mellan myndigheter bör finnas även i fortsättningen.

Sedan sekretesslagens tillkomst har emellertid, framför allt på det kommunala området, stora förändringar skett vad gäller myndighetsstrukturen. Inte minst gäller detta den fria kommunala nämndorganisationen. Sedan denna infördes i början av 1990-talet har det blivit möjligt att organisera kommunens verksamheter tämligen fritt. Till exempel kan en verksamhet med samma sakliga behörighet delas upp mellan olika nämnder.

I en kommunal nämndorganisation är varje nämnd med underlydande förvaltning att anse som en myndighet i sekretesslagens mening. Uppgifter som skyddas av sekretess kan inte utan stöd av sekretesslagen överföras från den ena nämnden till den andra. När en och samma verksamhet delas upp mellan olika myndigheter kan följderna bli ökade svårigheter i uppgiftsutbytet. Det är också möjligt att sammanföra olika verksamheter i en och samma nämnd. Inom varje nämnd råder sekretess mellan självständiga verksamhetsgrenar. Detta leder till att inte heller inom nämnderna kan uppgifter alla gånger utbytas mellan de anställda.

Det är i dag inte ovanligt att kommuner inrättar kommundelsnämnder eller stadsdelsnämnder med syfte att integrera olika verksamheter inom ett visst geografiskt område. En stadsdelsnämnd kan exempelvis svara för uppgifter inom fritid, kultur, skola och

¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 90

socialtjänst. Följden härav blir att flera myndigheter inom en kommun är verksamma inom samma område. Exempelvis kan socialtjänsten inom en kommun vara uppdelad på flera kommun-
delsnämnder.

När sekretesslagen infördes såg myndighetsstrukturen ut på ett annat sätt. I de flesta fall utgjorde socialnämnden med förvaltningen under nämnden en och samma myndighet till vilken kommunens hela socialtjänstverksamhet hörde.

En tämligen ny variant på hur nämnder kan organiseras är enligt beställar/utförarmodeller. I sådana fall kan beställarfunktionen separeras från förvaltningsorganisationen och läggas under politikernas ansvar i en beställarnämnd. Produktionsorganisationen leds då i allmänhet av en produktionsstyrelse eller en ägarstyrelse. Förvaltningen kan också delas in i beställarenheter och utförarenheter vilka lyder under en och samma nämnd. Man kan också inrätta en eller flera beställarnämnder och en utförarnämnd.

När verksamheterna omorganiseras i olika nämnder påverkas sekretessgränserna. Det har från flera håll framförts att det inte är rimligt att organisatoriska beslut som kommuner fattar utifrån helt andra överväganden än utifrån ett integritetsperspektiv skall få konsekvenser för möjligheterna till informationsutbyte.

I samband med att det blivit allt vanligare att flera olika verksamheter handläggs i samma nämnd och att myndigheter samverkar på olika sätt, har frågan om uppgiftsutbyte mellan myndigheter och mellan olika verksamheter inom samma myndighet alltmer kommit i fokus. Det har i vissa fall gjorts gällande att sekretessen i allt för hög grad begränsar möjligheten till uppgiftsutbyte mellan olika myndigheter eller verksamheter. Lagstiftaren har i vissa fall haft som utgångspunkt att olika verksamheter skall integreras genom myndighetssamverkan. Detta ibland utan att sekretessfrågan lösts.

I en hemställan till regeringen har Svenska Kommunförbundet begärt en översyn av sekretesslagen.² I skrivelsen pekar Svenska Kommunförbundet bl.a. på sekretessproblemen i den fria nämndorganisationen.

Enligt direktiven skall vi ta ställning till om myndigheter och verksamhetsgrenar inom en myndighet är de enda tänkbara utgångspunkterna för gränserna beträffande uppgiftslämnande eller om det finns andra enheter inom vilka uppgifter bör få lämnas trots sekretess. Vi kommer i detta kapitel att diskutera vilka sekretessgränser

² 1996-10-11 dnr Ju 1996/4010

som bör finnas inom och mellan myndigheterna. Inledningsvis beskrivs diskussionerna som förevarit vad gäller sekretessgränserna i den fria nämndorganisationen och i de gemensamma nämnderna (avsnitt 12.2 och 12.3).

12.2 Den fria nämndorganisationen

Den fria nämndorganisationen utgör den största förändringen sedan sekretesslagens tillkomst när det gäller myndigheternas organisation. Härigenom har möjligheterna till utbyte av uppgifter mellan och inom de kommunala nämnderna kommit att påverkas på ett sätt som knappast kunde förutses vid sekretesslagens tillkomst.

12.2.1 Överväganden i samband med införandet av den fria nämndorganisationen

När den nya kommunallagen (1991:900) trädde i kraft år 1992 fick kommunerna och landstingen en nästan obegränsad möjlighet att fritt organisera sin nämndverksamhet. Det innebar att uppgifter från olika verksamhetsområden kunde komma att hanteras inom en och samma nämnd. Det innebar också att olika delar av ett verksamhetsområde (t.ex. socialtjänsten) kunde komma att tillhöra olika nämnder och därmed skilda myndigheter mellan vilka sekretess gällde. I lagstiftningsärendet diskuterades vilka konsekvenser en friare kommunal nämndorganisation skulle få för sekretesslagstiftningens tillämpning.³ Man konstaterade att sekretessreglerna inte hindrade en ordning med friare nämndorganisation, men att en översyn av sekretesslagen var påkallad.

12.2.2 Överväganden och förslag i senare utredningar

Mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande om en översyn av sekretessregleringen fick Lokaldemokratikommittén (C 1992:01) bl.a. i uppdrag att inom ramen för sekretesslagstiftningen överväga lösningar på de problem som förknippades med att sekretesskyddade uppgifter från skilda verksamhetsområden kunde förekomma inom integrerade verksamheter.⁴ I betänkandet Sekretesslagen i en fri

³ Prop. 1990/91:117 s. 43-44 och bet. 1990/91:KU38 s. 36

⁴ Dir. 1992:12

kommunal nämndorganisation⁵ betonade kommittén att det inte bara var de integrerade verksamheterna som skapade problem. En annan, och ur tillämpningssynpunkt mer problematisk konsekvens av en fri nämndorganisation, var att en och samma verksamhet kunde delas upp på flera nämnder.

Lokaldemokratikommittén föreslog att socialtjänstens uppgiftslämnande till andra kommunala myndigheter inom en kommun skulle ske med tillämpning av ett rakt skaderekvisit i stället för ett omvänt. Detta skulle medföra bättre flexibilitet vid utformningen av förvaltningsorganisationen när flera verksamheter blandades i en nämnd. Lokaldemokratikommittén föreslog också ett tillägg till 14 kap. 2 § sekretesslagen. Tillägget innebar att socialtjänstsekretessen och skolsekretessen inte hindrade att uppgift om en enskild lämnades till en annan myndighet inom samma kommun. Detta förutsatte dock att sekretess enligt motsvarande bestämmelse blev gällande för uppgiften hos den mottagande myndigheten och att uppgiftslämnandet behövdes för att den enskilde skulle få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Förslaget byggde på tanken att socialtjänstverksamheten och skolverksamheten inom en kommun – med undantag för familjerådgivningen – från sekretessynpunkt skulle utgöra en helhet även om verksamheterna var uppdelade på olika nämnder. Förslagen har inte lett till lagstiftning.

I betänkandet Dokumentation och socialtjänstregister föreslog även Socialtjänstkommittén ett tillägg till 14 kap. 2 § sekretesslagen.⁶ Tillägget motsvarade Lokaldemokratikommitténs förslag men gällde endast för socialtjänstens del. Inte heller detta förslag har lett till någon lagstiftning.

I avvaktan på en mer fullständig lösning av frågan infördes den 1 januari 1997 en begränsad uppgiftsskyldighet mellan kommunala nämnder med socialtjänstuppgifter inom samma kommun.⁷ Regleringen kommer numera till uttryck i 12 kap. 7 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453). I bestämmelsen föreskrivs att om kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av flera nämnder, skall varje sådan nämnd, i den utsträckning det begärs, till de övriga lämna 1) uppgift om att en person är aktuell i ett ärende inom socialtjänsten och 2) de uppgifter som behövs för att administrera fördelningen av platser inom särskilda boendeformer i kommunen.

⁵ SOU 1992:14

⁶ SOU 1995:86

⁷ SFS 1996:983, prop. 1995/96:196, bet. 1996/97:SoU2, rskr. 1996/97:5

Detta gäller dock inte för uppgift i den kommunala familjerådgivningen.

12.2.3 Myndigheter och självständiga verksamhetsgrenar i den fria nämndorganisationen

Bestämmelserna i sekretesslagen om att sekretess gäller mellan myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom samma myndighet har medfört svårigheter vid rättstillämpningen i de kommunala nämnderna, framför allt på hälso- och sjukvårdsområdet, inom socialtjänsten och på skolans område. Svårigheterna finns på två plan. För det första är det oklart vad som utgör en självständig verksamhetsgren inom en myndighet. För det andra anses sekretessgränserna både inom och mellan myndigheterna innebära hinder mot ett behövligt uppgiftsutbyte.

Hälso- och sjukvården

Sekretess inom den offentliga hälso- och sjukvården regleras i 7 kap. 1–3 §§ och 6 § sekretesslagen. Sekretessen avgränsas med ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumtionen är för sekretess.

Frågan vilka organisatoriska enheter inom hälso- och sjukvården som utgör myndigheter berördes i prop. 1990/91:111 Om sekretess inom och mellan myndigheter på vårdområdet m.m.⁸ Sammanfattningsvis anses i regel varje nämnd med tillhörande förvaltningsorganisation utgöra en egen myndighet. Det har emellertid från tid till annan framkommit olika åsikter om det finns några självständiga verksamhetsgrenar inom hälso- och sjukvårdsverksamheten inom en sjukvårdsmyndighet.

Journalutredningen behandlade frågan i sitt huvudbetänkande Patientjournalen.⁹ Utredningens egen uppfattning i frågan var att varje klinik bör ses som en självständig enhet – åtminstone i journal- och sekretessfrågor. För att undanröja oklarheten ansågs det att frågan snarast borde klargöras, t.ex. genom ett auktoritativt uttalande i en regeringsproposition. Med klargörandet ville utredningen framför allt värna om den psykiatriska vårdens ömtåliga uppgifter

⁸ Prop. 1990/91:111 s. 21 ff.

⁹ SOU 1984:73

och den restriktiva sekretesspraxis som utvecklats inom denna specialitet.

I den av riksdagen antagna propositionen om patientjournallag m.m. ansåg departementschefen Journalutredningens överväganden om bl.a. integritet och sekretess inom hälso- och sjukvården vara värdefulla och framförde att de borde ligga till grund för ytterligare analyser i ämnet.¹⁰ Sådana analyser ansågs lämpligen kunna göras inom Data- och offentlighetskommittén (Ju 1984:06).

Data- och offentlighetskommittén ansåg i delbetänkandet Integritetsskyddet i informationssamhället 1 att det inte var möjligt att en gång för alla slå fast vad som inom hälso- och sjukvården skulle anses som en självständig verksamhetsgren i sekretesslagens mening.¹¹ Kommittén ansåg emellertid att det i regel är de olika klinikerna som bäst svarar mot begreppet självständig verksamhetsgren. Inom den öppna vården ansågs en vårdcentral utgöra den motsvarande enheten. För båda enheterna användes uttrycket basenhet. Kommitténs uppfattning att kliniker och basenheter är självständiga verksamhetsgrenar i sekretesslagens mening delades av omkring hälften av de remissinstanser som yttrade sig om saken. Flera remissinstanser knöt begreppet självständig verksamhet till en högre nivå inom sjukvårdsorganisationen.

I JO 1986/87 s. 198 fann JO att det inte med säkerhet kunde påstås att en klinik utgör en självständig verksamhetsgren i sekretesslagens mening. Det kunde därför inte hävdas att ett utlämnade av en journal mellan olika kliniker vid samma sjukhus i strid mot patientens önskemål utgjorde ett brott mot sekretesslagen. JO framhöll dock att bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen innebär att en god hälso- och sjukvård skall bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet samt att vården och behandlingen så långt det är möjligt skall utformas och genomföras i samråd med patienten. Detta medför att patientens uttryckliga önskemål i frågan om hans eller hennes journaler skall lämnas mellan kliniker skall respekteras.

I Ds 1990:11 Sekretess inom och mellan myndigheter på vårdområdet ifrågasattes bedömningen att uppdelningen av en sjukvårdsmyndighet på kliniker och andra basenheter innebär en uppdelning på självständiga verksamhetsgrenar.¹² Även om klinikerna i praktiken kan ha ett betydande mått av självständighet i förhållande till

¹⁰ Prop. 1984/85:189

¹¹ SOU 1986:24 s. 66

¹² Ds 1990:11 s. 52

varandra, ansågs de inte kunna motsvara en uppdelning på självständiga verksamhetsgrenar i sekretesslagens mening. I stället framhölls att all hälso- och sjukvård i princip torde utgöra en och samma verksamhet i sekretesslagens mening. Övervägande skäl ansågs också tala för att även övrig medicinsk verksamhet enligt 7 kap. 1 § första stycket sekretesslagen, åtminstone som regel, borde räknas hit. För att stärka det rättsliga skyddet när uppgifter om patienter handhas internt hos myndigheter inom hälso- och sjukvården föreslogs det dock att sekretesslagen genom lagstiftning skulle göras tillämplig även i förhållandet mellan olika kliniker och basenheter inom samma myndighet. På så sätt skulle den ordning som enligt Data- och offentlighetskommittén borde gälla komma att lagfästas.

I prop. 1990/91:111 Om sekretess inom och mellan myndigheter på vårdområdet behandlades frågan om att i sekretesslagen införa en särskild regel om att kliniker och andra s.k. basenheter inom hälso- och sjukvården skall anses som självständiga verksamhetsgrenar.¹³ Föredragande statsrådet fann emellertid inte att tillräckligt underlag förelåg för att införa en sådan bestämmelse. Detta berodde bl.a. på att begreppet basenhet inte var närmare bestämt, vilket kunde medföra nya problem när det gällde att bestämma sekretessgränserna. Det gick inte heller att bortse från att förslaget kunde medföra merarbete för läkarna och därmed också ökade kostnader för sjukvården. Föredragande statsrådet konstaterade i stället att frågan om i vilka fall en sekretessprövning skall göras, innan en uppgift lämnas inom hälso- och sjukvården, får prövas enligt nu gällande regler. Hon erinrade om att hälso- och sjukvårdslagstiftningen bygger på att vården av den enskilde patienten skall utformas och genomföras i samråd med honom. Patienten skall informeras om sitt hälsotillstånd och de behandlingsmetoder som står till buds. Det ansågs vara ett naturligt inslag i vården att inhämta patientens samtycke till att journalhandlingar lämnas vidare till en annan vårdenhet. Vidare anförde hon att det inte från integritetssynpunkt behöver innebära några problem att tillämpa gällande regler. Att sekretesslagen inte uttryckligen reglerar utbytet av uppgifter mellan kliniker och andra basenheter inom sjukvårdsmyndighet innebär inte att avsikten är att ett sådant uppgiftslämnande är fritt. Av grunderna för sekretesslagen torde följa att en befattningshavare inte bör anse sig ha någon obegränsad frihet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till andra anställda inom

¹³ Prop. 1990/91:111 s. 18 ff.

myndigheten. Samtidigt pekade hon bl.a. på bestämmelsen i 7 § första stycket patientjournallagen enligt vilken varje journalhandling skall hanteras och förvaras så att obehöriga inte får tillgång till den.

Socialstyrelsen har i sina allmänna råd (1991:4) Sekretess inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten som sin uppfattning uttalat att en klinik på ett sjukhus inte är att betrakta som en självständig verksamhetsgren.¹⁴

Socialtjänsten

Bestämmelser om sekretess inom socialtjänsten finns i 7 kap. 4–6 §§ sekretesslagen. Skadeprövningen görs med ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att presumptionen är för sekretess.

Det är möjligt att dela upp socialtjänstens uppgifter på flera nämnder. Det kan vara en geografisk uppdelning på antingen sociala distriktsnämnder eller kommunalnämnder, men det kan också vara en uppdelning efter saklig kompetens. Varje nämnd i en socialtjänstorganisation är, tillsammans med underlydande förvaltning, att anse som en egen myndighet i sekretesslagens mening. Huvudregeln är att sekretess gäller såväl mellan de olika nämnderna inom samma kommun som gentemot andra myndigheter.¹⁵

Angående självständiga verksamhetsgrenar inom socialtjänsten uttalades i prop. 1981/82:186 Om ändring i sekretesslagen (1980:100) följande.¹⁶

Här kan dock framhållas att det endast mera sällan inom förvaltningen under en socialnämnd eller inom en förvaltning som är gemensam för flera nämnder lär förekomma en organisatorisk uppdelning på olika verksamhetsgrenar med skilda slag av verksamheter (jfr 1 kap. 3 § SekrL). Om en sådan uppdelning inte finns, kan sekretessbelagda uppgifter i princip lämnas fritt inom förvaltningen. Som exempel på att självständiga verksamhetsgrenar i sekretesslagens mening ändå förekommer inom en förvaltning, kan nämnas de fall då hälso- och sjukvårdsverksamhet bedrivs inom ramen för socialtjänsten. Detta är fallet vid de alkoholpolikliniker som socialnämnden är huvudman för.

¹⁴ s. 40

¹⁵ Jfr prop. 1995/96:196 Besöksinskränkning vid viss tvångsvård, m.m. s. 20

¹⁶ Prop. 1981/82:186 s. 47

Under 1990-talet har verksamheterna Ädelreformen och LSS införts. Ädelreformen innebär bl.a. att kommunerna övertagit ansvaret för lokala sjukhem. Vidare har kommunernas ansvar utökats till att omfatta bl.a. gruppboende för personer med åldersdemens och bostäder med särskild service avsedda för människor med svåra rörelsehinder. Även kommunernas ansvar för dagverksamheter har förtydligats. Samtliga dessa verksamheter regleras sedan den 1 januari 1992 direkt i socialtjänstlagen.

I samband med Ädelreformen övertog kommunen även ansvaret för den sjukvård som bedrivs i de särskilda boendeformerna och i bostäder med särskild service samt vid kommunal dagverksamhet. I anslutning härtill uttalades i förarbetena till lagändringarna följande.¹⁷

Den hälso- och sjukvård, som kommunerna kommer att få ansvar för samt den kommunala socialtjänsten skall fungera som komplement till varandra i en integrerad organisation under socialnämndens ledning. Enskilda som behöver stöd och hjälp skall kunna få sådan, vare sig det rör insatser av social eller medicinsk natur, inom en samlad kommunal organisation för hälso- och sjukvård och socialtjänst. Många gånger kommer också såväl medicinska som sociala insatser att ges av samma person.

Den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten kan därför inte betraktas som självständiga i förhållande till varandra i den mening som avses i 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen. Det är i detta fallet inte fråga om verksamheter av olika slag. Det följer av reformens syfte och behöver inte lagfästas. Någon ändring av uppdelningen i självständiga verksamhetsgrenar i sekretesslagens mening mellan den kommunala socialtjänsten och övriga fall då hälso- och sjukvårdsverksamhet bedrivs inom socialtjänsten avses inte, jfr. prop. 1981/82:186 s. 47.

Den vårdform som överfördes till kommunerna inordnades således i socialtjänsten. Denna kom därmed, till skillnad från annan hälso- och sjukvård som bedrivs inom socialtjänsten, inte att bli en självständig verksamhetsgren i förhållande till socialtjänsten.¹⁸

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är en rättighetslag som reglerar kommunernas och landstingens ansvar för insatser för särskilt stöd och särskild service åt en i lagen särskilt angiven personkrets. Denna personkrets har rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på

¹⁷ Prop. 1990/91:14 s. 85

¹⁸ Jfr prop. 1981/82:186 s. 47 och SOU 1992:140 s. 64

annat sätt.¹⁹ Varje landsting skall svara för insatser i form av rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder.²⁰ Kommunerna ansvarar för övriga stöd och serviceinsatser som finns angivna i lagen.²¹ LSS innebär ingen inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan ha enligt någon annan lag, t.ex. socialtjänstlagen.²²

Frågan om verksamhet enligt LSS skall behandlas som en självständig verksamhet i förhållande till socialtjänsten i de fall båda verksamheterna sorterar under samma nämnd har behandlats i JO 1995/96 s. 431. JO konstaterade i sitt beslut att genom Ädel-reformen integrerades de olika verksamheterna med socialtjänsten på ett helt annat sätt än vad som är fallet i fråga om verksamhet enligt LSS. Integreringen skedde genom att de grundläggande bestämmelserna om skyldighet för kommunerna att tillhandahålla verksamheterna uttryckligen reglerades i socialtjänstlagen. Den kommunala hälso- och sjukvården var därvid avsedd att utgöra ett komplement till den kommunala socialtjänsten i en integrerad organisation, och syftet var inte att åstadkomma några självständiga verksamhetsgrenar.

När det gäller verksamhet enligt LSS ansåg JO att man kan hävda att förhållandet framstår närmast som det motsatta. I stället för att integrera verksamheten med socialtjänsten har man valt att bibehålla den skiljelinje som sedan länge funnits mellan omsorgsområdet och socialtjänsten, även om man i förarbetena konstaterat att verksamhet enligt LSS står socialtjänsten nära. Också den omständighet att lagstiftaren rent tekniskt valt att jämställa verksamhet enligt LSS med socialtjänst – och detta enbart vad gäller tillämplig sekretessbestämmelse – i stället för att uttryckligen ange att verksamheten skall handhas av socialnämnden eller på annat sätt göra verksamheten till en del av socialtjänsten i sekretesslagens mening, talade enligt JO i samma riktning.

Vad som ändå med viss styrka enligt JO ansågs tala för att sekretess inte gäller mellan verksamheterna, när de ligger under samma nämnd, är att verksamhet enligt LSS och socialtjänst står varandra nära och att verksamheterna i vissa hänseenden kan anses utgöra komplement till varandra. Härtill kom enligt JO att det kan

¹⁹ 7 § LSS

²⁰ 2 § första stycket och 9 § 1 LSS

²¹ 9 § första stycket 2–10 LSS

²² 4 § LSS

ifrågasättas om en verksamhetsgren för att vara självständig inte borde ha större självbestämmanderätt än vad som är förenligt med att olika verksamheter handhas av samma nämnd. JO fann slutligen att rättsläget måste betecknas som oklart.

I avsnitt 12.3 kommer vi att behandla de gemensamma nämnderna. Här kan dock nämnas att den 1 juli 2003 har en ny lag om gemensam nämnd inom vård och omsorgsområdet trätt i kraft.²³ Härigenom har det blivit möjligt för ett landsting och en eller flera kommuner som ingår i landstinget att gemensamt fullgöra uppgifter inom vård- och omsorgsområdet genom samverkan i en gemensam nämnd. I propositionen²⁴ angavs att verksamhetsområdena hälso- och sjukvård och socialtjänst är självständiga i förhållande till varandra och att sekretess alltså gäller mellan verksamheterna. Därmed kan det konstateras att man haft olika synsätt på sekretessen mellan hälso- och sjukvård och socialtjänst när det gäller verksamhet till följd av Ädelreformen (ingen sekretess), LSS (förmodligen olika verksamheter men tveksamt om de är självständiga i förhållande till varandra) och de gemensamma nämnderna (sekretess gäller).

Skolan

Sekretessen för skolan regleras i 7 kap. 9 § sekretesslagen. För uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilda personliga förhållanden hos psykolog eller kurator gäller sekretess med ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumtionen är för sekretess. På skolans område gäller sekretess dels i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt för uppgift om enskilda personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier. Denna sekretess gäller för förskollärare, lärare, rektorer, fritidspedagoger och annan personal i skolan (med undantag av kuratorer, psykologer och skolhälsovård). Sekretessen avgränsas med ett rakt skaderekvisit, dvs. presumtionen är för offentlighet.

Skolläkares och skolsköterskors sekretess regleras i 7 kap. 1 § sekretesslagen och sekretessen avgränsas med ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumtionen är för sekretess. Sekretessen för förskoleverksamheten regleras i 7 kap. 38 § sekretesslagen och avgränsas även här med ett omvänt skaderekvisit.

²³ SFS 2003:192, prop. 2002/03:20, bet. 2002/03:SoU12, rskr.2002/03:158

²⁴ Prop. 2002/03:20 s. 25 f.

Den verksamhet som sorterar under samma nämnd tillhör samma myndighet. Skolverksamheten kan vara uppdelad mellan flera myndigheter i sekretesslagens mening, t.ex. stadsdelsnämnder eller olika kommunala nämnder för grundskola och gymnasieskola.

Förskoleklass/skola/skolbarnsomsorg anses ingå i samma verksamhetsområde och det råder ingen sekretess mellan lärare, förskollärare och fritidspedagoger. Skolpsykologer och skolkuratorn har ingen sekretess gentemot rektor eller lärare eftersom de anses utgöra samma verksamhetsområde.

Skolhälsovården anses vara en självständig verksamhetsgren i förhållande till skolan. Sekretess råder således mellan skolhälsovården och skolan.

När det gäller förskoleverksamhet i förhållande till förskoleklass/skola/skolbarnsomsorg anses rättsläget vara osäkert. Svenska kommunförbundet har gjort bedömningen att dessa verksamheter utgör olika verksamhetsgrenar i sekretesslagens mening och att sekretess därför råder mellan dem.²⁵ I kommentaren till sekretesslagen anges dock att om förskoleverksamheten och förskoleklassen organisatoriskt inte utgör en egen verksamhetsgren inom en skolmyndighet torde ingen sekretess gälla mellan nämnda verksamheter och grundskoleverksamheten.²⁶

12.3 Gemensamma nämnder

Institutet gemensam nämnd infördes i kommunallagen den 1 augusti 1997.²⁷ Bestämmelserna härom innebar fram till den 1 juli 2003 bl.a. att kommuner och landsting kunde samverka med varandra i en gemensam nämnd under förutsättning att den verksamhet man ville att den gemensamma nämnden skulle sköta var gemensam, dvs. en kommunal angelägenhet för var och en av de samverkande huvudmännen. Av detta följde att det inte var möjligt för kommuner och landsting att tillsammans bilda en gemensam nämnd för uppgifter inom t.ex. landstingens geriatriska vård och kommunernas äldreomsorg. Samarbetet i en gemensam nämnd kunde däremot avse gymnasieskolan eller sammanslagning av sjukvårdsdistrikt.

²⁵ Sekretess i förskola och skola m.m., Svenska kommunförbundet 1998

²⁶ Regner m.fl. s. 7:129

²⁷ 3 kap. 3 a § kommunallagen (1991:900), SFS 1997:550, prop. 1996/97:105, bet. 1996/97KU20, rskr.1996/97:242

Den 1 juli 2003 trädde lagen om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet i kraft²⁸ och ett tillägg gjordes i 3 kap. 3 a § kommunallagen.²⁹ Härigenom fick kommuner och landsting möjlighet att samverka i en gemensam nämnd för att gemensamt fullgöra uppgifter inom vård- och omsorgsområdet.

Hur sekretessfrågorna i en sådan gemensam nämnd skall bedömas diskuterades i det till förslaget bakomliggande betänkandet Samverkan.³⁰ Samverkansutredningen konstaterade att i en integrerad nämndorganisation med olika sekretesskyddade verksamhetsområden, t.ex. socialtjänst och hälso- och sjukvård, är verksamhetsområdena att anse som självständiga i förhållande till varandra från sekretesssynpunkt. Mycket ansågs därmed tala för att så skulle bli fallet även i en gemensam nämnd av det slag som föreslogs. En sekretessgräns skulle således uppstå mellan å ena sidan sådan hälso- och sjukvård som landstinget för in i den gemensamma nämnden och å andra sidan de verksamheter som kommunen väljer att lägga in i nämnden, t.ex. socialtjänstuppgifter och sådan hälso- och sjukvård som i samband med Ädelreformen fördes över till kommunerna. Att det skulle uppstå en sekretessgräns mellan två hälso- och sjukvårdsområden under en och samma nämnd ansågs – i vart fall i vissa situationer – som en smula egendomligt.

Samverkansutredningen förklarade sig inte vara beredd att föreslå en ny reglering som skulle innebära lättnader i sekretessen mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten, utan fann att en sådan reglering måste övervägas i ett större sammanhang.³¹ Enligt utredningen låg det närmast till hands att vår kommitté – som enligt direktiven särskilt skall utreda förutsättningarna för att öka möjligheterna att lämna sekretessbelagda uppgifter mellan och inom myndigheter i syfte att förbättra förutsättningarna för deras samverkan – tog sig an frågan. Förslaget om en utökad möjlighet att tillskapa gemensamma nämnder sades också ge särskild aktualitet åt frågan om hur sekretessfrågor skall lösas i en integrerad kommunal nämndorganisation.³² Även denna fråga ansågs behöva lösas i ett större sammanhang och det påtalades att frågan ligger inom ramen för vårt uppdrag. Utgångspunkten för en lösning borde enligt Samverkansutredningen vara en utökad möjlighet att samordna näraliggande verksamheter under ett gemensamt sekretessområde.

²⁸ SFS 2003:192, prop. 2002/03:20, bet. 2002/03:SoU12, rskr. 2002/03:158

²⁹ SFS 2003:196, prop. 2002/03:20, bet. 2002/03:SoU12, rskr. 2002/03:158

³⁰ SOU 2000:114 s. 179 ff.

³¹ A. SOU s. 248

³² A. SOU s. 252

Samtidigt sades det vara nödvändigt att möjligheten till integration vägdes mot den enskildes krav på integritet.

I den till betänkandet efterföljande propositionen Samverkan mellan kommuner och landsting inom vård- och omsorgsområdet analyseras också sekretessfrågorna i en gemensam nämnd.³³ Det konstateras att verksamhetsområdena hälso- och sjukvård och socialtjänst är att anse som självständiga i förhållande till varandra, vilket innebär att sekretessbelagda uppgifter som inhämtats i ett verksamhetsområde inte utan vidare kan lämnas till ett annat verksamhetsområde i en gemensam nämnd. Problem sägs därmed kunna uppstå i samverkan när samtycke till att information lämnas krävs och den enskilde på grund av sitt hälsotillstånd inte kan ta ställning i sekretessfrågan. Att i sådana fall lätta på sekretessen för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd måste dock vägas mot den enskildes krav på integritetsskydd. Regeringen förklarar sig i propositionen inte vara beredd att fristående från andra förslag på sekretessområdet föreslå lättnader i sekretessen utan vill avvakta vår kommittés översyn av sekretesslagen och möjligheterna att lämna sekretessbelagda uppgifter mellan och inom myndigheterna.

12.4 En analys av sekretessgränserna inom en myndighet

12.4.1 Inledning

Enligt 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen är en förutsättning för sekretess inom en myndighet att det inom myndigheten finns olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Självständighetskriteriet fanns inte med i propositionsförslaget.³⁴ I propositionen föreslogs att vad som gällde mellan myndigheter också skulle gälla i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet. Konstitutionsutskottets ändring resulterade alltså i att det för att en sekretessgräns skall uppkomma krävs att de olika verksamhetsgrenarna är självständiga i förhållande till varandra.

Med självständighetskriteriet tycks lagstiftaren ha åsyftat att införa samma slag av organisatorisk självständighet som medför att

³³ Prop. 2002/03:20 s. 25 f.

³⁴ Prop. 1979/80:2

en handling enligt 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen blir allmän när den överlämnas från ett organ till ett annat inom en myndighet.³⁵ Det har dock från flera håll uttryckts tvekan om vilken innebörd som egentligen avsågs med Konstitutionsutskottets ändring i förhållande till propositionsförslaget. Vad som har förbryllat är att 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen kan avse två organ inom en myndighet som ägnar sig åt samma verksamhet, medan syftet med sekretessgränserna inom myndigheterna var att skapa en möjlighet att upprätthålla sekretess mellan enheter som ägnar sig åt olika verksamheter.

Enligt kommentaren till sekretesslagen har avsikten inte varit att åstadkomma någon saklig ändring i förhållande till förslaget i propositionen, utan snarast att markera verksamhetsgrenarnas självständighet. Enbart uppdelningen på organisatoriska enheter inom en myndighet är alltså inte ett tillräckligt kriterium för att sekretess skall kunna upprätthållas mellan olika verksamhetsgrenar.³⁶ I prop. 1990/91:111 om sekretess inom och mellan myndigheter på vårdområdet m.m. anges att i begreppet självständig verksamhetsgren torde ligga att grenarna ägnar sig åt verksamhet av *olika* slag och att detta får anses följa redan av ordalagen.³⁷

Trots dessa uttalanden uppstår inte sällan tveksamhet när det gäller att avgöra om det föreligger sekretessgränser inom en myndighet. Detta beror delvis på att det rent allmänt kan vara svårt att ange när en självständig verksamhetsgren föreligger. Dessutom uppkommer inom nämnderna i kommuner eller landsting inte sällan svårigheter när det gäller att avgöra vad som skall anses vara samma eller olika verksamhet. Vi har i avsnitt 12.2.3 redovisat några områden inom den kommunala sektorn där det uppstått problem att ange sekretessgränserna på grund av tveksamhet om det är samma eller olika verksamheter. Sådana oklarheter skapar osäkerhet för myndighetsanställda och gör det svårt för enskilda att förutse rättsläget.

När det gäller de kommunala verksamheterna har det, i de fall dessa tillhör olika sekretessområden som exempelvis skola – hälso- och sjukvård – socialtjänst, inte varit några problem att ange vad som utgör olika verksamhetsgrenar. För hälso- och sjukvårdens del har det dock framkommit delade meningar om det inom hälso- och sjukvårdsverksamheten finns olika slag av verksamhet. Meningarna

³⁵ KU 1979/80:37 s. 13

³⁶ Regner m.fl. s. 1:7

³⁷ Prop. 1990/91:111 s. 22

är också delade i frågan om det finns en sekretessgräns mellan förskoleverksamhet och skola när de båda verksamheterna hör till samma myndighet. Problem att avgöra sekretessgränser inom myndigheter föreligger också i vissa fall mellan den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten samt mellan socialtjänsten och vissa verksamheter som har nära anknytning till socialtjänsten, t.ex. verksamhet enligt LSS.

Vi har tidigare konstaterat att bestämmelserna om sekretess mellan och inom myndigheter bör finnas kvar. I detta kapitel kommer vi att undersöka om sekretessgränserna kan utformas på ett annat sätt än i dag, så att oklarheterna undanröjs om var sekretessgränserna inom myndigheter går. Strävan bör vara att sekretessgränserna mellan myndigheter inte i onödan skall försvåra behövligt uppgifts-utbyte.

12.4.2 Vad avses med verksamhetsgrenar?

En prövning av om sekretess föreligger inom en myndighet enligt 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen innehåller två led. För det första gäller det att avgöra om två verksamhetsgrenar är att anse som samma eller olika. Bara om de är olika blir det aktuellt att pröva det andra ledet, nämligen om de är självständiga i förhållande till varandra. I propositionsförslaget till 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen fanns det endast krav på att det skulle vara fråga om olika verksamhetsgrenar för att en sekretessgräns inom myndigheten skulle uppstå.³⁸ Det ansågs dock inte vara möjligt att konkretisera vad som avsågs med en verksamhetsgren. Detta fick avgöras från fall till fall.

I promemorian DS Ju 1977:11 Handlingssekretess och tystnadsplikt uttrycktes sekretessen inom myndigheter genom ett förbud att röja sekretessbelagd uppgift utanför den särskilda verksamhet för det allmännas räkning vari den inhämtats eller att utnyttja uppgiften utanför denna verksamhet. Med särskild verksamhet avsågs handläggning och åtgärder inom en myndighet som rörde samma slags förhållanden och hade samma inriktning.³⁹

Flera remissinstanser och Konstitutionsutskottet fann dock att det fanns anledning att befara att en regel om sekretess mellan olika verksamhetsgrenar skulle leda till svårigheter av både praktisk och

³⁸ Prop. 1979/80:2 Del A s. 121

³⁹ DS Ju 1977:11/Del 2 s. 229

rättslig natur. Konstitutionsutskottet ansåg till och med att dessa svårigheter var så betydande att det ifrågasattes om en sekretessregel av denna innebörd gick att tillämpa innan en närmare precisering gjorts av vad som skall avses med skilda verksamhetsgrenar.⁴⁰ Till följd av behandlingen i Konstitutionsutskottet ändrades förslaget och sekretessen inom en myndighet blev beroende av att de olika verksamhetsgrenarna är självständiga i förhållande till varandra.

Det är oklart om det i begreppet verksamhetsgren ligger ett krav på organisatorisk indelning. I propositionen⁴¹ ansåg departementschefen att indelningen i olika myndigheter och uppdelningen inom en myndighet på skilda organisatoriska enheter i allmänhet torde lämna tillräcklig ledning för att ange det område utanför vilket en sekretessbelagd uppgift inte får lämnas utan prövning enligt sekretesslagen. Detta tyder på att det ansågs finnas ett krav på organisatorisk indelning. Eftersom lagen, på det sätt den slutligen utformades, även kräver att verksamhetsgrenarna är självständiga i förhållande till varandra har frågan om en verksamhetsgren kräver organisatorisk indelning inte någon betydelse i praktiken. Någon självständighet kan knappast uppnås om inte organisatoriska åtgärder vidtas. Trots att olika verksamheter inom en myndighet organiseras på olika avdelningar och enheter torde emellertid den situationen kunna uppkomma, att någon sekretessgräns inte uppstår, eftersom verksamhetsgrenarna inte har ett tillräckligt stort mått av självständighet i förhållande till varandra.

12.4.3 Verksamheternas självständighet i förhållande till varandra i de kommunala nämnderna

Först när man har slagit fast att två verksamhetsgrenar inom en myndighet är att anse som olika blir det alltså aktuellt att ta ställning till om de är självständiga i förhållande till varandra. Denna senare fråga har knappast beaktats alls när det gäller verksamheterna i de kommunala nämnderna.

När ordningen med den fria nämndorganisationen infördes diskuterades dess konsekvenser för sekretesslagens tillämpning.⁴² Man konstaterade då att en integrering av olika kommunala verksamheter inte stämmer fullt ut med det synsätt som präglar sekretesslagen,

⁴⁰ Bet. KU 1979/80:13

⁴¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 121

⁴² Prop. 1990/91:117 s. 43 f. och bet. 1990/91:JuU38 s. 36

nämligen att sekretess gäller mellan skilda verksamhetsområden. Förtroendevalda och anställda skulle från ett område kunna få kunskap om en persons förhållanden som inte får utnyttjas vid handläggningen av ett ärende inom ett annat område. Sekretessreglerna ansågs dock inte hindra ordningen med en friare nämndorganisation. Man sade sig, både i propositionen och utskottsbetänkandet, ha för avsikt att följa utvecklingen och vid ett senare tillfälle överväga frågan om sekretesslagens tillämpning.

Konstitutionsutskottet inhämtade Lagrådets yttrande över vissa delar av propositionen. Lagrådet angav att en översyn av sekretesslagen var påkallad med anledning av den nya kommunallagens tillkomst, bland annat beroende på sekretessen i den fria kommunala nämndorganisationen.

Bestämmelsen i 1 kap. 3 § sekretesslagen om sekretess i förhållandet mellan olika myndigheter och självständiga verksamhetsgrenar inom samma myndighet tillkom för att förhindra att sekretesskyddad information, som lämnats eller inhämtats i en viss verksamhet och för ett visst ändamål, skulle användas i en annan verksamhet, för vilken den inte varit avsedd. Härav har slutsatsen dragits att om verksamheter från olika sekretessområden inordnas under samma nämnd så är de olika sekretesskyddade verksamhetsområdena regelmässigt att anse som självständiga i förhållande till varandra ur sekretessynpunkt.⁴³ Någon egentlig analys av om kravet på verksamhetsgrenarnas självständighet i förhållande till varandra är uppfyllt när verksamheterna handhas av samma kommunala nämnd har dock inte gjorts, varken när den fria nämndorganisationen infördes eller i senare lagstiftningsärenden. I kommuner och landsting har reglerna uppfattats så att sekretess gäller mellan olika verksamheter när de inordnas under en och samma nämnd.

JO har i ett avgörande som gällde huruvida någon sekretessgräns föreligger mellan socialtjänsten och verksamhet enligt LSS uttalat att sekretess mellan olika verksamhetsgrenar som organisatoriskt handhas av en och samma nämnd blir väsentligen illusorisk.⁴⁴ Enligt JO går de uttalanden som Konstitutionsutskottet gjorde i bet. 1979/80:KU37 s. 13 f. i den riktningen att en verksamhetsgren för att vara självständig i normalfallet måste ha självbestämmanderätt i en utsträckning som egentligen inte är förenlig med att olika verksamheter handhas av samma nämnd. JO ansåg i vart fall att det kan ifrågasättas om det krav på självständighet som lagen uppställer

⁴³ SOU 1992:140 s. 61 ff.

⁴⁴ JO 1995/96 s. 431

verkligen kan uppfyllas när den yttersta beslutanderätten tillkommer en för verksamheterna gemensam nämnd.

De uttalanden av Konstitutionsutskottet som JO avsåg torde vara utskottets hänvisning till prop. 1975/76:160. I propositionen anfördes att omständigheter av betydelse för bedömningen av när ett organ skall anses som självständigt i förhållande till andra organ inom samma myndighetsorganisation kan vara bl.a. att organet självständigt förvaltar viss egendom, har viss handlingsfrihet inom en angiven ekonomisk ram eller i övrigt kan vidta vissa faktiska åtgärder självständigt och på eget ansvar.

Före den fria nämndindelningens tillkomst var det inte lika vanligt som nu att flera olika slag av verksamheter inordnades i samma nämnd. Det främsta exemplet på att det inom en förvaltning under en socialnämnd kunde förekomma självständiga verksamhetsgrenar i sekretesslagens mening var när hälso- och sjukvård bedrevs inom ramen för socialtjänst genom alkoholpolikliniker.⁴⁵

Numera bedrivs inte sällan kommunal hemsjukvård och socialtjänsten i samma nämnd och tveksamheter har uppstått om sekretessgränserna. Lokaldemokratikommittén ansåg i delbetänkandet Sekretesslagen i en fri kommunal nämndorganisation att den primärvård som kommunerna kan bedriva inom ramen för olika försöksverksamheter faller inom området för hälso- och sjukvårdssekretessen, även om nämnden som får driftansvaret samtidigt fullgör uppgifter inom socialtjänsten.⁴⁶ När det gäller den s.k. Ädelreformen anförde föredragande statsrådet att den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten i detta fall inte blir att betrakta som självständiga i förhållande till varandra i sekretesslagens mening eftersom det inte är fråga om verksamheter av skilda slag.⁴⁷ Genom Ädelreformen integrerades alltså den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Någon lagteknisk integrering skedde dock inte.

Frågan är då varför sekretess inte uppstår mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten i samma nämnd när det gäller verksamhet som omfattas av Ädelreformen. Enligt vårt synsätt beror det snarare på att de olika verksamheterna inte är självständiga i förhållande till varandra, än att det är fråga om en och samma verksamhet. Detta leder i sin tur till frågan om det föreligger sekretess mellan den sjukvård som erbjuds inom dagverksamheter eller genom hemsjuk-

⁴⁵ Prop. 1981/82:186 s. 47

⁴⁶ SOU 1992:140

⁴⁷ Prop. 1990/91:14 s. 85

vården och socialtjänsten när verksamheterna bedrivs i samma nämnd. Eftersom det är fråga om olika slags verksamhet, torde sekretessgränsen bero på om verksamheterna kan anses vara självständiga i förhållande till varandra. Detta resonemang motsvarar vad JO anförde beträffande frågan om det föreligger en sekretessgräns mellan socialtjänsten och verksamhet enligt LSS.⁴⁸

12.4.4 Resultatet av kopplingen mellan 1 kap. 3 § andra stycket och 1 kap. 4 § första stycket sekretesslagen

Enligt 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen gäller sekretess i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet när dessa är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Enligt 1 kap. 4 § första stycket sekretesslagen får, om förbud gäller enligt sekretesslagen mot att röja en uppgift, uppgiften inte heller i övrigt utnyttjas utanför den verksamhet i vilken sekretess gäller för uppgiften. Vad gäller uttrycket verksamhet i 1 kap. 4 § första stycket sekretesslagen har det hänvisats till 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen.⁴⁹

Som tidigare redovisats ändrades propositionsförslagets lydelse av 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen vid riksdagsbehandlingen. I propositionen talades det om sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet utan att något krav ställdes på dessa verksamhetsgrenars självständighet i förhållande till varandra. I utskottsbetänkandet nämndes dock ingenting om betydelsen av den ändrade lydelsen för innehållet i 1 kap. 4 § första stycket sekretesslagen. Bestämmelsen i 1 kap. 4 § första stycket sekretesslagen har kommit att tillämpas så att samma sekretessgräns gäller beträffande förbudet att röja en uppgift som beträffande förbudet att i övrigt utnyttja uppgiften.

Kopplingen mellan 1 kap. 3 § andra stycket och 1 kap. 4 § första stycket sekretesslagen har bl.a. behandlats i JO 1989/90 s. 385. I ärendet hade en handläggande tjänsteman som arbetade vid en taxeringsenhets sektion i Malmö tagit del av uppgifter i självdeklARATIONER som förvarades hos och granskades vid taxeringsenhetens sektion i Lund, för att använda dessa i ett ärende om förordnande av taxeringsnämndsordförande. Avgörande för frågan om ansvar för brott mot tystnadsplikten var, enligt JO, om de sekretesskyddade

⁴⁸ JO 1995/96 s. 431

⁴⁹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 122 och Regner m.fl. s. 1:14

uppgifterna i deklarationen förts över från en verksamhet till en annan eller om uppgifterna använts utanför den ursprungliga verksamheten på ett sätt som stått i strid med sekretesslagens regler.

JO uttalade att en taxeringsenhets olika sektioner inte kan anses inta en sådan självständighet i förhållande till varandra att sekretess skall gälla inom myndigheten. Själva överlämnandet från en sektion till en annan innebär således inte att uppgifterna överfördes från en verksamhetsgren till en annan på sådant sätt att det kunde bli fråga om brott mot tystnadsplikten. JO anförde vidare att eftersom uppgiften att förbereda utseendet av taxeringsnämndsordförande legat på den mottagande sektionen och inte varit organisatoriskt åtskild från den verksamhet som i övrigt bedrivits där, saknade det betydelse i sekretesshänseende att avsikten varit att uppgiften skulle användas i förordnandeverksamhet och inte för taxeringsändamål. Enligt JO har lagstiftaren åstadkommit en fullständig parallellitet mellan förbudet att röja en sekretessbelagd uppgift och förbudet att utnyttja den. Det ansågs således vara förbjudet att utnyttja en sekretessbelagd uppgift i en annan verksamhet än den där sekretessen gäller, bara om det i det särskilda fallet är förbjudet att lämna ut den till denna verksamhet.

Även om åtgärderna inte var lagstridiga, ansåg JO dem inte vara lämpliga. Det påpekades att en grundläggande förutsättning för det i princip fria uppgiftsflödet mellan och inom skattemyndigheterna är att uppgifter hos mottagaren behövs för det ändamål för vilket de ursprungligen lämnats. Den skattskyldige skall inte behöva räkna med att de uppgifter som han har lämnat i sin självdeklaration används för annat än taxering och skattekontroll. Enligt JO:s mening stod åtgärderna i strid med de principer som bär upp reglerna om skattesekretessen.

I JO 1999/2000 s. 393 ansågs verksamheten med arbetsledning inom skatteförvaltningen i sekretesslagens mening inte vara att betrakta som självständig i förhållande till verksamheten med beskattning. I ärendet hade uppgifter som en anställd vid ett lokalt skattekontor lämnat för taxeringsändamål använts av arbetsgivaren i arbetsledningssyfte. JO fann inte att hinder förelegat mot ett röjande och utnyttjande av uppgiften. Han ansåg dock förfarandet vara olämpligt.

Inom en självständig verksamhetsgren är det alltså möjligt att utan hinder av sekretess såväl röja som att utnyttja uppgifter om enskilda. Detta gäller oavsett om det inom den självständiga verksamhetsgrenen handläggs flera olika sorters verksamheter.

12.5 Något om självständiga verksamhetsgrenar inom de statliga myndigheterna

Under senare år har det på det statliga området skett en utveckling i riktning mot att en myndighets formella organisatoriska indelning får allt mindre betydelse. Viktigare är indelningen i sakområden eller särskilda funktioner hos en myndighet.⁵⁰ I den mån det i myndighetens instruktion anges att det inom myndigheten skall finnas en särskild enhet för en viss verksamhet, har den verksamhet som bedrivs inom enheten i regel kommit att anses som en självständig verksamhetsgren. I den mån det i en proposition eller annat förarbetsuttalande angetts att en viss verksamhet skall vara att anse som självständig inom en myndighet har det också blivit så. Oftast är det emellertid upp till den centrala förvaltningsmyndigheten eller myndigheten själv att bestämma vilka avdelningar eller enheter som skall finnas och vilka uppgifter som skall handläggas inom dessa. Utan någon särskild anvisning i myndighetsinstruktionen anses sällan myndighetens organisatoriska åtgärder medföra att det uppstår självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheten.

Enligt kommentaren till sekretesslagen torde utvecklingen mot en mera sammanhållen syn på en myndighets verksamhet och den minskade diversifieringen ha medfört att reglerna i 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen fått mindre aktualitet på det statliga området.⁵¹

12.6 Inre sekretess

Utöver sekretessgränsen mellan självständiga verksamhetsgrenar finns det i dag inte någon regel i sekretesslagen som hindrar att uppgifter utbyts inom en myndighet. I allmänhet har det ansetts vara självklart att uppgifter som omfattas av sekretess får lämnas mellan befattningshavare hos en myndighet i den utsträckning som är normal och behövlig för ett ärendes handläggning eller för verksamhetens bedrivande i övrigt. Därutöver har det ansetts närmast vara en etisk fråga i vilken utsträckning hemliga uppgifter kan röjas inom en myndighet eller en verksamhetsgren. Det har förutsatts att möjligheten att utbyta uppgifter inom en myndighet

⁵⁰ Regner m.fl. s. 1:8

⁵¹ Ibid

eller verksamhetsgren utnyttjas med omdöme.⁵² Det är denna form av begränsning som brukar betecknas som den inre sekretessen.

När det gäller hur en offentlig funktionär skall tillämpa sekretessregleringen i förhållande till sina arbetskamrater sägs i kommentaren till sekretesslagen att det är helt klart att den som deltar i handläggningen av ett ärende eller på annat sätt är direkt berörd av den har rätt till information. Det torde som regel inte finnas något hinder mot att en tjänsteman rådfrågar någon annan inom samma myndighet. Det förutsätts emellertid att detta tillämpas med omdöme eftersom avsikten inte är att skapa en generell möjlighet att utbyta sekretessbelagda uppgifter inom en myndighet.⁵³

För att ytterligare belysa frågan om inre sekretess kan viss ledning fås från JO:s verksamhet. I JO 1983/84 s. 258 gällde frågan om det förelåg brott mot tystnadsplikten när handlingar i ett personalärende hade delats ut till de anställda vid en myndighet på ett stormöte. JO anförde att det i sekretesslagens förarbeten inte närmare berörts hur en befattningshavare hos en myndighet skall tillämpa sekretessreglerna i förhållande till sina arbetskamrater vid arbetsplatsen. Det torde emellertid vara klart att en befattningshavare inte har någon obegränsad frihet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till sina arbetskamrater. Å andra sidan, menade JO, är det tydligt att sekretesslagen inte utgör ett hinder mot att en handläggare rådfrågar andra befattningshavare om ett ärende, åtminstone inte om detta objektivt sett framstår som försvarbart. Och uppenbarligen måste uppgifter fritt kunna lämnas till dem som på ett annat sätt deltar i beredandet eller avgörandet av ett ärende.

JO fann att behandlingen av personalärendet hade varit avsedd att vara ett led i handläggningen av ärendet. Därmed kunde det inte göras gällande att uppgifterna i handlingarna genom utdelningen röjts för enskilda. Det var således inte styrkt att något brott mot tystnadsplikten hade begåtts. En annan sak var enligt JO att det fick anses vara en i hög grad olämplig form för handläggning av ett personalärende att dela ut handlingarna för en genomgång på ett stormöte med all myndighetens personal.

Även om sekretesslagen inte innehåller någon reglering av den inre sekretessen, regleras den i viss omfattning i annan lagstiftning. Detta gäller främst inom hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens

⁵² Jfr prop. 1981/82:186 s. 38, prop. 1988/89:67 s. 11, prop. 1990/91:14 s. 85 och prop. 1990/91:111 s. 24

⁵³ Regner m.fl. s. 1:23

område. Det är dock inte fråga om någon uttrycklig reglering, utan snarare en indirekt sådan.

Som exempel på när lagtexten gett uttryck för en inre sekretess kan nämnas 7 § patientjournalagen (1985:562). Enligt denna bestämmelse skall journaler och andra handlingar som rör enskildas personliga förhållanden förvaras så att inte obehöriga får tillgång till dem. I förarbetena till bestämmelsen sägs att det ankommer på dem som leder en viss verksamhet att se till att endast den personal som behöver ha tillgång till patientjournalen för sitt arbete har det. Det anges också uttryckligen att läsning av en journal av nyfikenhet aldrig kan godtas.⁵⁴

Motsvarande bestämmelse för socialtjänstens del finns i 11 kap. 5 § andra stycket socialtjänstlagen. Med "obehörig" menas även personal som inte har med uppgifterna att skaffa i och för sitt arbete. I förarbetena sägs att bestämmelsen skall ses som ett viktigt komplement till sekretesslagens regler. Det sägs särskilt att bestämmelsen syftar till att skydda handlingar med sekretesskyddade uppgifter från insyn från dem "som inte har legitim anledning att ta del av handlingen i sin tjänsteutövning".⁵⁵

Betydelse för den inre sekretessen har också bestämmelsen i 2 a § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), där det sägs att verksamheten särskilt skall bygga på bl.a. respekt för patientens självbestämmande och integritet och att vården och behandlingen så långt det är möjligt skall utformas och genomföras i samråd med patienten. Denna generella bestämmelse har ansetts föra med sig att patientens samtycke skall inhämtas till att hans journalhandling lämnas vidare till annan vårdenhet före ett uppgiftsutlämnande.⁵⁶ Motsvarande bestämmelse finns för socialtjänstens vidkommande i målparagrafen i 1 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen.

När det gäller hälso- och sjukvården angav föredragande statsrådet i prop. 1990/91:111 s. 24 att den omständigheten att sekretesslagen inte uttryckligen reglerar utbytet av uppgifter mellan kliniker och andra basenheter inom en sjukvårdsmyndighet inte innebär att avsikten är att ett sådant uppgiftslämnande är fritt. Av grunderna för sekretesslagen torde följa att en befattningshavare inte bör anse sig ha någon obegränsad frihet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till andra anställda inom myndigheten. Samtidigt pekade hon bl.a. på bestämmelsen i 7 § första stycket patientjournalagen.

⁵⁴ Jfr prop. 1984/85:189 s. 43

⁵⁵ Prop. 1979/80:1 s. 563

⁵⁶ Prop. 1990/91:111 s. 24

För dem som arbetar i enskild verksamhet inom socialtjänstlagens område gäller särskilda regler om tystnadsplikt i 15 kap. socialtjänstlagen. På samma sätt finns särskild reglering för vårdpersonal i enskilt driven hälso- och sjukvård i 2 kap. 8–10 §§ lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. I dessa bestämmelser talas det – liksom i patientjournalagen – genomgående om ett förbud mot att ”obehörigen röja” uppgifter om enskilds personliga förhållanden.

Brott mot tystnadsplikten kan medföra ansvar för personal inom enskild verksamhet inom hälso- och sjukvårdens eller socialtjänstens område vid obehörigt röjande av uppgift inom ett verksamhetsområde. Sekretesslagen ger emellertid ingen möjlighet till straffrättsliga sanktioner om en tjänsteman i offentlig verksamhet skulle utnyttja möjligheten att utbyta uppgifter inom myndigheten eller verksamhetsområdet på ett omdömeslöst sätt.

Den ansvarsbestämmelse som aktualiseras när någon har brutit mot sekretessreglerna finns i 20 kap. 3 § brottsbalken. Här stadgas att om någon röjer uppgift som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller olovligen utnyttjar sådan hemlighet, döms, om inte gärningen eljest är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år. För att ett straffansvar skall kunna knytas till en skyldighet att hemlighålla uppgifter måste tystnadsplikten härröra från lag eller annan författning. För att 20 kap. 3 § brottsbalken skall bli tillämplig i offentlig verksamhet vid brott mot det som vi kallar den inre sekretessen, krävs alltså ett rättsligt förbud mot att i vissa fall lämna ut uppgifter till arbetskamrater.

12.7 Våra överväganden och förslag beträffande sekretessgränser inom och mellan myndigheter

12.7.1 Kravet på verksamheternas självständighet i förhållande till varandra – för att en sekretessgräns skall föreligga – bör kunna slopas

Bedömning: Det föreligger inte något hinder mot att slopa kravet i 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen på att verksamhetsgrenarna skall vara självständiga i förhållande till varandra och därigenom bryta överensstämmelsen med 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen.

Frågan är om kravet på att verksamhetsgrenarna skall vara självständiga i förhållande till varandra verkligen behövs. Vad vi i detta sammanhang särskilt tänker på är om den koppling som finns mellan 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen och 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen är av sådant slag att ett inbördes samband mellan bestämmelserna skulle brytas om bestämmelsen i sekretesslagen ändrades.

Innebörden av 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen är att sekretessregleringen också gäller i förhållandet mellan *olika verksamhetsgrenar* inom samma myndighet *när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra*.

I 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen anges att om ett organ som ingår i eller är knutet till ett verk eller liknande myndighetsorganisation har överlämnat handling till *annat organ* inom samma myndighetsorganisation eller framställt handling för sådant upprättande, skall handlingen ej anses som därigenom inkommen eller upprättad i annat fall än *då organen uppträda som självständiga i förhållande till varandra*.

Anledningen till införandet av lokutionen ”när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra” i 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen var att Konstitutionsutskottet ansåg att 1 kap. 3 § sekretesslagen borde ses i förhållande till 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen. Till följd härav söks ofta, vid bedömningen av om kravet på verksamhetsgrenars självständighet gentemot varandra är uppfyllt, ledning i de kriterier som gäller för självständiga organ i 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen. Den avgörande frågan är dock om det finns något mer konkret samband mellan de två bestämmelserna.

JO har anfört att en prövning av huruvida en handling är allmän eller ej följer samma regler som prövningen av frågan huruvida hinder föreligger för utlämnande av handling till följd av sekretess.⁵⁷ Vi menar att det finns skäl att ifrågasätta denna slutsats. Först och främst kan det noteras att de båda bestämmelserna har olika syften. Bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen syftar till att ange en gräns för när en handling blir allmän och offentlighetsprincipen kan göras gällande. Den gränsen kan gå mellan två organ inom en myndighetsorganisation som ägnar sig åt samma verksamhet.

Bestämmelsen i sekretesslagen syftar till att upprätthålla sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet och utgör

⁵⁷ JO 1987/88 s. 182

främst ett integritetsskydd för den enskilde. I prop. 1990/91:111 s. 22 har angetts att i begreppet självständig verksamhetsgren torde ligga att grenarna ägnar sig åt verksamhet av olika slag. Detta anses följa redan av ordalagen. Vi delar den uppfattningen och anser inte att sekretess kan uppkomma inom en myndighet där det bedrivs samma slags verksamhet inom alla avdelningar eller enheter.

Vår uppfattning är alltså att ett av kraven för att en sekretessgräns skall uppstå inom en myndighet är att det finns verksamhetsgrenar som bedriver olika slag av verksamheter. Det synsättet leder till en diskrepans mellan 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen vad gäller de tillfällen där självständighetskravet får betydelse. Det leder samtidigt till att gränsen för när en handling som utbyts inom en myndighet blir allmän enligt tryckfrihetsförordningen inte alltid sammanfaller med gränsen för när sekretess enligt sekretesslagen gäller i förhållandet mellan två verksamhetsgrenar inom en myndighet.

Låt oss anta att två organisatoriska enheter inom en myndighet har tilldelats sådana beslutsbefogenheter att de är att anse som självständiga i förhållande till varandra. Om de två organisatoriska enheterna ägnar sig åt verksamhet av samma slag – det kan exempelvis vara fråga om två skolor inom samma nämnd – föreligger ingen sekretess i förhållandet mellan enheterna. En handling som sänds från den ena enheten till den andra kan dock komma att anses som allmän när den kommer in till den mottagande enheten. Denna situation kan uppstå i samtliga fall där en myndighet organiserar verksamheterna på olika enheter som är självständiga i förhållande till varandra utan att verksamheterna är av olika slag.

Att gränserna för offentlighet och sekretess inte sammanfaller beror också på att det inte finns någon fast gräns mellan organen som innebär att handlingar som utbyts blir allmänna. Huruvida organen anses vara självständiga i förhållande till varandra eller inte när det gäller tillämpningen av 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen beror inte minst på handlingens innehåll.⁵⁸

I en dom från Kammarrätten i Stockholm har det ansetts att en enkät som en utbildningsnämnd tillställt vissa utvalda grundskolor i olika stadsdelsnämnder och gymnasieskolor som sorterade under nämnden, inte var allmän handling.⁵⁹ Kammarrätten uttalade att vad gäller de enskilda skolornas och rektorernas ställning i förhållande till bl.a. utbildningsnämnden, så kunde det noteras att de i vissa

⁵⁸ Jfr prop. 1975/76:160

⁵⁹ Mål nr 1826-2001

situationer bör betraktas som självständiga organ därför att de utrustats med särskilda beslutsbefogenheter. Nämnden ansågs emellertid ha som övergripande uppgift att bereda allmänna frågor om våld och säkerhet inom området. Den aktuella enkäten ansågs ha initierats av utbildningsnämnden i den verksamheten. Skolorna ansågs således, vad avsåg enkäten, vara att betrakta som underställda utbildningsnämnden och utgjorde inte i det hänseendet självständiga organ i förhållande till nämnden. Därmed var enkäten varken upprättad hos utbildningsnämnden eller enkätsvaren inkomna till utbildningsnämnden i den mening som avses i tryckfrihetsförordningen.

I ovan nämnda JO-ärende hade handlingar skickats från en sjukhusklinik till sjukvårdsdirektionen.⁶⁰ JO hävdade att när det gällde den rent medicinska verksamheten fick kliniken och direktionen betraktas som självständiga organ inom samma myndighetsorganisation. I detta fallet rörde det sig emellertid inte om handlingar i den patientvårdande verksamheten – journalhandlingar – utan om handlingar inom det ekonomiska och administrativa området. Här hade kliniken inte någon självständig beslutanderätt utan fungerade enbart som beredningsorgan gentemot direktionen. Handlingarna ansågs därför inte ha blivit allmänna genom att överlämnas från kliniken till direktionen.

Det förekommer alltså att en handlings innehåll leder till att två organ vid tillämpningen av 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen inte anses som självständiga i förhållande till varandra, trots att de anses vara det i andra sammanhang. När det gäller sekretessgränserna krävs, som tidigare sagts, för att en sådan överhuvudtaget skall kunna uppkomma, att det är fråga om verksamheter av olika slag. Först därefter kan det prövas om kravet på verksamheternas självständighet i förhållande till varandra är uppfyllt i det enskilda fallet. Om självständighetskriteriet inte är uppfyllt finns ingen möjlighet att ta hänsyn till uppgifternas innehåll för att åstadkomma en sekretessgräns. I t.ex. JO-ärendet 1989/90 s. 385 omfattades inte en handling i taxeringsverksamheten av sekretess i förhållande till den personaladministrativa verksamheten eftersom självständighetskriteriet inte var uppfyllt.

Även om bestämmelserna i 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen till stor del överensstämmer med varandra finns det alltså viktiga skillnader som beror

⁶⁰ JO 1987/88 s. 182

på att bestämmelserna har olika syften. Det är framför allt beträffande verksamhetsgrenar som ägnar sig åt verksamhet av samma slag som prövningarna är olika och leder till olika resultat. Inte heller när det är fråga om verksamhetsgrenar av olika slag kan man emellertid vara säker på att prövningen av handlingsoffentligheten och prövningen av om det föreligger en sekretessgräns följer samma regler.

Enligt vår uppfattning finns det inte några bärande skäl att upprätthålla den korresponderande lydelsen mellan reglerna. En gräns inom en myndighet som tillkommit för att tillvarata offentlighetsprincipen behöver inte sammanfalla med den gräns inom en myndighet vars syfte är att skydda enskildas integritet. Sekretessregleringen inom myndigheterna bygger inte på tryckfrihetsförordningens principer. Något hinder mot att slopa kravet i 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen om att verksamhetsgrenarna skall vara självständiga i förhållande till varandra och därigenom bryta överensstämmelsen med 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen anser vi således inte föreligger.

12.7.2 Nya sekretessgränser inom nämnderna i kommuner och landsting

Förslag: Sekretessgränserna inom nämnderna i kommuner och landsting skall ändras. I stället för att sekretess skall gälla i förhållandet mellan olika självständiga verksamhetsgrenar, skall sekretess inom nämnderna gälla i förhållandet mellan verksamheter som är av olika slag. Med verksamheter av olika slag avses verksamheter som rör olika förhållanden eller har olika inriktning. En definition med det innehållet skall införas i lagen. På vissa områden skall sekretessgränserna framgå direkt av sekretesslagen. Med nämnder i kommuner och landsting likställs förbundsstyrelsen eller andra organ i ett kommunalförbund. De bolag, föreningar och stiftelser som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen skall jämföras med nämnderna, när det finns särskilda regler för dessa.

För andra myndigheter än ovan nämnda skall den rådande ordningen med sekretess i förhållandet mellan olika självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet bestå.

Enligt dagens reglering uppkommer sekretess i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar när dessa är att bedöma som självständiga i förhållande till varandra. Mot denna ordning kan det riktas invänd-

ningar, t.ex. att det inte bör vara möjligt att undgå sekretess inom en myndighet genom att underlåta organisatoriska åtgärder samt att det är alltför svårt för utomstående att avgöra om det föreligger några sekretessgränser inom myndigheten. Det är dock endast på det kommunala området som regleringen av sekretess inom myndigheter verkligen innebär tillämpningsproblem. Sedan den fria nämndorganisationen införts har det blivit tveksamt om bestämmelserna om sekretess inom myndigheter helt kan tillämpas på de kommunala nämnderna. Det har uppstått osäkerhet om vad som krävs för att en sekretessgräns mellan olika verksamheter i samma nämnd skall uppkomma. Till en del beror problemen på att det med fog kan ifrågasättas om det verkligen finns några självständiga verksamhetsgrenar inom vissa typer av nämnder, vilket också påtalats av JO.⁶¹ Det råder dessutom osäkerhet om vad som krävs för att två olika verksamheter inom samma nämnd skall anses så integrerade med varandra att det inte uppkommer någon sekretessgräns.

Avsaknaden av sekretessgränser inom en myndighet kan få negativa konsekvenser för enskilda. Bland annat kan uppgifter som lämnas till en myndighet för ett visst ändamål senare komma till användning inom myndigheten för ett annat ändamål. För att enskilda skall kunna känna förtroende för myndigheterna, är det angeläget att lagstiftningen i så stor utsträckning som möjligt ger skydd mot detta. Samtidigt måste man komma ihåg att varje sekretessgräns inom en myndighet skapar merarbete inom myndigheten. Vad som därför bör eftersträvas är en balans mellan skyddet för den enskildes integritet och myndigheternas möjligheter att arbeta så effektivt som möjligt.

När det gäller att söka en ny ordning för sekretessgränserna inom myndigheterna är vår utgångspunkt att sekretessgränserna, så långt det är möjligt, bör bero på verksamheternas sakliga innehåll, inte myndighetsorganisationen i sig. En fördel härmed skulle vara att sekretessen blev mer förutsebar. Dessutom skulle man vid sekretessprövningen komma bort från bedömningen av om två olika verksamhetsgrenar har det mått av självständighet i förhållande till varandra att de är att anse som självständiga verksamhetsgrenar. Särskilt inom de kommunala nämnderna skulle sekretessgränserna bli tydligare utan detta moment.

En ordning som den nu beskrivna skulle kunna åstadkommas genom att sekretessgränserna inom en myndighet ändrades från att

⁶¹ JO 1995/96 s. 431

gälla mellan självständiga verksamhetsgrenar till att i stället gälla mellan verksamheter av olika slag. I stort sett skulle detta innebära att regleringen i 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen även fortsättningsvis blev gällande, fast utan krav på att verksamhetsgrenarna var att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

I stället för olika slag av verksamhet skulle man i och för sig kunna tala om olika verksamhetsgrenar eller verksamhetsområden. Dessa uttryck leder dock lätt tankarna till organisatoriska enheter i stället för till det som nu avses, nämligen en viss typ av verksamhet inom en myndighet.

För att ytterligare försöka förklara vad som avses finns det skäl att hänvisa till promemorian Ds Ju 1977:11 Handlingssekretess och tystnadsplikt. I promemorian beskrivs en verksamhet som handläggning och åtgärder inom en myndighet som rör samma slags förhållanden och har samma inriktning. De verksamheter som rör olika förhållanden eller som har olika inriktning utgör således olika slag av verksamhet.

Det går dock inte att bortse från att det finns nackdelar med en sådan modell. En betydande nackdel är svårigheten att mer precist ange vad som avses med verksamheter av samma eller olika slag. Om detta inte kan klargöras finns det risk att förslaget medför ännu större osäkerhet än vad som är fallet med den nuvarande regleringen.

Frågan vad som avses med verksamheter av olika slag uppkommer i och för sig redan i dag när en myndighet är organiserad på flera enheter. För att verksamhetsgrenarna skall vara att anse som självständiga i förhållande till varandra krävs ju att de är olika. Det är alltså inte fråga om någon ny bedömningsgrund som vi föreslår. Inte desto mindre kan det vara svårt att ange vad som i varje enskilt fall utgör olika slags verksamheter.

De frågetecken som vi kan se när det gäller att avgöra vad som avses med samma eller olika verksamheter rätas inte heller ut fullständigt med hjälp av uttalandena i Ds Ju 1977:11. Exempelvis får vi inget svar på om Socialstyrelsens tillsyn över olika verksamheter är samma eller olika slag av verksamhet. Vi får inte heller något besked om hälso- och sjukvården består av mer än ett slags verksamhet eller om det finns en sekretessgräns mellan skola och förskola när verksamheterna handläggs i samma nämnd. Någon annan övergripande formulering som ger svar på frågan vad som avses med samma eller olika verksamheter har vi inte heller kunnat finna.

En annan nackdel med förslaget är risken för oönskade och onödiga sekretessgränser. Genom förslaget skulle sekretessgränser komma att uppstå urskillningslöst mellan alla verksamheter av olika slag. Risken finns att myndigheternas arbete härigenom skulle försvåras utan att detta uppvägdes av något verkligt behov av skydd för den enskildes integritet. Exempelvis skulle sekretessgränser uppstå mellan polisens olika verksamheter inom en polismyndighet. Ett utbyte av uppgifter mellan t.ex. en tillståndsenhet och en brottsutredande avdelning inom samma polismyndighet skulle förutsätta en sekretessprövning. En sådan ordning skulle skapa obefogade hinder mot myndighetens intresse av att kunna lösa sina arbetsuppgifter på ett så effektivt sätt som möjligt.

Vår uppfattning är att det inte är praktiskt genomförbart att generellt, utan närmare riktlinjer, införa en modell där sekretess inom myndigheterna gäller i förhållandet mellan verksamheter av olika slag. Detta är i stort sett samma bedömning som flera remissinstanser och Konstitutionsutskottet gjorde vid sekretesslagens tillkomst.

För att ett förslag som det skisserade skall bli möjligt att tillämpa krävs individuella lösningar för varje myndighet och verksamhet angående vad som i det enskilda fallet avses med verksamhet av samma eller olika slag. Detta är knappast möjligt att åstadkomma genom lagstiftning i samtliga fall. När det gäller verksamheten i nämnderna i kommuner eller landsting är det i och för sig inte så svårt att tänka sig en ordning där sekretesslagen, i vart fall när det gäller sekretess till förmån för enskilda, ger svar på frågan vilka verksamheter som skall anses vara av samma eller olika slag. En sådan lösning ter sig mer komplicerad för de statliga myndigheterna med sina mångfacetterade verksamheter.

Frågan är då om det skulle kunna vara en fullgod lösning att skilja mellan nämnder i kommuner eller landsting och andra myndigheter när det gäller sekretessgränserna inom myndigheterna. Vad som framkommit visar att det främst är beträffande nämnderna som de nuvarande sekretessgränserna orsakar tillämpningsproblem. Med hänsyn till de stora möjligheter som finns att låta en och samma nämnd hantera verksamheter av vitt skilda slag är det också beträffande nämnderna som det blir särskilt viktigt med preciserade sekretessgränser. Någon liknande organisatorisk flexibilitet finns inte för de statliga myndigheterna. För deras del anges de olika slag av verksamhet som skall finnas inom myndigheten främst i myndighetsinstruktionerna. Det kan således finnas anledning att göra

skillnad mellan hur sekretessgränserna utformas i nämnderna jämfört med i andra myndigheter.

Lagstiftningen blir i och för sig knappast enklare med två olika modeller för att ange sekretessgränserna inom myndigheter. Detta uppvägs dock av att sekretessgränserna för nämndernas del blir avsevärt mer ändamålsenliga. Om sekretessgränserna framgår av lagen kommer dagens osäkerhet om vad som gäller beträffande möjligheterna till utbyte av uppgifter inom myndigheter att undanröjas. Möjligheten att organisera sig till eller från sekretessgränser upphör. Det blir dessutom möjligt för lagstiftaren att redan vid en verksamhets tillkomst göra överväganden om vad som bör gälla i sekretesshänseenden.

Mot bakgrund av vad som nu angetts föreslår vi att en ny modell införs inom nämnder i kommuner och landsting när det gäller utformningen av sekretessgränser. En definition bör införas som beskriver vad som avses med verksamheter av samma slag. Härutöver bör det i vissa fall direkt i lagen anges när det är fråga om samma eller olika verksamhet. Vi anser till en början att sådana besked bör lämnas i fråga om verksamheter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda inom hälso- och sjukvården och socialtjänstens och skolans verksamhet.

Vårt förslag omfattar nämnderna i kommun och landsting. Kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige lämnas alltså utanför förslaget. Med nämnd avses såväl kommunstyrelsen och landstingsstyrelsen som övriga nämnder. Med nämnd avses också en sådan gemensam nämnd som kan inrättas när kommuner eller landsting önskar samarbeta med varandra.

Förslaget omfattar också förbundsstyrelsen och andra organ eller nämnder i kommunalförbunden. Kommunalförbunden likställs inte automatiskt med kommuner och landsting i sekretesslagen. Vi föreslår därför att det i en inledande bestämmelse i sekretesslagen anges att bestämmelserna i sekretesslagen om kommuner och landsting gäller, om ingenting annat sägs, i tillämpliga delar även för kommunalförbund.

Vi föreslår även att de bolag, föreningar och stiftelser som avses i nuvarande 1 kap. 9 § sekretesslagen i sekretessgränshänseende skall jämföras med nämnderna, när det finns särskilda regler för dessa. Ett tillägg härom bör göras i den bestämmelsen.

En följd av att sekretess skall gälla mellan olika slags verksamhet är att sekretessen inom nämnderna i fortsättningen kommer vara oberoende av hur verksamheten är organiserad. Självklart bör detta

inte tas till intäkt för att myndigheterna kan underlåta att organisera sin verksamhet så att sekretessen mellan olika verksamheter kan iakttas på bästa sätt. I den mån någon avgränsning av olika verksamheter inte företas kan arbetsuppgifter som är att hänföra till olika sekretessområden komma att handläggas av samma personal. En ordning där den handläggande personalen, som skall göra självständiga bedömningar i känsliga ärenden, kan få fri tillgång till sekretesskyddade uppgifter från olika verksamheter riskerar att rubba förtroendet för myndigheten. Rent faktiskt utgör dock förbudet mot att utnyttja sekretessbelagd uppgift utanför den verksamhet där sekretessen gäller, enligt 1 kap. 4 § första stycket sekretesslagen, en spärr mot att uppgifter får utnyttjas i andra sammanhang än där de inhämtats eller lämnats.

Genom förslaget om nya sekretessgränser på det kommunala området får ordet verksamhet en ny innebörd. I stället för att avse en självständig verksamhetsgren kommer med verksamhet att avses ett och samma slag av verksamhet. I vissa fall kommer sekretessområdet att framgå av lagen. På så sätt medför förslaget en minskning av risken att uppgifter kommer att utnyttjas för ett annat ändamål än vad de inhämtats eller lämnats för.

Det går ändå inte att bortse från att det kan uppstå problem när ärenden från olika sekretessområden handläggs i samma nämnd. Det kan t.ex. förekomma att samma personal får tillgång till sekretesskyddade uppgifter från oförenliga sekretessområden, vilket omedvetet kan påverka handläggningen på ett obehörigt sätt. Liksom Lokaldemokratikommittén ansåg i början av 1990-talet menar vi att dessa problem får lösas praktiskt genom en förnuftigt utformad förvaltningsorganisation.⁶²

12.7.3 Sekretessgränserna på hälso- och sjukvårdens, socialtjänstens och skolans område skall framgå direkt av sekretesslagen

Förslag: På hälso- och sjukvårdens, socialtjänstens och skolans område skall sekretessgränserna framgå direkt av sekretesslagen.

⁶² Jfr SOU 1992:140 s. 65 f.

Vi har ovan förutskickat att vi anser att sekretessgränserna, när det gäller vissa verksamheter vari sekretess gäller för uppgifter till skydd för enskildas personliga förhållanden, skall framgå av lag. Som tidigare redovisats är det främst inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och skolan som det föreligger tveksamhet om sekretessgränserna. Vi kommer därför i detta avsnitt att redovisa vilka verksamheter inom dessa områden som vi anser bör vara av samma eller olika slag. I vissa fall är det inte självklart. I den mån ett ställningstagande skulle kräva ett omfattande utredningsarbete, vilket vi inte haft möjlighet att företa, kommer vi att reglera sekretessgränserna efter vad vi uppfattat som gällande rätt. Det kan i dessa fall finnas skäl att låta utreda frågan i ett annat sammanhang.

Hälso- och sjukvården

När det gäller hälso- och sjukvården har det tidigare diskuterats om de olika klinikerna och avdelningarna inom en sjukvårdsinrättning är att anse som självständiga i förhållande till varandra. En sekretessgräns förutsätter emellertid, som vi tidigare redovisat, att hälso- och sjukvårdsverksamheten som bedrivs på de olika klinikerna eller avdelningarna är av olika slag. Vår uppfattning är att all hälso- och sjukvårdsverksamhet inom en myndighet utgör en och samma slags verksamhet. Övervägande skäl talar också för att även övrig medicinsk verksamhet som anges i 7 kap. 1 § första stycket sekretesslagen bör utgöra samma sorts verksamhet. Det uppkommer således inte några sekretessgränser beträffande hälso- och sjukvård som bedrivs inom en och samma myndighet. Vi finner inte skäl att i detta sammanhang föreslå en sekretessgräns mellan den psykiatriska vården och övrig hälso- och sjukvård.

I avsnitt 12.7.7 kommer vi att föreslå en reglering av den inre sekretessen. Förslaget kommer att få betydelse för möjligheten att utbyta uppgifter inom ett sekretessområde, dvs. även inom en myndighet som bedriver hälso- och sjukvård.

Socialtjänsten

När det gäller socialtjänsten anges i 7 kap. 4 § tredje stycket första meningen sekretesslagen vad som skall förstås med socialtjänst. All denna socialtjänstens verksamhet bör anses utgöra samma slag av

verksamhet. Det är dock mer osäkert vad som gäller beträffande verksamheterna som anges i andra och tredje meningen.

Bland verksamheterna som anges i 7 kap. 4 § tredje stycket andra och tredje meningen sekretesslagen har främst verksamheten enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) uppmärksammats i sekretessgränssammanhang. I JO 1995/96 s. 431 var frågan uppe till bedömning. JO:s uttalanden i frågan har redovisats i avsnitt 12.2.3. Sammanfattningsvis ansåg JO att lagstiftaren i stället för en integrering av verksamheterna valt att bibehålla den skiljelinje som sedan länge funnits mellan omsorgsområdet och socialtjänsten. JO jämförde vid bedömningen med hur de olika verksamheterna enligt Ädelreformen integrerats med socialtjänsten. Också den omständighet att lagstiftaren rent tekniskt valt att jämställa verksamhet enligt LSS med socialtjänst – och detta enbart vad gäller tillämplig sekretessbestämmelse – i stället för att uttryckligen ange att verksamheten skall handhas av socialnämnden eller på annat sätt göra verksamheten till en del av socialtjänsten i sekretesslagens mening, talade enligt JO i samma riktning. Vad som ändå med viss styrka enligt JO ansågs tala för att sekretess inte gäller mellan verksamheterna, när de ligger under samma nämnd, var att verksamhet enligt LSS och socialtjänst står varandra nära och att verksamheterna i vissa hänseenden kan anses utgöra komplement till varandra. Dock menade JO att det kunde ifrågasättas om en verksamhetsgren för att vara självständig inte borde ha större självbestämmanderätt än vad som är förenligt med att olika verksamheter handhas av samma nämnd.

Vår uppfattning är att de skäl som JO ansett tala för att verksamhet enligt LSS och socialtjänsten är att anse som olika verksamheter i och för sig är riktiga. Någon integrering av verksamheterna har inte skett. Trots detta anser vi, eftersom verksamheterna står varandra nära och i vissa hänseenden kan anses utgöra komplement till varandra, att de fortsättningsvis i sekretesslagens mening bör anses som en och samma verksamhet.

När det gäller övriga verksamheter som anges i tredje stycket, andra och tredje meningen anser vi att de enligt gällande rätt utgör en annan slags verksamhet än socialtjänst. När verksamheterna handläggs i en och samma nämnd är det dock, enligt gällande reglering, tveksamt om de är så självständiga i förhållande till varandra att någon sekretessgräns föreligger mellan dem. Vi anser trots detta inte att någon av dessa verksamheter bör anses vara samma slags verksamhet som socialtjänsten. Vissa av verksamheterna står emeller-

tid varandra sinsemellan så nära att ingen sekretess bör råda dem emellan. Exempelvis bör sekretess i verksamhet hos kommunal invandrarbyrå och ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar, liksom ärenden om introduktionsersättning för flyktingar m.fl. anses som verksamhet av samma slag.

Liksom enligt gällande reglering bör kommunal familjerådgivning anses som en egen verksamhet.

Skolan

Inom skolan råder enligt nuvarande bestämmelser ingen sekretess mellan förskoleklassen, skolverksamheten och skolbarnsomsorgen. Mellan skolan och skolhälsovården råder emellertid sekretess. Detta bör gälla även fortsättningsvis.

Mer svårbedömd är förskoleverksamheten. Förskoleverksamheten regleras i skollagen. Det är dock inte fråga om någon integrerad verksamhet. Verksamheten i förskolan har åtminstone delvis ett annat innehåll än skolverksamheten. Sekretessen i förskoleverksamheten regleras dessutom av en annan bestämmelse i sekretesslagen än skolsekretessen. Detta talar för att det är fråga om två olika slags verksamheter. Svenska Kommunförbundets skrift Sekretess i förskola och skola anger i frågan om sekretess gäller mellan förskoleverksamheten och förskoleklassen/skolan/skolbarnsomsorgen att rättsläget är osäkert. Tills vidare gör man bedömningen att förskoleverksamheten är en självständig verksamhetsgren. Även i boken Sekretess och anmälningsplikt i förskola och skola⁶³ anses att rättsläget är oklart.

I den allmänna debatten har synpunkten framförts att förskoleverksamheten bör ingå i samma sekretessområde som skolan. Frågan är inte okomplicerad och kräver ett mer ingående utredningsarbete än vad vi i detta sammanhang anser att vi har möjlighet att utföra. Med hänsyn till Svenska Kommunförbundets bedömning att förskoleverksamheten är en självständig verksamhetsgren, anser vi oss tills vidare ha att utgå från att förskola och skola bör ses som verksamheter av olika slag.

⁶³ Staffan Olsson, Studentlitteratur, 2001

12.7.4 Det skall framgå av lagen när det inte finns någon sekretessgräns mellan olika verksamheter som bedrivs integrerat eller i gemensamma nämnder

Förslag: De fall där det inte skall finnas någon sekretessgräns mellan verksamheter av olika slag när dessa bedrivs inom samma nämnd skall framgå av sekretesslagen.

När det gäller sekretessgränser i integrerade verksamheter ifrågasattes det av Samverkansutredningen om verksamheter med olika sekretessområden regelmässigt måste anses som självständiga i förhållande till varandra i de fall verksamheterna organiseras under samma nämnd. Enligt utredningen borde verksamheter med samma skyddsintressen och med i grunden samma syfte kunna integreras med varandra utan att sekretess uppstår mellan de olika verksamheterna. Samverkansutredningen ansåg att mycket skulle vara vunnet om en integrering motsvarande den som blev följden av Ädelreformen kunde åstadkommas även på andra inbördes närliggande områden. Utredningen efterlyste därför ett klarläggande av de sekretessrättsliga möjligheterna till integrering av olika verksamheter.⁶⁴

Vi har i avsnitt 12.4.3 uttalat en viss tveksamhet om vilka mekanismer som varit anledningen till att det inte råder någon sekretess i förhållandet mellan den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten som infördes genom den s.k. Ädelreformen. På grund av uttalanden i förarbetena har det ansetts att det inte är fråga om verksamheter av olika slag som är självständiga i förhållande till varandra. Att det rör sig om två olika verksamheter i sekretesslagens mening går dock knappast att komma ifrån. En följd av vårt förslag att det inte längre krävs självständighet mellan verksamheterna för att sekretess skall uppkomma, blir att en sekretessgräns uppstår mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Denna sekretessgräns bör undanröjas i sekretesslagen beträffande verksamhet till följd av Ädelreformen. Härmed kommer någon sekretessprövning inte att behöva göras innan uppgifter som är sekretessreglerade utbyts mellan verksamheterna.

I den mån det finns andra integrerade verksamheter där sekretess inte bör råda eller när sådana verksamheter tillkommer bör sekretessfrågan lösas på motsvarande sätt, dvs. genom att sekretessgränserna undanröjs i lag.

⁶⁴ SOU 2000:114 s. 251

Den 1 juli 2003 trädde en ny lag om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet i kraft.⁶⁵ Härigenom blev det möjligt för ett landsting och en eller flera kommuner som ingår i landstinget att gemensamt fullgöra uppgifter inom vård- och omsorgsområdet genom samverkan i en gemensam nämnd. I propositionen⁶⁶ anges att verksamhetsområdena hälso- och sjukvård och socialtjänst är självständiga i förhållande till varandra och att sekretess alltså gäller mellan verksamheterna. Vid bedömningen av hur sekretessbestämmelserna inverkar på möjligheten att samverka i en gemensam nämnd sägs att det kan uppstå problem när samtycke krävs och den enskilde på grund av sitt hälsotillstånd inte kan ta ställning i sekretessfrågan. Mot bakgrund av vårt pågående arbete förklarar sig regeringen dock inte vara beredd att föreslå några lättnader i sekretessen.

Vi kommer i nästa kapitel att behandla frågan om uppgiftsutbyte mellan vård- och omsorgsområdena. Om det, utöver de förslag vi där lämnar, kommer att behövas en utökad möjlighet till uppgiftsutbyte inom en gemensam nämnd bör sekretessgränserna undanröjas genom lagstiftning, på samma sätt som föreslagits skall ske för verksamheten enligt Ädelreformen.

12.7.5 Nya sekretessgränser mellan nämnderna i en kommun eller ett landsting

Förslag: Det skall inte finnas någon sekretessgräns mellan nämnderna inom en kommun eller ett landsting till den del verksamheterna är av samma slag.

Det har från flera håll framförts kritik mot att beslut om organisatoriska förändringar påverkar gränsdragningen för sekretessen. Vår uppfattning är också att förändringar på det organisatoriska planet inte bör påverka hur sekretessgränserna dras. Möjligheterna till uppgiftsutbyte mellan nämnderna som bedriver verksamhet av samma slag varierar. För socialtjänsten och hälso- och sjukvårdens del är möjligheterna begränsade med hänsyn till att generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen inte är tillämplig för dessa verksamheter. När det gäller skolan och andra kommunala verksamheter kan förvisso ett uppgiftsutbyte i många fall ske med stöd av generalklausulen.

⁶⁵ SFS 2003:192, prop. 2002/03:20, bet. 2002/03:SoU12, rskr 2002/03:158

⁶⁶ Prop. 2002/03:20 s. 25 f.

Det har dock sagts att denna bestämmelse är svår att tillämpa och det finns en risk att den sekretessprövning som görs med stöd av bestämmelsen inte utfaller på samma sätt i alla kommuner.

Som tidigare redovisats konstaterade både Lokaldemokratikommittén och Socialtjänstkommittén att det ur tillämpningssynpunkt är problematiskt att en kommunal verksamhet som omfattar ett och samma sekretessområde kan delas upp i flera nämnder. Båda kommittéerna föreslog en ordning som innebär att vissa verksamheter i kommunen från sekretessynpunkt skulle utgöra en helhet, även om verksamheterna delades upp i nämnder. Den verksamhet som avsågs i båda förslagen var socialtjänsten. Lokaldemokratikommittén menade att samma ordning borde gälla även för skolverksamheten.

Vi har tidigare ansett att sekretessen inom nämnderna i kommuner och landsting inte bör bero på organisationen i nämnderna, utan på om verksamheterna i dessa anses vara av samma eller olika slag. Samma uppfattning kan göras gällande när det gäller sekretess mellan olika nämnder. Även om varje nämnd är en myndighet finns det goda skäl att anse att sekretess inte bör gälla inom en kommun i förhållandet mellan de verksamheter som är av samma slag. Sekretessgränserna skulle därmed komma att ligga fast oberoende av organisatoriska beslut. Uppdelningen i kommunalnämnder, gemensamma nämnder eller distriktsnämnder skulle således inte påverka sekretessgränserna. Något hinder i det behövliga uppgiftsutbytet skulle inte uppstå och många tveksamheter och svåra gränsdragningar angående det tillåtliga i ett erforderligt uppgiftsutbyte skulle undanröjas.

Till följd av en sådan ordning skulle sekretess inte längre råda inom t.ex. kommunens socialtjänst, även om verksamheten var uppdelad på olika kommunalnämnder. Samma sak skulle gälla för skolverksamheten. Sekretess skulle dock fortfarande gälla mellan nämnderna i verksamheter av olika slag.

En modell som den skisserade ställer krav på att särskilt integritetskänsliga verksamheter utgör en egen slags verksamhet. Vi har tidigare kommit fram till att kommunens familjerådgivning inte skall anses som socialtjänst, utan som en egen verksamhet.

En invändning mot förslaget är att sekretessområdena i många fall skulle bli större än för närvarande. Samtidigt bör det påpekas att det inte finns något som hindrar att kommunerna redan i dag organiserar sin verksamhet så att sekretessområden av den här storleken uppstår. Vid tidpunkten för sekretesslagens tillkomst var det ovanligt med sekretessgränser inom samma kommunala verk-

samhet eftersom möjligheterna att dela upp samma verksamhet på olika nämnder var begränsade. Genom förslaget åstadkommer vi närmast en återgång till de tidigare sekretessgränserna. Det kan också i detta sammanhang påpekas att vi nedan kommer att föreslå en reglering av den inre sekretessen, varigenom vi avser förhindra att uppgifter sprids otillbörligt inom ett sekretessområde. Den inre sekretessen blir tillämplig inom ett sekretessområde och kommer därmed att gälla vid utbyte av uppgifter mellan verksamheter av samma slag inom en kommun eller ett landsting.

Det är en stor fördel om sekretessgränserna inom kommunerna fastställs och blir lättare att förutse, både för tjänstemännen och allmänheten. I sak menar vi emellertid också att det är lämpligast att det inte finns några sekretessgränser mellan verksamheter av samma slag inom en kommun eller ett landsting. Därmed undanröjs de hinder som kan finnas mot att utbyta uppgifter inom samma verksamhet när en person flyttar inom kommunen eller på annat sätt får en geografisk tillhörighet till en annan nämnd, t.ex. en stadsdelsnämnd. Vi föreslår därför att sekretess inte skall gälla mellan nämnder inom en kommun eller inom ett landsting till den del verksamheterna är av samma slag.

Det förekommer att en kommun eller ett landsting överlåter någon del av sin verksamhet till en gemensam nämnd eller till ett kommunalförbund. I sådant fall bör sekretessen inte hindra att uppgifter lämnas mellan nämnderna i den överlåtande kommunen eller landstinget och den överlåtna verksamheten, under förutsättning att uppgifterna lämnas mellan verksamheter av samma slag. Däremot bör uppgifter inte kunna lämnas mellan en nämnd i en kommun och den del av verksamheten i en gemensam nämnd som överlämnats från en annan kommun eller ett annat landsting.

Med hänsyn till det ovan föreslagna tillägget i nuvarande 1 kap. 9 § sekretesslagen om att sådana bolag, föreningar och stiftelser som nämns i bestämmelsen skall jämföras med nämnder i kommuner eller landsting, när det finns särskilda bestämmelser för dessa, kommer de nu föreslagna sekretessgränserna att gälla även sådana bolag, föreningar och stiftelser. Inom en kommun kommer alltså uppgifter att kunna lämnas mellan bolag, föreningar och stiftelser där kommunen utövar ett rättsligt bestämmande inflytande och de olika nämnderna, i den mån verksamheterna mellan vilka uppgifterna lämnas är av samma slag.

Förslaget medför att bestämmelserna i 12 kap. 7 § andra och tredje stycket socialtjänstlagen blir överflödiga.

12.7.6 Inga nya sekretessgränser föreslås för de statliga myndigheterna

Bedömning: För andra myndigheter än nämnderna inom kommuner och landsting föreslås inga nya sekretessgränser. När det gäller sekretess inom de statliga myndigheterna, bör de olika självständiga verksamhetsgrenarna i större utsträckning än för närvarande komma till uttryck i myndighetsinstruktionerna. När myndighetsuppgifterna beskrivs bör det anges till vilken verksamhet uppgiften hör. Härigenom uppnås en större förutsebarhet och skapas tydligare sekretessgränser också inom de statliga myndigheterna.

För de statliga myndigheterna kommer alltså samma sekretessgränser som gäller i dag att råda mellan och inom myndigheterna även fortsättningsvis. Denna ordning är inte idealisk när det gäller sekretess inom myndigheter. Även på det statliga området kan det råda osäkerhet om när det föreligger sekretess inom en myndighet. Också här finns det möjlighet att underlåta att vidta organisatoriska åtgärder och på så sätt undgå sekretess.

I de flesta fall organiserar förvisso myndigheterna sin verksamhet så att sekretess uppkommer i förhållandet mellan verksamheter som är av olika slag. Det finns dock inte alltid några garantier för detta. Det är exempelvis rent faktiskt möjligt för Tullverket att bedriva den fiskala och den brottsutredande verksamheten inom myndigheterna sammanblandat och därmed undgå sekretess mellan dessa verksamheter. De enda fall där man inom det statliga området med säkerhet i förväg kan säga att det föreligger en sekretessgräns mellan olika verksamheter är när detta klart framgår av förarbetena eller det i myndighetens instruktion anges att en viss verksamhet skall organiseras på en egen enhet.

För flera statliga myndigheter, bland annat skattemyndigheterna, kronofogdemyndigheterna och Tullverket, har nyligen nya författningar om användning av dataregister och elektroniska ärendehanteringssystem samt annan behandling av personuppgifter (s.k. registerförfattningar) införts. Detta till följd av att personuppgiftslagen till fullo trätt i kraft. Med hänsyn till den alltmer elektroniskt baserade ärendehantering som förekommer inom myndigheterna kommer troligtvis sådana registerförfattningar att behövas på allt fler områden.

Enligt föreliggande registerförfattningar skall personuppgifter i princip behandlas i olika databaser. Inom skatteförvaltningen finns

en beskattningsdatabas, en folkbokföringsdatabas samt i princip en databas för brottsutredningar. Inom exekutionsväsendet finns en utsöknings- och indrivningsdatabas, en betalningsföreläggande- och handräckningsdatabas, en skuldsaneringsdatabas samt en konkurs-tillsynsdatabas. Tullverket har en tulldatabas för den fiskala verksamheten och i princip en databas för tullverkets brottsbekämpande verksamhet. I registerlagarna anges de ändamål för vilka uppgifterna får behandlas och vilka uppgifter som får registreras. Uppgifterna i en databas får inte behandlas för ett ändamål som är oförenligt med de ändamål som anges för databasen i lagstiftningen. Registerlagstiftningen utgör därmed ett skydd mot att personuppgifter som samlas in för särskilt angivna ändamål senare behandlas för något annat oförenligt ändamål.

Registerlagstiftningen kan sägas utgöra ett komplement till sekretessbestämmelserna i fråga om informationshantering inom en myndighet. Den uppdelning av myndigheternas verksamhet som har skett i och med att uppgifter från olika verksamheter behandlas i olika databaser sammanfaller dock inte annat än slumpvis med sekretessgränserna inom myndigheten. Vi har i kapitel 11 analyserat om det finns en eventuell konflikt mellan sekretesslagens möjligheter till uppgiftsutbyte mellan och inom myndigheter och finalitetsprincipen. Vi har dock inte funnit någon sådan konflikt föreligga, utan menar att det är sekretessbestämmelserna som avgör om en uppgift får lämnas mellan myndigheter och över sekretessgränserna inom en myndighet. Uppgiftslämnandet är förenligt med finalitetsprincipen om det sker i överensstämmelse med sekretesslagen, annars inte.

Vad vi i kapitel 11 tagit ställning till är ett utlämnande av uppgifter över en sekretessgräns. Inom ett sekretessområde kan inte detta resonemang föras. Där måste rättstillämparen göra sina egna bedömningar. I JO 1989/90 s. 385 lämnades uppgifter mellan två olika taxeringsenheter för att hos den mottagande enheten användas för ett annat ändamål än vad de ursprungligen lämnats för. Den situationen borde ha kunnat förhindras av personuppgiftslagen om den hade funnits vid tillfället och uppgiftslämnandet utgjorde en behandling i personuppgiftslagens mening.

Vi kommer nedan att föreslå en reglering av den inre sekretessen. Det innebär att uppgifter som kan antas inte få lämnas ut från ett sekretessområde inte heller får röjas inom sekretessområdet om röjandet är uppenbart obehövligt för verksamheten. Den inre sekre-

tessen och personuppgiftslagen, eventuellt i förening med någon registerförfattning, kommer därmed att komplettera varandra.

Sekretessgränserna mellan olika självständiga verksamhetsgrenar kommer även i framtiden att ha betydelse som spärrar för uppgiftslämnandet inom myndigheter. Vikten av att hålla isär olika slags verksamheter inom myndigheterna ökar dessutom när centrala och regionala statliga myndigheter läggs ihop till en enda myndighet. Detta har nyligen skett beträffande tullens myndigheter. I prop. 2002/03:99, som är en följd av RSV:s Rapport 2001:11, föreslås att Riksskatteverket och skattemyndigheterna läggs samman till en myndighet.

Vår uppfattning är att det behövs tydligare besked för de statliga myndigheternas del om vilka olika verksamheter som är så självständiga i förhållande till varandra att sekretess råder i förhållandet mellan dem. Myndigheternas självständiga verksamhetsgrenar bör i större utsträckning än för närvarande komma till uttryck i myndighetsinstruktionerna. När myndighetsuppgifterna beskrivs bör det dessutom anges till vilken verksamhet uppgiften hör. Härigenom skulle man uppnå en större förutsebarhet och skapa tydligare sekretessgränser även inom de statliga myndigheterna.

12.7.7 En reglering av den inre sekretessen

Förslag: En bestämmelse i sekretesslagen skall införas som anger att om det kan antas att en sekretessreglerad uppgift inte får lämnas ut från ett sekretessområde får uppgiften inte röjas inom sekretessområdet om det är uppenbart obehövligt för verksamheten.

De gärningar som straffbeläggs i 20 kap. 3 § brottsbalken skall utöver brott mot tystnadsplikten benämnas sekretessbrott.

Sekretessgränser inom en myndighet syftar till att förhindra att uppgifter om den enskilde, utan lagstöd, sprids inom myndigheten för andra ändamål än för vilket myndigheten har erhållit uppgiften. Inom den verksamhet uppgiften är hänförlig till finns dock inte någon bestämmelse i sekretesslagen som direkt hindrar att uppgifterna lämnas vidare. Detta gäller även när uppgiftslämnandet inte behövs för verksamheten.

Följande exempel illustrerar problematiken. En sjukvårdsanställd söker vård för en viss sjukdom på det sjukhus där han eller hon

arbetar. Den ovan föreslagna ändringen om sekretess inom en verksamhet kommer då att hindra att uppgifterna om sjukdomen lämnas till en avdelning där man bedriver verksamhet av helt annat slag, t.ex. personalavdelningen. Detta gäller åtminstone om inte någon av bestämmelserna om begränsning i sekretessen i 14 kap. sekretesslagen eller 1 kap. 5 § sekretesslagen är tillämplig. I 7 § patientjournalagen anges att varje journalhandling skall hanteras och förvaras så att ingen obehörig får tillgång till den. Varken den eller någon annan bestämmelse hindrar emellertid uttryckligt att uppgifterna lämnas vidare inom verksamheten. Därmed finns inget lagligt hinder mot att den undersökande läkaren eller sköterskan lämnar uppgifter om sjuksköterskans sjukdom till andra anställda, dvs. till patientens arbetskamrater, för att tillfredsställa deras nyfikenhet.

Inom hälso- och sjukvården, och även socialtjänsten, är man emellertid vanligtvis mycket försiktig när det gäller uppgiftslämnandet mellan tjänstemän. Detta beror förmodligen på att den s.k. förtroendesekretessen med tillhörande tystnadsplikt sedan länge har tillämpats i dessa verksamheter. Därmed blir de etiska övervägandena mer centrala.

Behovet av en reglering av den inre sekretessen har inte varit föremål för överväganden tidigare. Vi har tidigare redovisat att det är en etisk fråga vilka uppgifter som kan lämnas inom en verksamhet. Det torde dessutom strida mot grunderna i sekretesslagen att utan skäl utbyta uppgifter. Det kan därmed hävdas att det redan finns ett hinder mot obefogat uppgiftsutbyte. Frågan är dock om detta är tillräckligt. Utan någon uttrycklig reglering av frågan lämnar lagen uppgiftsutbytet öppet för mer personligt präglade ställningstaganden. I och för sig skulle behovet av interna begränsningar kunna lösas inom ramen för respektive verksamhet. En gemensam reglering av den inre sekretessen för alla de verksamheter som tillämpar sekretesslagen menar vi dock skapar större klarhet i frågan.

Behovet av en avgränsning av möjligheterna till uppgiftsutbyte framträder särskilt tydligt när det rör sig om stora verksamhetsområden. Sådana uppkommer bl.a. när verksamheten organiseras så att myndighetsgränserna dras på central eller regional nivå med regionala eller lokala underorgan. Det finns då en betydande risk för att känsliga, och därmed skyddsvärda, uppgifter kan komma att spridas i onödigt stor omfattning.

Det har uttalats farhågor om att en reglering av den inre sekretessen skulle kunna leda till osäkerhet om vilka uppgifter som får röjas och därmed hindra arbetets gång på myndigheten. Detta bör dock

inte överdrivas. Redan i dag iakttas en inre sekretess hos många myndigheter utan att det ger upphov till några problem. Vad man främst har anfört som skäl mot en reglering är vikten av en fortsatt möjlighet till ett kollegialt och för en verksamhet fruktbart utbyte av erfarenheter och information samt möjligheten till nödvändiga konsultationer mellan kollegor. Vår uppfattning är att den här typen av informationsutbyte givetvis måste få äga rum även i fortsättningen. Ett sådant utbyte bör dock i stor utsträckning kunna ske utan att den enskilde identifieras.

Det främsta skälet för att reglera den inre sekretessen är behovet av att skapa större klarhet om vilket uppgiftsutbyte som kan anses vara tillåtet inom en verksamhet eller en myndighet. En reglering av den inre sekretessen bör, liksom de etiska principerna, syfta till att uppgifter som kan antas inte få lämnas utanför sekretessområdet inte heller utbyts inom en verksamhet i andra fall än när det föreligger behov därav för att verksamheten skall kunna fullgöras. För att vara säker på att bestämmelsen inte blir onödigt åtstramande och hindrar ett behövligt informationsutbyte, bör den dock inte ange annat än en lägsta nivå för när uppgifter inte får föras vidare. Frågan om uppgifter i mindre uppenbara fall skall få utbytas inom verksamheten bör liksom i dag avgöras av etiska principer.

En sådan lägsta nivå kan åstadkommas genom att det i sekretesslagen anges att en uppgift, som kan antas inte får lämnas ut från ett sekretessområde, inte får röjas inom sekretessområdet om det är uppenbart obehövt för verksamheten. På så sätt skulle betydelsen av att inte i onödan utbyta känsliga uppgifter arbetskamrater emellan inskräpas, utan att regleringen blev särskilt ingripande. Allt utbyte av sådana uppgifter som har sin grund i skvaller, personlig nyfikenhet eller andra ovidkommande syften skulle bli olagligt.

En bestämmelse om inre sekretess betyder inte att en ny sekretessgräns införs. Inom en verksamhet eller ett sekretessområde gäller inte sekretess i förhållandet mellan de anställda. Det får dock anses vara underförstått att det sekretesslösa tillståndet endast avser uppgiftsutbyten som behövs för verksamheten. Beträffande uppgiftsutbyten som inte behövs, bör en anställd inte ha större rätt att få del av uppgifter inom verksamheten än vad tryckfrihetsförordningen i kombination med sekretesslagen ger envar. Om en anställd inom sjukvården efterfrågar en uppgift som omfattas av sekretess hos en kollega och förfrågan inte sker i tjänsten, skall den uppfattas som en begäran att som enskild ta del av en allmän handling enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Sker förfrågan i tjänsten skall

den som innehar uppgiften enligt vårt förslag pröva om röjandet är uppenbart obehövligt för verksamheten. I de flesta fall bör anledningen till förfrågan framgå av sammanhanget. Om röjandet av en uppgift som efterfrågas av en anställd skulle bedömas vara uppenbart obehövligt för verksamheten, bör den som innehar uppgiften vara vaksam på att frågan också kan vara en begäran om att få ut allmän handling.

De uppgifter som avses att omfattas av den inre sekretessen är sekretessreglerade uppgifter som vid en allmän bedömning kan antas inte får lämnas ut från sekretessområdet. Detta gäller främst uppgifter för vilka sekretessen regleras med ett omvänt skaderekvisit, dvs. där presumtionen är för sekretess. Även uppgifter där sekretessen regleras med ett rakt skaderekvisit kan dock komma att omfattas av den inre sekretessen. Detta gäller speciellt i de fall där det i lagen anges någon kvalificering för att sekretess skall komma i fråga och denna kvalificering är uppfylld.

Den inre sekretessen skall vara tillämplig inom sekretessområdena, dvs. inom de verksamheter som inte åtskiljs av en sekretessgräns. Vi har t.ex. ovan föreslagit att det inte skall finnas några sekretessgränser mellan nämnder i samma kommun eller landsting till den del verksamheterna är av samma slag. All kommunens verksamhet av samma slag kommer således att utgöra ett sekretessområde. Det är inom detta område som en bestämmelse om inre sekretess kommer att bli tillämplig.

Att såsom sjukvårdsanställd bereda sig tillgång till upptagning för automatisk databehandling genom att läsa eller inhämta information från en patientjournal rörande en patient som man inte har del i vården av – när man inte heller i övrigt behöver tillgång till informationen för att fullgöra sina arbetsuppgifter – kan bedömas som dataintrång.⁶⁷ Dataintrång är straffbart enligt 4 kap. 9 c § brottsbalken. Någon straffbestämmelse finns inte när någon läser eller inhämtar information från manuella patientjournaler. Vi har därför övervägt att inom ramen för den inre sekretessen reglera, inte bara ett obehörigt röjande, utan även ett obehörigt efterforskande. På så sätt skulle den inre sekretessen bli teknikoberoende.

Sekretesslagen reglerar emellertid inte annat än olovliga röjanden och utnyttjanden. Ett olovligt efterforskande skulle således bli en ”främmande fågel” i lagen. För att efterforskandet skulle bli straffbart skulle ett tillägg behöva göras i 20 kap. 3 § brottsbalken. Dessa

⁶⁷ Jfr Göteborgs tingsrätts dom 2000-12-04, mål nr B 11913-99, Hovrätten för västra Sveriges dom 2002-05-03, B 1056-01

omständigheter talar mot att låta en reglering av den inre sekretessen även inkludera ett olovligt efterforskande.

Socialstyrelsen har gjort en översyn av patientjournallagen som redovisats till Socialdepartementet den 20 december 2001.⁶⁸ Socialstyrelsen föreslår i rapporten ett förtydligande i patientjournallagen om att hälso- och sjukvårdspersonal vid en enhet är behörig att ta del av patientjournal på enheten endast om han eller hon deltar i vården av patienten eller av annat skäl behöver uppgiften för sitt arbete på enheten. Ett sådant stadgande om en inre sekretess i patientjournallagen skulle utgöra ett komplement till vårt förslag. Socialstyrelsens översyn av patientjournallagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet. För närvarande anser vi därmed inte att det finns skäl att låta den inre sekretessen även innefatta ett förbud att efterforska uppgifter.

Med en lagreglering av den inre sekretessen följer ett straffansvar. Såväl uppsåtliga som oaktsamma brott är straffbara. Vårt förslag medför emellertid att mindre avvikelser från det påbjudna handlingssättet inte utgör en överträdelse av den inre sekretessen. Detta framgår av att det skall vara uppenbart att en uppgift inte behövs i verksamheten för att en överträdelse av den inre sekretessen skall föreligga. Det är inte heller alla överträdelser som är straffbara. I ringa fall uppkommer inget straffrättsligt ansvar. Om en överträdelse har begåtts måste denna överskrida gränsen för det helt bagatellartade för att det skall kunna bli tal om brott.

Vi föreslår således att den så kallade inre sekretessen regleras i lag. Regleringen bör endast avse de fall där det är uppenbart att röjandet inte behövs i verksamheten. Om det därutöver inom verksamheten bör ske något uppgiftsutbyte av sekretesskyddade uppgifter, som inte är direkt behövliga i verksamheten, får liksom i dag avgöras med hjälp av etiska regler.

I 20 kap. 3 § brottsbalken talas det om brott mot tystnadsplikten. Med hänsyn till att bestämmelsen handlar såväl om brott mot handlingssekretessen som om brott mot tystnadsplikten, föreslår vi att de gärningar som straffbeläggs i bestämmelsen skall benämnas såväl brott mot tystnadsplikten som sekretessbrott.

⁶⁸ Socialstyrelsens dnr 02-3852/2000

Möjligheterna till utbyte av uppgifter
mellan några olika verksamheter

13 Uppgiftsutbytet mellan vård- och omsorgsområdena

13.1 Den rättsliga regleringen

Uppgifter om enskilda i såväl hälso- och sjukvården som i socialtjänsten är sekretessreglerade med ett omvänt skaderekvisit och båda verksamheterna är undantagna från generalklausulens tillämpningsområde. Detta innebär att det inte finns något generellt undantag från huvudregeln om att uppgifterna inte får lämnas ut om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Det kan dock finnas andra begränsningar i sekretessen, i form av uppgiftsskyldighet (jfr 14 kap. 1 § sekretesslagen) eller andra undantag från sekretessen t.ex. i 14 kap. 2 § sekretesslagen. Sekretessen gäller inte heller om det finns samtycke från den enskilde till att uppgifterna får lämnas ut.

För både socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens del finns det – helt oberoende av sekretess – integritetsskyddande bestämmelser av vilka anses följa bl.a. att samtycke skall inhämtas från den som uppgifterna rör innan ett informationsutbyte sker. Detta gäller såväl inom som mellan myndigheter. Det förekommer dock både inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten att den enskilde på grund av sitt hälsotillstånd är oförmögen att ta ställning i sekretessfrågor eller att den enskilde vägrar lämna samtycke till ett uppgiftsutbyte. Frågan är i vilka fall uppgifter under sådana förhållanden ändå kan utbytas.

Begreppet *men* i sekretesslagen har en mycket vidsträckt innebörd och tar framför allt sikte på de olika kränkningar av den personliga integriteten som kan uppstå om uppgifterna lämnas ut.¹ Med *men* avses sådant som att någon blir utsatt för andras missaktning, om hans eller hennes personliga förhållanden blir kända. Redan den omständigheten att vissa personer känner till en ömtålig uppgift

¹ Prop. 1979/80:2, Del A s. 83

avseende en enskild kan i många fall anses vara tillräckligt för att men skall föreligga.

Det omvända skaderekvisitet är utformat på sådant sätt att det inte är tillåtet med ett utlämnande efter en avvägning mellan behovet av uppgifterna och befarad skada för den enskilde.²

I 14 kap. 2 § sjätte stycket finns en bestämmelse om undantag från sekretess på hälso- och sjukvården och socialtjänstens område.³ Enligt bestämmelsen hindrar sekretessen i 7 kap. 1 § och 4 § första och tredje styckena inte att uppgift om enskild som inte fyllt 18 år eller som fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel, eller närstående till denne lämnas från myndighet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten till annan sådan myndighet om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Detsamma sägs i bestämmelsen gälla i fråga om lämnande av uppgift om gravid kvinna eller närstående till henne, om det behövs för en nödvändig insats till skydd för det väntade barnet. Syftet med bestämmelsen är att vårdmyndigheterna inte skall vara förhindrade att utbyta uppgifter med varandra för att bistå en enskild som är i behov av vård, behandling eller annat stöd.

I förarbetena anges att undantaget från sekretess måste användas med urskillning och varsamhet. Endast i de situationer där det framstår som direkt påkallat att bistå en enskild bör undantag göras. En förutsättning för att tillämpa undantaget bör normalt vara att den berörde personen kan antas direkt motsätta sig att uppgifter om hans eller hennes personliga förhållanden lämnas ut eller att saken brådskar så att det inte finns tid att inhämta samtycke. I första hand bör därför ett samtycke inhämtas.⁴

13.2 Särskilt om uppgiftsutbyte mellan olika hälso- och sjukvårdsmyndigheter och kliniker

Enligt förarbetena står det klart att skaderekvisitet i 7 kap. 1 § sekretesslagen medger att uppgift får lämnas från en läkare till en annan eller från en sjukvårdsinrättning till en annan, om uppgiften behövs i rent vårdsyfte. Visst utrymme sägs också finnas att lämna uppgifter till en annan vårdsektor i syfte att bistå en patient. När

² Prop. 1979/80:2 Del A s. 168

³ SFS 1991:426, prop. 1990/91:111, bet. 1990/91:KU34, rskr. 1990/91:257

⁴ Prop. 1990/91:111 s. 41

det gäller möjligheten att lämna uppgifter från den allmänna sjukvården till en privatpraktiserande läkare eller en företagsläkare har det ansetts att uppgiften kan lämnas ut om den i trängande fall behövs för medicinsk behandling av den som uppgiften rör.⁵ Frågan är dock om dessa uttalanden verkligen kan anses vara i överensstämmelse med innebörden av det omvända skaderekvisitet.

När det gäller uppgiftslämnande mellan sjukhus har JO anfört att man i normalfallet – när det gäller somatiska journaler – kan utgå från att det inte är till men för patienten om hans journal på begäran överlämnas till en annan myndighet inom hälso- och sjukvården.⁶ Enligt JO är dock förutsättningarna för uppgiftslämnande annorlunda när det gäller psykiatriska journaler. Detta med hänsyn till innehållet i sådana journaler och det förhållandet att patienterna i många fall är angelägna om att uppgifterna i journalerna inte förs vidare. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan bedömningen bli densamma även när det gäller en somatisk journal om innehållet i denna framstår som särskilt känsligt. Som exempel angavs gynekologjournaler. JO anförde vidare följande.

I de fall man har anledning ifrågasätta om patienten skulle anse det vara till men för honom att journalen överlämnas till annan sjukvårdsmyndighet så skall patientens egen uppfattning om möjligt inhämtas. Motsätter sig patienten att journalen lämnas ut så skall detta respekteras även om vederbörande läkare anser att ett utlämnande inte är till men för patienten. Detta beror på att begreppet ”men” i sekretesslagen skall tolkas med utgångspunkt från den enskildes egen värdering. Inom den frivilliga hälso- och sjukvården blir det därför inte aktuellt att göra en egentlig menprövning annat än i sådana fall, där det gäller en journal med känsligt innehåll och det av praktiska skäl inte är möjligt att inhämta patientens egen uppfattning. Mot bakgrund av vad nu sagts så innebär ett önskemål från en patient – såsom i detta fall – att hennes journaler inte skall överlämnas till annan sjukvårdsmyndighet att detta måste respekteras utom i rena nödsituationer.

Utgångspunkten i förarbetena är alltså att mellan myndigheter på hälso- och sjukvårdens område är det möjligt att utbyta uppgifter utan samtycke av den enskilde, om utlämnandet sker i rent vårdsyfte. JO:s ovan redovisade bedömning uttrycker en begränsning av denna utgångspunkt. Motsätter sig en patient att en journal

⁵ Ibid

⁶ JO 1986/87 s. 198 ff.

lämnas ut får journalen inte lämnas ut, även om vederbörande läkare anser att ett utlämnande inte är till men för patienten.

Mot bakgrund av 2 a § hälso- och sjukvårdslagen har det ansetts vara ett naturligt inslag i vården att inhämta en patients samtycke till att uppgifter om honom eller henne lämnas vidare till andra sjukvårdsmyndigheter eller sjukvårdsenheter.⁷ Om samtycke inte kan inhämtas måste utlämnandet prövas enligt sekretesslagen om det gäller ett uppgiftsutbyte över sekretessgränserna. Menbedömningen kan då utfalla på olika sätt.

I många fall torde vad som uttalats i propositionen gälla, dvs. att uppgifterna kan utbytas i vårdsyfte. Gäller det särskilt känsliga uppgifter är det mer tveksamt om lagrummets utformning medger ett utlämnande. Visserligen är det här inte fråga om någon absolut sekretess, vilket också påpekats i förarbetena. Utformningen av det omvända skaderekvisitet medger dock inte ett utlämnande efter en avvägning mellan behovet av uppgifterna och befarad skada för den enskilde. Oavsett om det finns ett stort behov av uppgifterna för att ge den enskilde rätt behandling eller vård, krävs det för ett utlämnande av känsliga uppgifter att det står klart att uppgifterna kan lämnas ut utan att den enskilde lider men. Är det fråga om en ren nödsituation finns emellertid möjlighet att lämna ut uppgifterna i de nu angivna situationerna med stöd av nödbestämmelsen i brottsbalken (24 kap. 4 §).

Om situationen är sådan att patienten vägrar att samtycka till uppgiftsutbyte torde inga slags uppgifter kunna utbytas inom och mellan sjukvårdsinrättningarna såvida det inte är fråga om en nödsituation.

Patienter har stora möjligheter att välja bland olika vårdgivare. Patienter skall erbjudas möjlighet att välja vårdinrättning/vårdgivare och öppenvårdsmottagning för specialistsjukvård och sjukhus inom det egna landstinget. Likaså skall patienter erbjudas möjlighet att utanför det egna landstinget välja primärvård, att med vissa begränsningar välja öppenvård för specialistsjukvård och att välja behandling i slutenvård vid sjukhus inom länssjukvården eller i öppenvård för specialistsjukvård efter det att behovet har fastställts i hemlandstinget. Dessa valmöjligheter framgår av hälso- och sjukvårdslagen, rekommendationer från Landstingsförbundet, Riksavtalet för utomlänsvård, avtal inom sjukvårdsregionerna och avtal mellan landstingen. En sammanställning i förtydligande syfte finns

⁷ Prop. 1990/91:111 s. 24

i Landstingsförbundets rekommendation om valmöjligheter inom hälso- och sjukvården och tillhörande kommentarer med giltighet från och med den 1 juli 2001. Valmöjligheterna gäller lika för all offentligt finansierad vård – oavsett driftsform.

En följd av sekretessbestämmelserna kan bli att en enskild som på grund av likgiltighet eller liknande inte förmår eller vill medverka till ett samtycke om utlämnande av uppgifter går miste om adekvat vård. Patienternas valfrihet medför att uppgifter om patienten kan finnas på många olika sjukvårdsmyndigheter. Detta gör det än mer angeläget att säkerställa att informationen om patienten finns tillgänglig i en vårdssituation där den behövs.

13.3 Särskilt om uppgiftsutbyte mellan olika socialtjänstmyndigheter

För socialtjänstmyndigheternas del kan uppgiftsutbyte behöva ske exempelvis i samband med förflyttningar mellan olika äldreboende eller LSS-hem m.m. för att kravet på en så god omvårdnad som möjligt skall kunna tillfredsställas. Över sekretessgränserna kan uppgifter utan samtycke emellertid bara lämnas inom ett smalt område. De fall det rör sig om torde i allmänhet befinna sig i gränzonen till situationer där ett presumerat samtycke från den enskilde kan åberopas. Bland det som får vägas in är om den mottagande myndigheten kan komma att använda uppgifterna på ett sätt som den enskilde uppfattar som ofördelaktigt för honom. Hänsyn måste också tas till det men som består i att uppgifter sprids till en större krets personer, som i sin tur kan tänkas vidarebefordra uppgifterna till andra.⁸

Som sagts finns det också för socialtjänstens del integritetsskyddande bestämmelser av vilka bl.a. anses följa att samtycke skall inhämtas från den som uppgifterna rör innan ett informationsutbyte sker. Sådana bestämmelser är oberoende av sekretessbestämmelserna.

Med stöd av 14 kap. 1 § sekretesslagen har ett flertal regler om uppgiftslämnande från socialtjänsten samlats i socialtjänstlagen.

⁸ Prop. 1979/80:2 Del A s.182

13.4 Särskilt om uppgiftsutbyte mellan hälso- och sjukvårdsmyndigheter och socialtjänstmyndigheter

Behov av ett uppgiftsutbyte uppstår vid samverkan mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården framför allt i samband med projekt i konkreta verksamheter inom äldreområdet, barn- och ungdomsområdet och psykiatrin. Det kan t.ex. gälla samverkan kring missbruksmottagningar, psykoteam, hospicevård och rehabiliteringsverksamheter. Vad som hindrar uppgiftsutbyte är att en del av verksamheten är hänförlig till hälso- och sjukvården och en del till socialtjänsten. Detta försvårar samverkan eller samarbetet kring människor med stora och sammansatta behov av vård och omsorg och kan i förlängningen få negativa konsekvenser för den enskilde.

Samverkansutredningen konstaterade i sitt betänkande – Samverkan – att en grundläggande förutsättning för att samverkan skall fungera genom hela vårdkedjan är att den information som behövs för att planera den enskildes vård och omsorg finns tillgänglig.⁹

I mars 1999 uppdrog regeringen åt Socialstyrelsen att utreda omfattningen av administrativt arbete i vården och lämna förslag till åtgärder för att få bort onödig administration i hälso- och sjukvården.¹⁰ Uppdraget genomfördes inom ramen för en utredning under ledning av f.d. överdirektören Olof Edhag.

I rapporten konstaterades att genom det dubbla huvudmannaskapet framför allt vid vård av äldre och psykiskt sjuka ställs stora krav på välfungerande informationssystem mellan landstingens sjukvårdsanläggningar och vården i de särskilda boendeformerna och i hemmen. Kommunikationen mellan dessa vårdnivåer ansågs inte vara tillfredsställande. Ett av skälen härtill angavs vara sekretessregleringen. Det påpekades i rapporten att flertalet patienter ser hela sjukvården inklusive sjukvården vid de särskilda boendeformerna som en enhet. Vid de intervjuer som företogs med vårdpersonal inom ramen för utredningen uppgavs det att många patienter uttryckt förvåning över att hälso- och sjukvårdspersonal behöver efterfråga deras medgivande till att uppgifter får föras över. Det ansågs därmed finnas skäl att tro att många patienter kan uppfatta det som fullt naturligt att uppgifter kan behöva föras över från en verksamhet inom sjukvården till en annan sådan verksamhet utan att deras medgivande måste inhämtas.

⁹ SOU 2000:114 s. 236

¹⁰ Socialstyrelsen dnr 00-3818/99

13.5 Enskilda vårdgivare

På senare år har det blivit alltmer vanligt att kommunen eller landstingen efter upphandling överlåter driften av en verksamhet till en privat aktör. Andelen entreprenaddriven verksamhet har ökat främst inom områdena pedagogisk verksamhet och vård och omsorg. År 1995 levererades 38 % av entreprenadtjänsterna av den privata sektorn och 62 % av den offentliga sektorn (andra kommuner, kommunala företag, landsting och stat). Fyra år senare var bilden den omvända. År 1999 levererades 60 % av entreprenadtjänsterna av den privata sektorn och 40 % av den offentliga sektorn.¹¹

Sekretesslagen gäller inte utanför den offentliga verksamheten. Lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område omfattar emellertid även personer i enskild tjänst. I denna lag finns särskilda bestämmelser om tystnadsplikt för den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården i 2 kap. 8–10 §§. Enligt 8 § får sådan personal inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

På motsvarande sätt föreskrivs i 15 kap. 1 § socialtjänstlagen tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen. I 15 kap. 2 § socialtjänstlagen finns bestämmelser om tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom enskild familjerådgivning.

Vid tolkningen av obehörighetsrekvisitet har det ansetts naturligt att söka ledning i skaderekvisitet som finns i sekretesslagens bestämmelser.¹² Det har därmed sagts föreligga en nära överensstämmelse mellan tystnadsplikten för offentliga funktionärer och tystnadsplikten för vård- och socialtjänstpersonal i enskild tjänst.

¹¹ Uppgiften hämtad ur betänkandet Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting (SOU 2001:48 s. 443)

¹² Prop. 1980/81:28 s. 23 och prop. 1981/82:186 s. 26

13.6 Vårt förslag angående möjligheterna till uppgiftsutbyte på vård- och omsorgsområdet

Förslag: Sekretessen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten skall inte hindra att uppgifter om enskild som behövs för att denna skall få nödvändig vård, omsorg, behandling eller annat stöd lämnas från myndighet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten till annan sådan myndighet eller till enskild vårdgivare eller enskild verksamhet på socialtjänstens område.

Det är naturligtvis främst inom verksamheter där sträng sekretess råder som det kan uppstå problem med informationsutbytet. Inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är uppgifterna sekretessreglerade med ett omvänt skaderekvisit och båda verksamheterna är undantagna från generalklausulens tillämpningsområde. För dessa verksamheter blir – när inga undantag från sekretess finns i lag eller förordning – ett uppgiftslämnande mellan myndigheterna inom respektive verksamhet i princip beroende av den enskildes samtycke. I de allra flesta fall innebär detta inte några problem. Utgångspunkten för all samverkan både inom hälso- och sjukvård och socialtjänst är att den enskilde samtycker härtill. På så sätt föranleder inte sekretesslagens krav på samtycke till uppgiftsutbytet någon särskild omgång. Problemen uppstår när det inte är lämpligt eller möjligt att fråga den enskilde om en viss uppgift får lämnas ut eller när den enskilde motsätter sig detta trots att den mottagande myndigheten har behov av uppgiften för att kunna ge nödvändig vård.

De uppgifter som bedöms vara så känsliga att ett uppgiftsutbyte överhuvudtaget inte bör ske om inte samtycke föreligger, kan förekomma både inom den somatiska och psykiatriska vården. De exempel som främst lämnats från den somatiska vården är uppgifter som förekommer på infektionskliniker och gynekologmottagningar. Känsliga uppgifter förekommer också inom alla delar av socialtjänsten. Behov av uppgiftsutbyte kan uppkomma såväl mellan olika myndigheter inom hälso- och sjukvården respektive socialtjänsten som i alla fall där hälso- och sjukvården samverkar med socialtjänsten kring vård och omsorg.

Behovet av ett ökat uppgiftsutbyte föreligger inte bara mellan myndigheter. För stora patientgrupper är det numera mest en slump om patienten träffar en privatpraktiserande läkare eller en landstingsanställd när han eller hon söker vård. Oavsett vem som

skall ge patienten vård eller behandling förefaller det av patient-säkerhetsskäl vara väsentligt att nödvändiga uppgifter om patienten finns tillgängliga vid vårdtillfället. Det kan alltså konstateras att det föreligger ett behov av att utöka möjligheterna till uppgiftsutbyte på vård- och omsorgsområdet.

Vi har i avsnitt 12.7.5 föreslagit att sekretess inte skall gälla mellan verksamheter av samma slag inom en kommun, även om verksamheterna handhas av olika nämnder. Detta innebär att olika socialtjänstmyndigheter respektive olika hälso- och sjukvårdsmyndigheter inom samma kommun eller landstingskommun kommer att fritt kunna byta uppgifter sinsemellan. Sekretess kommer emellertid alltjämt att gälla i förhållandet mellan hälso- och sjukvårdsmyndigheterna och socialtjänstmyndigheterna. Sekretess kommer också att föreligga i förhållandet mellan hälso- och sjukvårdsmyndigheterna respektive mellan socialtjänstmyndigheterna i olika kommuner eller landsting. I dessa fall är, enligt vår mening, möjligheterna för myndigheterna att utbyta uppgifter om enskilda i vård- eller omsorgssituationerna väl snäva. Detta gäller också möjligheterna till uppgiftsutbyte i förhållande till enskilda verksamheter. Vår uppfattning är att ytterligare undantag bör göras från sekretessen när det gäller uppgiftsutbyte på vård- och omsorgsområdet. Vi har diskuterat tre olika lösningar.

Det första alternativet är en utbyggnad av 14 kap. 2 § sjätte stycket sekretesslagen. I dag tar denna bestämmelse särskilt sikte på underåriga, missbrukare och gravida. I bestämmelsen anges att sekretess enligt 7 kap. 1 § och 7 kap. 4 § första och tredje styckena sekretesslagen inte hindrar att uppgift om enskilda lämnas från myndighet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten till annan sådan myndighet, om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd, eller i fråga om gravida om utlämnande av uppgift behövs för en nödvändig insats till skydd för det väntade barnet. I stället för att rikta sig till dessa utpekade grupper skulle bestämmelsen kunna inkludera alla som är i behov av nödvändig vård, omsorg, behandling eller annat stöd.

Det andra alternativet innebär att hälso- och sjukvården och socialtjänsten ges rätt att utbyta uppgifter inom vård- och omsorgsområdet enligt en generalklausul. Om intresset av att uppgiften lämnas har företrädare framför det intresse som sekretessen skall skydda skulle således uppgifter få utbytas.

Enligt det tredje och sista alternativet skulle sekretessen mellan olika myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten

när det gäller uppgifter om enskilda inom vård- och omsorgsområdet begränsas enligt ett rakt skaderekvisit. Uppgifter skulle få utbytas om det inte kunde antas att den enskilde eller någon närstående skulle lida men om uppgiften röjdes.

Av dessa tre alternativ anser vi det första är att föredra. När det gäller alternativet med en generalklausul är det svårt att förutse hur en sådan bestämmelse kommer att tillämpas i praktiken. I stor utsträckning är det de tillämpande myndigheterna som avgör en så generell bestämmelses innehåll. När det gäller alternativet med ett rakt skaderekvisit kan det ifrågasättas om möjligheterna till uppgiftsutbyte verkligen skulle öka. De uppgifter som inte är av alltför känslig natur kan utbytas redan i dag om inte den enskilde motsatt sig uppgiftsutbytet. Den situationen kan uppstå även med ett rakt skaderekvisit. Om samtycke inte kan inhämtas och det gäller känsliga uppgifter exempelvis i den psykiatriska vården kan det regelmässigt antas att det skulle vara till men för den enskilde om uppgifterna lämnades ut. Menbegreppet är ju detsamma vare sig det är ett rakt eller omvänt skaderekvisit. Lika lite som vid det omvända skaderekvisitet skall någon avvägning av intresset av sekretess och nyttan av uppgiftsutlämnandet göras.

Vi föreslår således att uppgifter om enskilda som behöver vård eller omsorg skall kunna lämnas från en myndighet inom hälso- och sjukvården eller från en myndighet inom socialtjänsten till annan sådan myndighet om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, omsorg, behandling eller annat stöd. Förslaget innebär att annars sekretessbelagda uppgifter kommer att kunna utbytas mellan olika sjukhus och kliniker och socialtjänstmyndigheter när det är direkt påkallat för att kunna bistå en enskild, oavsett den enskildes inställning. Uppgifter skall också under samma förutsättningar kunna lämnas till enskild vårdgivare eller enskild verksamhet på socialtjänstens område.

Är det inte fråga om en situation där det är direkt påkallat att bistå en enskild kommer det omvända skaderekvisitet alltjämt att vara tillämpligt. Det är den utlämnande myndigheten som skall göra prövningen av om uppgiften skall lämnas ut. Om den myndighet som begär uppgifterna påstår att uppgifterna behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård kan det kanske vara svårt för den som skall lämna ut uppgifterna att bilda sig en reell uppfattning om detta. Det bör dock ankomma på den presumptive uppgiftslämnaren

att bedöma förutsättningarna för ett utlämnande.¹³ Är det fråga om nödvändig vård sker ett sekretessgenombrott och det följer då av 15 kap. 5 § sekretesslagen att uppgifterna skall lämnas ut när uppgiften begärs från annan myndighet.

När det gäller frågan om samtycke även i fortsättningen behöver inhämtas till ett uppgiftsutbyte bör det understrykas att förslaget innebär ett undantag från det sekretesskydd som den enskilde åtnjuter enligt sekretesslagen. I första hand bör därför ett samtycke även fortsättningsvis utverkas. Undantaget måste, liksom i dag, användas med urskillning och varsamhet. En förutsättning för att tillämpa undantaget bör normalt vara att den berörde personen motsätter sig eller kan antas motsätta sig att uppgifter om hans eller hennes personliga förhållanden lämnas ut eller att saken brådskar så att det inte finns tid att inhämta samtycke.¹⁴

Sekretesslagen gäller inte utanför den offentliga verksamheten. I lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område finns särskilda bestämmelser om tystnadsplikt för den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården. Enligt 8 § får sådan personal inte obehörigt röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. På motsvarande sätt föreskrivs i 15 kap. 1 § socialtjänstlagen tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen. Vid tolkningen av obehörighetsrekvisitet har det ansetts naturligt att söka ledning i sekretesslagens bestämmelser. Mot den bakgrunden bör uppgifter som behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, omsorg, behandling eller annat stöd också kunna lämnas från enskild verksamhet utan att tystnadsplikten hindrar det.

¹³ Jfr JO 1992/93 s. 517

¹⁴ Jfr prop. 1990/91:111 s. 41

14 Uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården och socialtjänsten till polisen vid grova brott

14.1 Kort om sekretessregleringen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten

Den grundläggande bestämmelsen om sekretess inom hälso- och sjukvården finns i 7 kap. 1 § sekretesslagen. Av bestämmelsen följer att sekretess gäller för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretess för uppgifterna gäller således med ett omvänt skaderekvisit.

Sekretessen inom socialtjänsten regleras i 7 kap. 4 § sekretesslagen och gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden. Även här är det fråga om ett omvänt skaderekvisit.

All personal i allmän tjänst är underkastad tystnadsplikt.¹ Sekretesslagen gäller inte utanför den offentliga verksamheten. Lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område omfattar även personer i enskild tjänst. I denna lag finns särskilda bestämmelser om tystnadsplikt för den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården i 2 kap. 8–10 §§. Enligt 8 § får sådan personal inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

På motsvarande sätt föreskrivs i 15 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen. I 15 kap. 2 § föreskrivs tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom enskild familjerådgivning.

Tystnadsplikten inom enskild verksamhet anses inte i sig hindra att misstankar om allvarliga brott framförs till polisen. Vid tolk-

¹ 1 kap. 6 § sekretesslagen

ningen av obehörighetsrekvisitet har det emellertid ansetts naturligt att söka ledning i skaderekvisitet som finns i sekretesslagens bestämmelser.² Det har därmed sagts föreligga en nära överensstämmelse mellan tystnadsplikten för offentliga funktionärer och tystnadsplikten för vård- och socialtjänstpersonal i enskild tjänst. I olika avseenden är det dock oklart hur långt överensstämmelsen går.

Bestämmelserna om tystnadsplikt är straffsanktionerade. Den som bryter däremot kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken dömas för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år. Straffbestämmelsen är subsidiär till andra föreskrifter som särskilt straffbelägger gärningar som innebär att hemliga uppgifter röjs eller utnyttjas, se t.ex. 9 kap. 6 § rättegångsbalken.

En uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning bryter sekretessen.³ Exempel på lagstadgad skyldighet att lämna ut uppgift från hälso- och sjukvården är 11 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Enligt denna paragraf skall en uppgift om huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning lämnas ut bl.a. om uppgiften i ett särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, kronofogdemyndighet eller skattemyndighet. Motsvarande uppgiftsskyldighet för socialtjänstområdet finns i 12 kap. 10 § andra stycket socialtjänstlagen när det gäller uppgifter om att någon vistas på ett hem för vård eller boende. Ett annat exempel på uppgiftsskyldighet är 14 kap. 1 § socialtjänstlagen som gäller skyldighet för myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra angivna myndigheter att anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till barnets skydd.

14.2 Uppgiftslämnande vid misstanke om brott

14.2.1 Regleringen i sekretesslagen

De huvudsakliga bestämmelserna om myndigheters rätt att lämna uppgifter om brottsmisstankar till andra myndigheter finns i 14 kap. 2 § fjärde och femte stycket sekretesslagen.

I fjärde stycket finns en generell bestämmelse enligt vilken uppgifter om brottsmisstankar trots sekretess får lämnas ut till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har

² Prop. 1980/81:28 s. 23 och prop. 1981/82:186 s. 26

³ 14 kap. 1 § sekretesslagen

att ingripa mot brottet. För att uppgifter skall få lämnas krävs att det är fråga om brott där fängelse är föreskrivet för brottet och att brottet kan antas föranleda annan påföljd än böter. Det uppställs inga krav på någon viss grad av misstanke, utan det ankommer i stället på respektive myndighet att avgöra om en uppgift har sådan karaktär att den bör lämnas. Det har ansetts att myndigheterna vid bedömningen bör väga in sådana omständigheter som hur svårt brottet är och misstankarnas styrka.⁴ I förarbetena har också framhållits vikten av att de uppgifter som lämnas är så tillförlitliga och konkreta som möjligt.⁵

I femte stycket anges undantagen från den generella bestämmelsen i fjärde stycket. Undantagen avser vissa verksamhetsområden med särskilt sträng sekretess, t.ex. hälso- och sjukvård och socialtjänst. För dessa finns det endast möjlighet att lämna uppgifter om brottsmisstankar när brottet är av så allvarlig beskaffenhet att det lindrigaste straffet som är föreskrivet är fängelse minst två år. Exempel på sådana brott är mord, dråp, våldtäkt, grovt rån, mordbrand och grovt narkotikabrott.⁶

Undantagen i bestämmelsen korresponderar med undantagen från generalklausulens tillämpningsområde.⁷ De uppgifter som avses omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1–6 §§ sekretesslagen (hälso- och sjukvården och socialtjänsten), 7 kap. 34 § sekretesslagen (Barnombudsmannens verksamhet), 8 kap. 8 § första stycket sekretesslagen (Riksbankens kassarörelse m.m. och Riksgäldskontorets upplåningsverksamhet), 8 kap. 9 § sekretesslagen (myndigheternas uppdragsverksamhet för enskildas räkning), 8 kap. 15 § sekretesslagen (medling i arbetstvister), 9 kap. 4 § sekretesslagen (statistikverksamhet), 9 kap. 7 § sekretesslagen (teknisk bearbetning och lagring av personregister för annans räkning), 9 kap. 8 § första eller andra stycket sekretesslagen (särskilda postförsändelser m.m. och telemeddelanden), samt 9 kap. 9 § sekretesslagen (notarius publicus verksamhet).

När det gäller sjukvårds- och socialtjänstsekretessen samt sekretessen hos Barnombudsmannen anges det i samma stycke (andra meningen) att sekretessen inte hindrar att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot

⁴ Prop. 1983/84:142 s. 32

⁵ A. prop. s. 31

⁶ Se vidare tabellen i bilaga 4

⁷ 14 kap. 3 § andra stycket

någon som inte har fyllt 18 år lämnas till åklagar- och polismyndighet.

Varken i fjärde eller femte stycket görs det någon skillnad mellan att ett brott riktar sig mot ett intresse inom myndighetens eget ansvarsområde eller att brottet riktar sig mot någon annan myndighet eller mot en enskild. När det är fråga om misstankar om brott som riktar sig mot den egna verksamheten, finns det många gånger en möjlighet att med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen lämna uppgift i frågan till polismyndigheten. I denna bestämmelse anges att sekretess inte utgör hinder mot att uppgift lämnas ut om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Det kan ligga inom den utlämnande myndighetens verksamhetsområde att se till att misstankar om sådana brott blir utredda.⁸

För att bestämmelserna i fjärde och femte stycket skall vara tillämpliga skall det vara fråga om ett brott som har begåtts. Uppgifter om förestående brott kan inte lämnas med stöd av dessa bestämmelser. När det gäller myndigheternas möjligheter att anmäla förestående brott finns i stället vissa möjligheter till detta genom generalklausulen (14 kap. 3 § sekretesslagen), bestämmelserna om nödvärn och nöd (24 kap. 1 och 4 §§ brottsbalken) och bestämmelsen om skyldighet att avslöja brott som är å färde (23 kap. 6 § brottsbalken).

14.2.2 Underlåtenhet att avslöja brott som är å färde

I 23 kap. 6 § första stycket brottsbalken föreskrivs att om någon underlåter att i tid anmäla eller eljest avslöja brott som är å färde, när det kan ske utan fara för honom själv eller hans närmaste, skall han i de fall särskilt stadgande givits därom dömas för underlåtenhet att avslöja brott. Underlåtenhet att avslöja brott är alltså straffbelagd endast i de fall där detta särskilt föreskrivits. Så har skett bl.a. vid mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, rån, grovt rån, grov skadegörelse, mordbrand och brott mot lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

Att anmäla brottet för polismyndigheten är den åtgärd som i första hand bör komma i fråga. Men även avslöjande på annat sätt,

⁸ Prop. 1979/80:2 Del A s. 123 och 1983/84:142 s. 15 och JO 1993/94 s. 464

t.ex. genom meddelande till den som hotas av brottet, är tillräckligt för att någon skall vara fri från ansvar.⁹

Vad som enligt bestämmelsen skall avslöjas är brott som är "å färde". Ett brott som har kommit till fullbordan är som regel inte längre "å färde". Om gärningsmannen gjort vad som på honom ankommer men effekten av brottet inte inträtt anses brottet fortfarande vara "å färde". Men är det brottsliga förhållandet avslutat är brottet begånget och någon skyldighet att avslöja redan begångna brott finns inte. Bestämmelsen ger därmed uttryck för att det är ett viktigare intresse att kunna avvärja ett brott än att få ett brott beivrat.

Med "brott" förstås i bestämmelsen, liksom i övrigt i brottsbalken, en gärning som uppfyller de objektiva och subjektiva rekvisiten för straffbarhet.

Enligt 23 kap. 6 § tredje stycket krävs för straffansvar att gärningen fortskridit så långt att den är straffbar. Det har också ansetts för straffansvar krävas att avslöjandet skulle ha varit verkningsfullt, dvs. att brottet skulle ha avvärjts om avslöjandet hade skett.

Straffet för underlåtenhet att anmäla eller avslöja brott är vad som är stadgat för den som allenast i mindre mån medverkat till brottet. Dock får inte i något fall dömas till svårare straff än fängelse två år.

Bestämmelserna om underlåtenhet att anmäla eller eljest avslöja brott innebär att en tjänsteman för att undgå straffansvar i en viss situation kan bli tvungen att göra polisanmälan. Vid bedömningen av hur detta straffstadgande förhåller sig till sekretesslagens bestämmelser i bl.a. 14 kap. 2 § femte stycket har det ansetts att 23 kap. 6 § brottsbalken har företräde. Straffbestämmelsen bör nämligen ses som en sådan uppgiftsskyldighet som medför undantag från sekretess enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen.¹⁰

14.2.3 Vittnesplikten enligt rättegångsbalken

Enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Vittnesplikten, som regleras i 36 kap. 1 § rättegångsbalken, har därmed i princip företräde framför den sekretess eller tystnadsplikt som kan åvila vittnet. Vittnesplikten är dock inte total. När det gäller vissa angivna yrkesgrupper får dessa inte höras om något som

⁹ Holmqvist m.fl. Brottsbalken En kommentar Kap. 13–24 s. 23:76 ff.

¹⁰ Jfr prop. 1981/82:186 s. 92 och BRÅ PM 1982:6 s. 237 f.

de har blivit anförtrödda i sin yrkesutövning eller som de i samband därmed har erfarit. Detta s.k. frågeförbud regleras bl.a. i 36 kap. 5 § andra och tredje stycket. I fjärde stycket finns vissa undantag från frågeförbudet i fråga om allvarliga brott.

Frågeförbudet har uppställts till skydd för enskilda. I förarbetena till bestämmelsen angavs att vissa yrkesutövare intar en sådan förtroendeställning i förhållande till allmänheten att en viss tystnadsplikt till skydd för den enskilde är påkallad.¹¹ Med hänsyn till vikten av att tillgängliga upplysningskällor kan utnyttjas i en rättegång har det dock ansetts att stor försiktighet bör iakttagas när det gäller att bestämma de yrkesgrupper för vilka tystnadsplikten bör gälla framför vittnesplikten.

Frågeförbudet sammanfaller inte med förekommande tystnadsplikter. Regler om tystnadsplikt finns för åtskilliga andra yrkesutövare än för dem som omfattas av frågeförbudet.

I 36 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken anges följande yrkesgrupper för vilka frågeförbud råder beträffande uppgifter som i deras yrkesutövning anförtröts dem eller som de i samband därmed erfarit: 1. advokater, 2. läkare, 3. tandläkare, 4. barnmorskor, 5. sjuksköterskor, 6. psykologer, 7. psykoterapeuter samt 8. familjerådgivare enligt socialtjänstlagen 9. biträden till de i 1–8 uppräknade yrkesgrupperna. Den som till följd av 9 kap. 4 § sekretesslagen inte får lämna uppgifter som avses där (bl.a. uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i framställning av statistik) får endast höras som vittne om det är medgivet i lag att han eller hon hörs om förevarande uppgifter eller om den till vars förmån tystnadsplikten eller sekretessen gäller samtycker till det. Frågeförbudet gäller vidare enligt 36 kap. 5 § tredje stycket rättegångsbalken för rättegångsombud, biträden, försvarare. Dessa får endast höras som vittnen om vad som anförtröts dem för uppdragets fullgörande om parten medger det.

Undantag från frågeförbudet finns som sagts i 36 kap. 5 § fjärde stycket rättegångsbalken. I 36 kap. 5 § fjärde stycket punkt 1 föreskrivs att utan hinder av vad som anges i andra och tredje stycket föreligger en skyldighet att vittna – för andra än försvarare – i mål angående brott som avses i 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen. Innebörden härav är bl.a. att de under 1–9 angivna yrkesgrupperna, liksom de som avses i 9 kap. 4 § sekretesslagen, samt rättegångsombud och biträden – men inte försvarare – är skyldiga

¹¹ SOU 1938:44 s. 392

att vittna i mål angående brott där det lindrigaste straffet som är föreskrivet för brottet är fängelse i minst två år.

Fram till den 1 januari 1998 angavs tillämpningsområdet i lagtexten uttryckligen till brott för vilka inte var föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Genom en lagändring vid denna tidpunkt infördes hänvisningen till 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen.¹² Syftet härmed var främst att öppna möjlighet att bryta genom frågeförbudet i mål om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, när brottet begåtts mot någon som inte fyllt 18 år.

Enligt 36 kap. 5 § fjärde stycket punkt 2 är även den som har uppgiftsskyldighet enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen i mål enligt 5 kap. 2 § eller 6 kap. 13 eller 14 § samma lag eller enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga skyldig att svara på frågor utan hinder av frågeförbudet.

De personer som omfattas av frågeförbudet är skyldiga att såsom vittnen infinna sig inför rätten. Däremot får de inte utfrågas om omständigheter som omfattas av frågeförbudet. Förbudet skall iakttas självant av domstolen och kan självfallet inte efterges av vittnet.

Någon skillnad beträffande frågeförbudet görs inte mellan allmän eller privat tjänst.

Bestämmelserna i 36 kap. 5 § rättegångsbalken är tillämpliga också i fråga om vittnesförhör under en förundersökning i brottmål (23 kap. 13 § rättegångsbalken). Ett vittnesförhör under förundersökningen får dock inte äga rum innan undersökningen har fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet.

14.2.4 De faktiska möjligheterna för myndigheter som har att ingripa mot brott att få uppgifter från hälso- och sjukvården och socialtjänsten

Såväl inom hälso- och sjukvården som inom socialtjänsten är man, som tidigare redovisats, skyldig att lämna ut uppgifter som efterfrågas i ett särskilt fall från polis eller åklagare om att någon finns på en vårdinrättning eller i ett hem för vård eller boende. Personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten kan dessutom, när det finns en skäligen misstänkt, bli skyldiga att vittna i en förundersökning angående omständigheter som de på grund av sekretess är förhindrade att lämna uppgifter om. Detta följer av 23 kap. 13 § rättegångsbalken. Enligt denna bestämmelse får undersöknings-

¹² SFS 1997:314; prop. 1996/97:124, bet. 1996/97:SoU18, rskr. 1996/97:264

ledaren begära att förhörspersonen under förundersökningen hörs som vittne om denne vägrar yttra sig angående omständighet som är av vikt för utredningen och förhörspersonen, om åtal väcks, är skyldig att vittna i målet inför rätten.

Uppfattningen har framförts att 23 kap. 13 § rättegångsbalken skulle innebära att polisen får förhöra anställda inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten om omständigheter som dessa är skyldiga att vittna om, när det finns en skäligen misstänkt¹³. Innebörden av 23 kap. 13 § rättegångsbalken skulle alltså vara att sekretessbestämmelserna, om det finns en skäligen misstänkt, inte längre är tillämpliga utan att det i stället är bestämmelserna om frågeförbud i 36 kap. 5 § rättegångsbalken som avgör vilka uppgifter som får inhämtas.

Vi anser inte att denna tolkning av 23 kap. 13 § rättegångsbalken är riktig. För att sekretessen skall brytas krävs en uppgiftsskyldighet enligt lag eller förordning eller ett annat undantag från sekretessen. På grund av vittnesplikten bryts sekretessen i vissa fall när en anställd inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten hörs som vittne inför domstol. Det skulle dock föra för långt att anse att vittnesplikten även medför att ett polisförhör under förundersökningen bryter sekretessen. Ett sådant viktigt undantag från sekretessen skulle kräva en tydligare reglering. Vår uppfattning är alltså att det enligt gällande rätt krävs ett vittnesförhör inför domstol för att sekretessen skall brytas. Vi föreslår inte någon ändring av detta.

Den enda kategori av socialtjänstpersonal som frågeförbudet gäller för är familjerådgivare enligt socialtjänstlagen. Socialtjänstpersonalen är alltså skyldiga att avlägga vittnesmål trots att sekretess gäller för uppgifterna enligt sekretesslagen. För hälso- och sjukvårdspersonalen gäller att de inte får höras som vittnen om något som de anförtrotts i sin yrkesutövning eller som de i samband därmed erfarit om det inte är medgivet i lag eller den till vars förmån sekretessen gäller, samtycker till det.

En särskild fråga gäller vad uttrycket ”eller som de i samband därmed erfarit” syftar på. Antingen kan uttrycket syfta på att det skall vara något de erfarit i sin yrkesutövning eller något som de erfarit i samband med att något anförtrotts dem.¹⁴ Den gängse uppfattningen tycks vara att frågeförbudet endast avser anför-

¹³ Jfr Ekobrottsmyndigheten, Sekretess av intresse för åklagarväsendet, se dock även Dahlqvist, Anna-Lena, Sekretess inom rättsväsendet, 2003, s. 135 och 150 f.

¹⁴ Fitger, Rättegångsbalken del 3 s. 36:20 f.

trodda uppgifter eller uppgifter som den anställda i samband med ett sådant förtroende fått kännedom om.¹⁵ Detta medför att förhållanden som exempelvis en läkare på annat sätt än genom förtroende eller i samband med förtroendet fått kännedom om under sin yrkesutövning inte omfattas av frågeförbudet trots att läkaren har tystnadsplikt även i sådant fall.¹⁶

Svårigheten blir därmed att avgöra om en anställd fått kännedom om vissa förhållanden under sådana omständigheter att han är obehörig att vittna. Enligt Ekelöf kan man inte med säkerhet utläsa något annat av bestämmelsen än att när patienten i förtroende meddelat läkaren vissa sjukdomssymptom och denne upptäcker orsaken härtil så är läkaren obehörig att vittna. Han ifrågasätter dock om inte stadgandet borde tillämpas extensivt eller analogt i exempelvis sådana situationer där läkaren finner andra sjukdomar än vad som funnits anledning att räkna med utifrån patientens beskrivning.¹⁷

En vanlig uppfattning är att frågeförbudet inte omfattar iakttagelser som vem som helst skulle ha kunnat göra. Frågeförbudet gäller inte heller när varje form av förtroendeförhållande är uteslutet därför att det inte förekommer någon frivillighet, t.ex. vid kroppsbesiktning eller vid rättspsykiatrisk undersökning.¹⁸

14.3 Avvägningen mellan effektiv brottsbekämpning och sekretess

14.3.1 Diskussionerna vid tillkomsten av 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen

Enligt äldre rätt skilde man, när det gällde möjligheten för sjukvårds- och socialtjänstpersonal att lämna ut uppgifter om brottsmisstankar, mellan uppgifter som hade inhämtats i förtroende och sådana som inte hade inhämtats i förtroende. Om det rörde sig om förtroendeppgifter, kunde de inte röjas för polisen, om det inte var fråga om vittnesförhör. Hade däremot uppgifterna inhämtats i annat sammanhang kunde de röjas för polisen under förundersökningen. Ett sådant röjande ansågs inte obehörigt. En förutsättning var dock att

¹⁵ SOU 1938:44 s. 392, Ekelöf Rättegång IV 6:e uppl. s. 176 ff.

¹⁶ Jfr Ds Ju 1987:10 s. 25

¹⁷ Ekelöf Rättegång IV 6:e uppl. s. 178

¹⁸ Ekobrottsmyndigheten, Sekretess av intresse för åklagarväsendet och Dahlqvist, Anna-Lena, Sekretess inom rättsväsendet, 2003, s. 134

uppgifterna lämnades vid förhör. Om hälso- och sjukvårdspersonalen röjde uppgifterna i fråga i andra situationer, exempelvis lämnade dem till polisen på eget initiativ, fick röjandet anses otillbörligt. I och med att sekretesslagen infördes begränsades möjligheten för hälso- och sjukvårdens personal och socialtjänstpersonalen att lämna uppgifter om brottsmisstankar till polisen. I princip kunde därefter uppgifter om brottsmisstankar endast lämnas vid vittnesförhör om inte bestämmelserna om frågeförbud hindrade även detta.

Konsekvenserna av sekretesslagen blev alltså för den allmänna hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens del att uppgifter om enskilda personer som omfattades av sekretess i princip inte kunde lämnas till en annan myndighet annat än om det förelåg skyldighet att lämna uppgifterna enligt lag eller förordning. Det kunde dock efter hand konstateras att sekretesskyddet hade kommit att gå väl långt. Genom en lagändring år 1983 infördes den i dag gällande möjligheten för personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten att lämna ut uppgifter som angår misstanke om brott för vilka inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år.¹⁹ I samband med lagändringen diskuterades avvägningen mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och intresset av sekretess tämligen ingående.

I propositionen ansågs det vara klart att åtminstone uppgifter om brott med ett minimistraff på två års fängelse borde undantas från sekretessen.²⁰ Frågan var emellertid om man borde gå ännu längre i lättnaderna. Det diskuterades exempelvis om den som är skyldig att röja uppgifter vid ett vittnesförhör även borde kunna lämna uppgifterna vid en förundersökning. Detta ansågs dock innebära en alltför stor uppluckring av sekretesskyddet. Vidare diskuterades det om uppgifter om misstankar avseende vissa brott med lägre straffminimum än två år borde kunna lämnas till polisen eller om rätten att lämna uppgifter om brott skulle gälla inte endast fullbordade brott utan även misstankar om försök till brott. Som tidigare sagts gällde frågeförbudet fram till den 1 januari 1998 uttryckligen brott för vilka inte var föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år. En diskrepans mellan frågeförbudet och sekretessregleringen skulle därmed kunna få till följd att uppgifter kunde röjas för polisen och åklagaren under en förundersökning men inte vid ett vittnesförhör inför domstol. Av detta skäl ansågs inte att uppgifter om misstankar om brott med ett lägre straffminimum än

¹⁹ SFS 1982:1106, prop. 1981/82:186, bet. KU 1982/83:12, rskr. 1982/83: 74

²⁰ Prop. 1981/82:186 s. 21 ff.

två år eller uppgifter om misstankar om annat än fullbordade brott borde kunna lämnas till polisen.

I lagstiftningsärendet diskuterades också frågan om en längre gående lättnad i sekretessen för misstänkta fall av kvinnomisshandel. Riksdagen hade vid denna tidpunkt nyligen beslutat att upphäva kravet på angivelse av målsäganden för åtal för misshandel i hemmet och lagändringen hade trätt i kraft den 1 januari 1982. Detta gjorde det möjligt för en åklagare att väcka åtal även om den misshandlade kvinnan underlät att själv göra polisanmälan eller tog tillbaka en sådan anmälan. Departementschefen uttalade att han inte var beredd att utan ytterligare överväganden införa regler som innebar att hälso- och sjukvårdspersonalen, oberoende av kvinnans samtycke, skulle kunna lämna polisen uppgifter angående misstankar om kvinnomisshandel. Han påpekade att i den utsatta belägenhet som den misshandlade kvinnan befinner sig är kanske sjukhuset det enda ställe som hon kan vända sig till. Han ansåg att om misshandlade kvinnor vet med sig att sjukhuspersonalen mot deras vilja kan kontakta polisen, finns det en uppenbar risk för att kvinnornas benägenhet att söka sjukvård minskar. Han ansåg det inte heller uteslutet att den som utövat misshandeln t.o.m. hindrar kvinnan från att söka den vård hon behöver.²¹

Genom lagstiftning år 1984 infördes bestämmelsen i 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen som föreskriver att sekretess inte hindrar att en uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter.²² Avseende myndigheterna inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten ansågs att den tidigare införda regleringen – där gränsen för sekretessgenombrott satts till misstanke om brott med ett minimistraff om minst två års fängelse – borde behållas. I lagstiftningsärendet blev tvåårsgränsen tillämplig beträffande uppgifter hos samtliga myndigheter som vid detta tillfälle var undantagna från generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen.

²¹ Prop. 1981/82:186 s. 24

²² SFS 1984:316, prop. 1983/84:142, bet. KU 1983/84:29, rskr. 1983/84:347

14.3.2 Kvinnovåldskommissionens betänkande och prop. 1997/98:55

I betänkandet Kvinnofrid²³ föreslog Kvinnovåldskommissionen att 14 kap. 2 § sekretesslagen skulle ändras så att sekretess inte hindrar att personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten lämnar uppgifter till polis och åklagare, när det föreligger misstanke om att en person utsatts för grov misshandel enligt 3 kap. 6 § brottsbalken, grovt sexuellt utnyttjande enligt 6 kap. 3 § brottsbalken, samt grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning enligt nuvarande 4 kap. 4 a § brottsbalken. I konsekvens härmed föreslog Kvinnovåldskommissionen även att det s.k. frågeförbudet i 36 kap. 5 § rättegångsbalken skulle ge vika för vårdpersonalen vid dessa brott.

Anledningen till förslagen var att Kvinnovåldskommissionen ansåg att det borde införas regler som möjliggjorde för bl.a. hälso- och sjukvårdspersonalen att oberoende av en kvinnas samtycke lämna uppgifter till polisen om misstankar om misshandel. På så sätt skulle utsatta kvinnors situation kunna förbättras. Kvinnovåldskommissionen sade sig ha förståelse för hälso- och sjukvårdspersonalens vanda över att i vissa situationer sakna rätt att vända sig till polis och åklagare och menade att intresset av att beivra våldsbrott och förhindra upprepat våld i vissa fall får ta över den enskilda personens intresse av integritet och sekretess och anförde vidare (s. 243 f.).

Det sätt varpå samhället ser på våld som riktar sig mot kvinnor utgör en viktig faktor i kampen mot sådana brott. Om hälso- och sjukvården och sociala myndigheter förhåller sig passiva trots att det är mer eller mindre uppenbart för dem att en kvinna varit utsatt för t.ex. ett mycket allvarligt misshandelsbrott, blir detta en signal till såväl kvinnan som den misshandlande mannen, att samhället inte bryr sig om att han förgriper sig på henne. Mannens handlande riskerar att uppfattas som straffrättsligt tillåtet. Det är därför en viktig markering att hälso- och sjukvården och socialtjänsten, utan oöverstigliga hinder av sekretess, kan anmäla misstankar om t.ex. livshotande och annan allvarlig misshandel till rättsvårdande myndigheter. Ett annat viktigt argument för att det allmänna intresset måste få ta över det enskilda är att man måste kunna förhindra att mannen upprepar sitt våld mot andra offer...

Det hävdas ofta att den starka sekretessen på vårdområdet utgör en garanti för att utsatta människor skall våga vända sig till vården för hjälp och stöd. Utan den skulle kvinnor inte våga vända sig till

²³ SOU 1995:60

sjukvården, inte ens vid akuta skador, har det sagts. Det finns dock anledning att betvivla att sekretessen har en sådan avgörande betydelse i sammanhanget. Sålunda har vi vid våra kontakter med företrädare för såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården och kvinnojourerna erfart att exempelvis den uppgiftsskyldighet som föreligger för myndigheter och andra när det gäller barn som far illa ofta inte utgör något hinder för människor att vända sig till olika instanser i vårdapparaten. Liknande argument anfördes tidigare även mot sloandet av kravet på åtalsangivelse vid misshandel på enskild plats. Inte heller i det avseendet har farhågorna besannats. Det förhållandet att åklagaren är skyldig att åtala när tillräckliga bevis föreligger har av många kvinnor i stället uppfattats som ett stöd. En ökad möjlighet för personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten att anmäla misstankar om brott – även om kvinnan inte själv vill ta ett så avgörande steg – bör på liknande sätt kunna ses som ett stöd för kvinnan.

Kvinnovåldskommissionen övergick därefter till att diskutera hur en lättnad i sekretessen skulle kunna utformas. Det ansågs att sekretessen inte borde få uppluckras i allt för hög grad och att personalen inte skulle belastas med allt för stora svårigheter att avgöra i vilka fall en anmälan skulle få ske. Kvinnovåldskommissionen fastnade därför för förslaget att personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten skulle få lämna uppgifter till polis och åklagare vid vissa ytterligare, särskilt angivna, vålds- och sexualbrott.

Remissinstansernas inställning till Kvinnovåldskommissionens förslag om ett sekretessgenombrott på hälso- och sjukvårdens och socialtjänstsekreteessens område var blandade.

Regeringen anförde i prop. 1997/98:55 (s. 125 ff.) att en avvägning mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och intresset av sekretess är mycket svår att göra. Beträffande våldsbrott ansågs det i och för sig regelmässigt finnas ett större intresse av effektiv brottsbekämpning än beträffande andra brott. Därmed ansågs goda skäl kunna anföras för att öppna möjlighet för personalen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten att oberoende av kvinnans samtycke lämna polisen uppgifter som rör misstankar om t.ex. kvinnomisshandel.

Regeringen ansåg emellertid också att det fanns stora nackdelar med en regel av denna innebörd. Den föreslagna begränsningen skulle kunna få till följd att kvinnor som utsätts för våld från närstående inte känner förtroende för bl.a. läkare, psykologer och företrädare för socialtjänsten, eftersom dessa kan avslöja sådant som kvinnan vill hålla hemligt. Förslaget skulle vidare kunna leda

till att kvinnor som utsatts för våld av en närstående avstår från att söka hjälp. Det ansågs dessutom att en anmälan som sker mot kvinnans vilja eller till och med utan hennes kännedom skulle kunna upplevas som en ytterligare kränkning av hennes person. Vid våld mellan närstående ansågs det inte heller uteslutet att den som utövat misshandeln skulle kunna hindra kvinnan från att söka nödvändig sjukvård.

Regeringen underströk att hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens uppgift i första hand bör vara att motivera kvinnan att själv polisanmäla brottet och att utarbeta metoder för att stödja kvinnorna att fullfölja en anmälan. Dessutom befarades det att anmälningar som gjorts utan kvinnans medverkan skulle bli så svåra att utreda att de sällan skulle leda till beslut att väcka åtal. Såväl från rättssäkerhetssynpunkt som av hänsyn till kvinnornas anspråk på skydd ansåg regeringen att det var att föredra att uppgiftslämnandet skedde i samförstånd med kvinnan. Samma resonemang anfördes mot det s.k. frågeförbudet i rättegångsbalken.

Avslutningsvis anförde regeringen att den nu gällande intresseavvägningen mellan samhällets intresse av att brottslingar straffas och den enskildes intresse av integritet och sekretess tillkommit efter noggranna överväganden av när det ena intresset skall anses ta över det andra och att dessa avgränsningar var väl avvägda. Regeringen stannade således vid att de av Kvinnovåldskommissionen föreslagna ändringarna i sekretesslagen och rättegångsbalken inte borde genomföras. Justitiekontoret instämde i regeringens bedömning²⁴ och betänkandet godkändes av riksdagen²⁵.

14.3.3 Brott som föranleder sekretessgenombrott med en tvåårsregel och som skulle göra det med en ettårsregel resp. enligt Kvinnovåldskommissionens förslag

I och med att straffminimum anges till fängelse två år, är det endast de allra allvarligaste brotten som omfattas av regleringen i femte stycket. Vilka brottsbalksbrott detta är framgår av tabellen i bilaga 4. I tabellen finns också vissa brott ur specialstraffrätten angivna. Av tabellen framgår vilka brott som skulle föranleda sekretessgenombrott om straffminimum sänktes till ett års fängelse. Även de brott

²⁴ Bet. 1997/98:JuU13

²⁵ Rskr. 1997/98:250

som skulle föranleda sekretessbrott enligt Kvinnovåldskommissionens förslag framgår av tabellen.

14.4 Särskilt om försöksbrotten

14.4.1 KU:s uttalanden i bet. 1996/97:KU23

I en motion 1996/97:K417 begärdes ett förslag till ändring i sekretesslagen så att uppgifter från hälso- och sjukvården och socialtjänsten skulle få lämnas ut till polis och åklagare, inte bara vid misstanke om brott där straffet inte är lindrigare än fängelse i två år, utan även vid misstanke om försök till sådant brott. En sådan möjlighet skulle enligt motionären underlätta för polis och åklagare att klara upp skottlossning och beskjutning som förekommer mellan outlaw mc-klubbmedlemmar.

KU ansåg frågan vara värd att uppmärksamma.²⁶ Utskottet anförde att polis och åklagare i de flesta fall där uppgifter behövs om en person som skadats vid brott bör kunna få sådana uppgifter genom att personen ger sitt samtycke. Det kan dock finnas situationer där samtycke av olika skäl inte ges. Enligt utskottet borde det närmare övervägas att vidga möjligheten att lämna ut uppgifter vid brottsmisstanke av det slag som avsågs i motionen.

14.4.2 Försöksbrotten enligt gällande rätt

Enligt ordalydelsen i 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen hindrar sekretess inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter. Enligt förarbetena gäller bestämmelsen begångna brott, inte förestående brott.²⁷ Frågan om misstankar om försöksbrott skall inkluderas i myndigheternas möjlighet att lämna uppgifter till brottsutredande myndighet berörs inte. I prop. 2001/02:191 s. 51 framgår att även brott som påbörjats och nått en sådan punkt att förfarandet är straffbart eller som annars uppfyller kraven på straffbart handlande avses med uttrycket begångna brott. Vi gör ingen annan bedömning av rättsläget. Det torde alltså finnas möjlighet att enligt fjärde

²⁶ Bet. 1996/97:KU23

²⁷ Prop. 1983/84:142 s. 27

stycket lämna uppgifter om misstankar om försök, förberedelse och stämpling till brott i de fall dessa förfaranden uppfyller kraven för straffbart handlande.

När det gäller möjligheten för myndigheter som avses i 14 kap. 2 § femte stycket att lämna uppgifter anges det i bestämmelsen att vad som föreskrivs i fjärde stycket endast gäller vid misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år. Med hänsyn till att några straffsatser inte anges varken för försök, förberedelse eller stämpling, utesluter bestämmelsens ordalydelse att försöksbrotten skulle inkluderas i regleringen. Dessutom avvisade man vid bestämmelsens tillkomst uttryckligen tanken på att bestämmelsen skulle omfatta försöksbrotten.²⁸ Det kan därmed med säkerhet konstateras att misstankar om försöksbrott inte har varit avsedda att inkluderas i möjligheterna till uppgiftslämnande i femte stycket.

14.5 Barn i misshandelsrelationer

Kvinnor som misshandlas av närstående har inte sällan barn. Frågan om det finns behov av en utökad möjlighet att lämna uppgifter till polis- och åklagarmyndigheter när barn lever i misshandelsmiljöer bör därför också beröras.

I de fall det finns misstanke om att barnet utsatts för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken hindrar enligt 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen sekretessen enligt 7 kap. 1, 4 eller 34 §§ inte att uppgifter lämnas till åklagar- eller polismyndighet. När barn och ungdomar växer upp i familjer där det förekommer våld men inte själva utsätts för våld sker dock inget sekretessgenombrott. Utan tvekan far också dessa barn och ungdomar mycket illa. Kommittén mot barnmisshandel angav i sitt slutbetänkande Barnmisshandel Att förebygga och åtgärda²⁹ vad som borde avses med barnmisshandel. Enligt kommitténs definition är barnmisshandel när en vuxen person utsätter ett barn för fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp eller kränkningar eller försummar att tillgodose barnets grundläggande behov. Kommittén anförde också att vissa skadliga expositioner skall ses som psykisk misshandel, t.ex. att barnet tvingas bevittna våld i sin närmiljö eller leva i en miljö där våld eller hot om våld förekommer ofta. Kommitténs definition av

²⁸ Prop. 1981/82:186 s. 25

²⁹ SOU 2001:72

barnmisshandel sades i princip vara synonymt med att barnet far illa. Definitionen var avsedd att vara till hjälp när en anmälan till socialnämnden övervägdes.³⁰

Regeringen har i den efterföljande propositionen Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m. anfört att det så långt det är möjligt bör skapas en samsyn bland dem som möter barn och unga under förhållanden där de far illa eller riskerar att fara illa.³¹ Regeringen menar att kommitténs beskrivning av situationer när barn riskerar att fara illa bör användas så att den kan tjäna som ett verktyg eller hjälpmedel för yrkesgrupper som arbetar med barn eller vuxna som i andra sammanhang möter barn. Den kan exempelvis underlätta när en anmälan till socialtjänsten övervägs. Regeringen anser dock inte att ordet barnmisshandel bör användas för att beskriva de olika situationer som kan innebära att barn far illa eftersom det finns risk för förväxling med straffrättens misshandelsbegrepp.³²

Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för barn som växer upp i misshandelsmiljöer. Enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen skall socialnämnden bl.a. verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen bör var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd anmäla detta till nämnden. Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra angivna myndigheter är, enligt samma bestämmelse, skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. Sådan anmälningsskyldighet gäller också dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvårdens eller på socialtjänstens område.

Kommittén mot barnmisshandel konstaterade att det bara är en liten andel av de fall där barn misstänks fara illa som anmäls till socialnämnden. Graden av rapportering skiljer sig mellan olika yrkesgrupper men är låg inom samtliga. Enligt kommittén har en svårighet visat sig vara att ta ställning till när anmälningsskyldigheten inträder. Kommittén föreslog därför vissa lagändringar för att tydliggöra anmälningsskyldigheten. Regeringen delade kommitténs uppfattning om att det fanns behov av ytterligare åtgärder för att

³⁰ A. SOU s. 119

³¹ Prop. 2002/03:53 s. 46

³² A. prop. s. 49

öka benägenheten att anmäla till socialtjänsten att barn misstänks fara illa.³³ Den 1 juli 2003 trädde vissa lagändringar i kraft med syfte att öka kunskaperna om anmälningsskyldigheten och skapa ökad uppmärksamhet kring denna.³⁴

För att undersöka om barnens situation beaktas av personal inom hälso- och sjukvården, när det i hemmet förekommer kvinno-misshandel, har vi gått ut med en förfrågan till landets landsting. Frågan har gällt i vad mån det kontrolleras på sjukhusen eller vårdcentralerna om kvinnor som misstänks ha utsatts för misshandel i hemmet har barn i hemmiljön och om man i så fall underrättar socialtjänsten om barnens situation.

Svaren är skiftande. På flera håll förekommer det att sjukhus och vårdcentraler regelmässigt efterhör om det finns barn i hemmet, och om så är fallet, kontaktar socialtjänsten eller gör en anmälan till socialnämnden. Vissa sjukvårdsavdelningar har själva tagit fram handlingsprogram för vad som skall gälla vid bemötandet av misshandlade kvinnor. I andra fall har sådana handlingsprogram utarbetats i samarbete mellan kommunen, polisen, åklagaren och sjukvården. I handlingsprogrammen ingår att uppmärksamma barnens situation och det pekas särskilt på anmälningsskyldigheten enligt socialtjänstlagen.

Även på ställen där det saknas rutiner att se till barnens situation vid kvinno-misshandel, förekommer det att anmälan görs till socialnämnden om att barn till misshandlade kvinnor misstänks fara illa. Det finns emellertid också sjukhus och vårdcentraler där man inte alls gör någon koppling mellan kvinno-misshandeln och barnens situation.

14.6 Könstympning

14.6.1 Lagen (1982:316) med förbud mot könstympning av kvinnor

Könstympning av flickor är förbjudet och straffbart i Sverige enligt särskild lagstiftning sedan 1982.³⁵ I lagen med förbud mot könstympning av kvinnor anges i 1 § att ett ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympa eller åstadkomma andra bestående förändringar av könsorganen inte får utföras. Förbudet gäller oav-

³³ Prop. 2002/03:53 s. 62 ff.

³⁴ SFS 2003:407, prop. 2002/03:53, bet. 2002/03:SoU15, rskr. 2002/03:225

³⁵ SFS 1982:316, prop. 1981/82:172, bet. SoU 1981/82:47, rskr. 1981/82:333

sett om samtycke till ingreppet har lämnats eller inte. Även om kvinnan, eller vårdnadshavaren om det gäller ett barn, uttryckligen begär ett ingrepp av detta slag får det inte utföras.

Lagen syftar till att förhindra att kvinnlig könsstympning utförs. Samtidigt är avsikten att markera ett avståndstagande från den kvinnosyn som bruket av könsstympning ger uttryck för. Med ingrepp menas i lagen alla typer av åtgärder från de mest omfattande till de minst ingripande. Alla former av ingrepp är således otillåtna. Inte heller ett ingrepp som innebär att man t.ex. efter en förlossning åter syr ihop en kvinna som tidigare blivit omskuren torde kunna få förekomma.³⁶

Den som bryter mot förbudet i lagen kan dömas till fängelse i högst fyra år. För grovt brott, dvs. i de fall ingreppet har medfört livsfara, allvarlig sjukdom eller i annat fall inneburit ett synnerligen hänsynslöst beteende, är straffet fängelse i lägst två år och högst tio år. Även försök, förberedelse och stämpling till brott, liksom underlåtenhet att avslöja könsstympning som är å färde, är straffbara.

År 1999 togs kravet på dubbel straffbarhet bort för brott mot lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor som begås utomlands.³⁷ Detta innebär att man numera i Sverige kan straffas för att ha utfört eller låtit utföra könsstympning utomlands, även om man gjort det i ett land som tillåter det.

14.6.2 Frågan om sekretess vid misstankar om könsstympning

För att sekretessen för personalen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten skall brytas krävs, som tidigare redovisats, enligt 14 kap. 2 § femte stycket att det är fråga om misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller att det är fråga om misstanke om brott mot underårig enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken.

När det gäller brottet könsstympning är straffet för normalbrottet fängelse i högst fyra år och för det grova brottet fängelse lägst två år och högst tio år. Detta innebär att personalen inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten får anmäla misstänkt könsstympning till polis- eller åklagarmyndighet när det gäller misstanke om grovt brott. Att brott av normalgraden inte omfattas av begränsningen i sekretessen har sagts inte vålla några problem i praktiken.

³⁶ Prop. 1997/98:55 s. 97

³⁷ Prop. 1998/99:70

Den form av könsstympning som vanligtvis praktiseras bland de invandrargrupper som är aktuella är nämligen infibulation, vilket normalt torde bedömas som ett grovt brott.³⁸

Könsstympning är inget brottbalksbrott utan ingår i specialstraffrätten. Brottet omfattas därmed inte av undantaget i 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen såvitt gäller vissa brott enligt brottsbalken som riktas mot underåriga. Detta innebär att även beträffande underåriga krävs ett grovt brott för ett sekretessgenombrott.

Frågan är då om en gärning som utgör brott mot lagen med förbud mot könsstympning, även kan bedömas som misshandel eller annat brott i 3 kap. brottsbalken. I så fall skulle uppgifter kunna lämnas ut till polismyndighet när brottet riktas mot en underårig. Vid införandet av lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor uttalades att den föreslagna lagen uttömmande skulle reglera förbudet mot omskärelse av kvinnor och att syftet var att någon tillämpning av reglerna om misshandel i brottsbalken inte skulle bli aktuell i dessa fall.³⁹

Det är dock inte självklart att de straffrättsliga konkurrensreglerna skall tillmätas betydelse när det är fråga om tillåtligheten av att enligt sekretesslagen lämna ut uppgifter om brott. JO har i ett beslut tagit upp frågan om det varit möjligt för Barnombudsmannen att polisanmäla könsstymningsbrott som riktat sig mot underåriga när det framstått som oklart om brotten varit av normalgraden eller grova.⁴⁰ JO menade att det finns utrymme för olika uppfattningar och saknade därför anledning att kritisera Barnombudsmannen.

Vi återkommer under våra överväganden till frågan om undantag från sekretess vid misstankar om könsstympning.

14.7 Våra överväganden och förslag

14.7.1 Inledning

Att en avvägning mellan intresset av sekretess och intresset av en effektiv brottsbekämpning är svår att göra visar inte minst de diskussioner som har förts i denna fråga sedan sekretesslagens tillkomst. När nu frågan tas upp igen i våra direktiv är det mot bakgrund av ett förslag i motion 1996/97:K417. Motionsförslaget innebär

³⁸ A. prop. s. 12

³⁹ Prop. 1981/82:172 s. 8

⁴⁰ Beslut 2002-02-15, dnr 3235-2001

att brottsmisstankar inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten skall få lämnas till polis- och åklagarmyndigheter, inte bara vid misstanke om fullbordade brott där straffet inte är lindrigare än fängelse i två år, utan även vid försök till sådana brott. Enligt direktiven bör dock även andra avgränsningar övervägas.

Vi har inledningsvis ställt oss frågan vilka överväganden det finns utrymme för oss att göra när det gäller tvåårsregeln i 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen. Frågan skall ses mot bakgrund av att regeringen i februari 1998 – endast två månader innan kommittédirektiven beslutades – uttalade att den nu gällande regleringen tillkommit efter noggranna överväganden och att gränsdragningarna mellan samhällets intresse av att brottslingar straffas och den enskildes intresse av integritet och sekretess är väl avvägda.⁴¹ Justitieutskottet instämde i regeringens bedömning⁴² och utskottsbetänkandet godkändes av riksdagen⁴³.

Trots detta har alltså frågan om hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens uppgiftslämnande till brottsutredande myndigheter vid grova brott tagits upp i våra direktiv. Vårt uppdrag har sagts vara att undersöka om tvåårsregeln i några situationer leder till otillfredsställande resultat. Vi tolkar detta som att vi skall göra en förutsättningslös prövning av om en ändring behövs. Något hinder mot att överväga omständigheter som beaktats i tidigare lagstiftningsarbeten ser vi alltså inte.

14.7.2 Särskilt om sekretess och våldsutsatta kvinnor

Bedömning: Utan en våldsutsatt kvinnas medgivande bör – liksom i dag – uppgifter från hälso- och sjukvården och socialtjänsten till de brottsutredande myndigheterna kunna lämnas endast vid de allra grövsta brotten. Den omständigheten att det finns barn i hemmet föranleder inget annat ställningstagande.

Det kan finnas vissa typer av brott där det finns ett större intresse av effektiv brottsbekämpning än vad som gäller för andra. Utöver mycket allvarliga brott och brott som riktas mot barn och ungdomar, där det redan i dag finns lättnader i sekretessen, kan detta också gälla för våldsbrott som riktar sig mot kvinnor i nära rela-

⁴¹ Prop. 1997/98:55

⁴² Bet. 1997/98:JuU13

⁴³ Rskr. 1997/98:250

tioner. I vissa diskussioner har detta anförts som skäl för att ge personalen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten en utökad möjlighet att utan samtycke från den enskilde lämna polisen uppgifter.

Sekretessen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är ett viktigt skydd för den enskildes integritet. Det måste därför finnas starka skäl för att utvidga det område där personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten får vidarebefordra uppgifter om misstänkta brott till polis och åklagare. Ett undantag från sekretessen när det gäller våld mot kvinnor har sagts vara en viktig markering av att samhället inte tolererar sådant våld. Vi är dock tveksamma till om följderna av en sådan markering skulle gagna våldsutsatta kvinnor.

Det är av stor vikt att enskilda kan känna förtroende för att uppgifter om personliga förhållanden som lämnas till läkare, sjuksköterskor, psykologer och företrädare för socialtjänsten inte förs vidare utan den enskildes samtycke. För kvinnor som utsätts för våld av män i nära relationer uppstår särskilda svårigheter eftersom den som gör kvinnan illa är en person som står henne känslomässigt nära och som hon kanske även har barn tillsammans med. Denna utsatthet kan medföra behov av samhällets stöd och hjälp. Det är då viktigt att samhället kan erbjuda detta.

Hjälpen bör i första hand syfta till att kvinnans skador, såväl fysiska som psykiska, tas om hand samt till att kvinnan skyddas från att utsättas för ytterligare våld. För att våldet mot kvinnan skall upphöra krävs oftast att kvinnan bryter med mannen som slår henne eller att mannen får kvalificerad hjälp. Genom hjälp och stöd från vården och socialtjänsten kan kvinnans självkänsla stärkas så att hon får möjlighet att ta sig ur misshandelsrelationen. Hjälpen och stödet kan också få effekten att hon själv orkar polisanmäla mannen.

Det är dock inte alla kvinnor som, trots hjälp och stöd, kan förmås att förändra sin situation eller att polisanmäla mannen. Detta kan ha känslomässiga eller praktiska orsaker eller vara en kombination av båda. När det gäller oviljan mot att göra en polisanmälan kan detta också ha sitt ursprung i att kvinnan saknar tilltro till rättsväsendet eller helt enkelt inte anser att en polisanmälan kan vara till någon hjälp för henne.

Frågan är då om en utökad möjlighet för personalen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten att anmäla misstankar om brott – när kvinnan själv inte vill ta ett sådant steg – skulle vara av godo. Det har sagts att en polisanmälan av någon annan än kvinnan i en

sådan situation skulle kunna vara ett stöd. Det kan finnas sådana fall. Man kan dock inte bortse från att effekten av polisanmälan kan bli den rakt motsatta. Inskränkningen i kvinnans självbestämmanderätt skulle kunna uppfattas som mycket kränkande. Om det sedan blir så att kvinnans uppgifter under rättsprocessen ifrågasätts eller betvivlas kan det bli en ytterligare belastning för kvinnan.

Det har i tidigare sammanhang framhållits att hälso- och sjukvården kan vara det enda ställe dit en våldsutsatt kvinna kan vända sig utan rädsla för att de uppgifter som lämnas sprids vidare. Mot den bakgrunden är det vår uppfattning att de personer vars professionella hjälp kvinnan är beroende av endast i klara undantagsfall skall få lämna uppgifter om brottsmisstankar vidare till polisen. I dag finns den möjligheten för hälso- och sjukvårds- och socialtjänstpersonalen endast vid de allra grövsta brotten.

För att en polisanmälan skall leda till en fällande dom krävs att brott kan bevisas. I de allra flesta fall förutsätter detta att den som utsatts för brottet redovisar vad som förekommit både i polisutredningen och i den eventuellt följande rättegången. Om den som drabbats av brott inte medverkar vid polisutredningen är det oftast svårt att få bevisningen att räcka till ens ett åtal.

Statistik från Brottsförebyggande rådet (BRÅ) visar att det i dag endast är cirka en fjärdedel av det totala antalet anmälda misshandelsbrott mot kvinnor som leder till åtalsbeslut (åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse). I de fall kvinnan är bekant med mannen leder polisanmälan till åtal i något fler fall. År 2000 ledde, i de fall kvinnan var bekant med mannen som utsatte henne för våld och misshandeln skedde inomhus, 27 % av anmälningarna till åtalsbeslut. År 2002 hade denna siffra minskat till 24 %. Fram till och med år 1998 skilde man i statistiken mellan grov misshandel och annan misshandel. När det gällde grov misshandel fattades år 1998 åtalsbeslut i 44 % av fallen när brottet begåtts inomhus av en för kvinnan bekant person.

Av statistiken går det inte att utläsa vem som anmält den brottsliga gärningen till polisen eller vad som föranlett att anmälningen inte lett till något åtalsbeslut. Att det inte är fler anmälningar av icke grova fall av misshandel som leder till åtalsbeslut när gärningsmannen är känd ger dock anledning att ifrågasätta om ett utökat uppgiftslämnande utan kvinnans samtycke från hälso- och sjukvården eller från socialtjänsten till de brottsutredande myndigheterna verkligen skulle medföra en effektivare brottsbekämpning.

Vi ställer oss alltså tveksamma till om en utökning av möjligheten att utan medgivande lämna uppgifter om brott till de brottsutredande myndigheterna skulle ligga i våldsutsatta kvinnors intresse. Liksom man ansett tidigare menar vi att det är att föredra att hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens uppgiftslämnande till de brottsbeivrande myndigheterna sker i samförstånd med kvinnan och att kvinnan får stöd att stå fast vid sin anmälan.

När det gäller de allra grövsta brotten har man ansett att intresset av sekretess bör få stå tillbaka till förmån för möjligheten att underätta de brottsutredande myndigheterna om brottsmisstankar. Detta bör gälla även fortsättningsvis. Vi återkommer nedan till vilka brott som bör räknas till de allra grövsta.

Något om vilka åtgärder som bör vidtas när det finns barn i hemmet

Frågan är om den omständigheten att det finns barn i hemmet bör påverka möjligheterna för hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens personal att polisanmäla brottsmisstankarna. Barn och ungdomar, som inte själva blir slagna men som växer upp i familjer där det förekommer våld, far ofta illa. Det är därför av vikt att barnens situation uppmärksammas när kvinnor misshandlas. Det är emellertid socialnämnden, inte polisen, som svarar för att barnet får det skydd eller stöd som behövs. Någon anledning att utöka möjligheterna för socialtjänsten eller hälso- och sjukvården att lämna uppgifter till polisen om kvinnomisshandel för att förbättra barnens situation ser vi därför inte. Däremot måste det komma till socialnämndens kännedom att barnet kan vara i behov av hjälp för att barnet skall få det skydd eller stöd som behövs.

De undersökningar som företagits av Kommittén mot barnmisshandel tyder på att den anmälningsskyldighet som finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen inte fungerar som lagstiftaren avsett.⁴⁴ Vår förfrågan till landstingen om i vad mån hälso- och sjukvården uppmärksammar barnens situation när kvinnor som misshandlats söker vård visar, som framgått i avsnitt 14.5, på mycket skiftande rutiner. I vissa fall frågar man regelmässigt efter om det finns barn i hemmet och har dessutom en beredskap för att göra en anmälan till socialnämnden, i andra fall görs ingen koppling mellan våldet mot kvinnan och de hemmavarande barnen.

⁴⁴ SOU 2001:72 s 165

Kommittén mot barnmisshandel ansåg att det inom all hälso- och sjukvård, där man mer frekvent möter vuxna som typiskt sett kan ha svårigheter att klara av sitt föräldraskap, bör finnas rutiner som syftar till att uppmärksamma barnen. Enligt Kommittén mot barnmisshandel bör det inledningsvis klargöras om patienten har barn eller inte, antingen hemmaboende eller umgängesbarn. Situationen kan därefter behöva hanteras olika beroende på främst arten och graden av patientens problem och barnets ålder. De handlingsalternativ som kan övervägas bör framgå av de utarbetade rutinerna. Det kan, enligt kommittén, handla om att i samförstånd med patienten verka för ett sammanträffande med BVC eller socialtjänsten. Någon gång kan dock missförhållandena vara så allvarliga att en omedelbar anmälan till socialnämnden måste ske.

Vi delar den uppfattning Kommittén mot barnmisshandel framfört och menar att barnens situation måste uppmärksammas i större utsträckning i verksamheter där man möter misshandlade kvinnor. I den del av hälso- och sjukvården där man kommer i kontakt med kvinnor som utsatts för våld måste det finnas fungerande rutiner som innebär att socialtjänsten kontaktas och barnets intressen tillvaratas. Syftet är naturligtvis i första hand att ge stöd och hjälp till barnet. Härigenom skapas emellertid också en möjlighet att initiera ett stöd åt den utsatta kvinnan.

14.7.3 Uppgifter om brottsmisstankar skall få lämnas till de brottsutredande myndigheterna även beträffande försök till brott för vilka inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år

Förslag: Personalen inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten m.fl. skall få möjlighet att lämna uppgifter till polis- eller åklagarmyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, inte bara som i dag när det gäller misstankar om brott för vilka inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, utan även beträffande misstankar om försök till sådana brott.

Även för de myndigheter där behovet av sekretess har ansetts vara särskilt starkt har intresset av sekretess fått stå tillbaka för intresset av en effektiv brottsbekämpning när det gäller mycket allvarliga brott. Till följd härav får uppgifter lämnas från hälso- och sjuk-

vården och socialtjänsten till polisen när det finns misstanke om brott där det lägsta straffet i straffskalan är fängelse två år.

Utifrån aspekten att det är de allvarligaste brotten som bör föranleda möjlighet till sekretessgenombrott har vi frågat oss om inte även brott med lägst ett års fängelse i straffskalan skulle kunna räknas som tillräckligt allvarliga för att uppgifter om dem skulle få lämnas utan den enskildes samtycke. På så sätt skulle misstankar om t.ex. grov misshandel och rån inkluderas bland brotten som kunde föranleda sekretessgenombrott.

En generell sänkning av lägsta straffet för de brott som bör komma i fråga för sekretessgenombrott till ett års fängelse skulle dock innebära en tämligen stor uppluckring av sekretessen. Det skulle förvisso röra sig om sekretessgenombrott för allvarliga brott men det skulle inte längre vara förbehållet de allra grövsta brotten. Enligt vår uppfattning är det endast vid dessa som intresset av att uppgifter kan lämnas till polis och åklagare väger tyngre än den enskildes intresse av integritet och sekretess. Vi förordar därför inte någon sänkning av det lägsta straff som krävs för att hälso- och sjukvården och socialtjänsten skall få lämna uppgifter om brottsmisstankar till de brottsutredande myndigheterna.

När någon gör sig skyldig till brott med ett lägsta straff om två års fängelse är det fråga om mycket allvarlig brottslighet. De brott som avses är t.ex. mord, dråp, våldtäkt och grovt rån. Redan när försökspunkten till ett sådant brott uppnåtts är det oftast fråga om ett allvarligt brott som inte sällan orsakar svåra skador. I de fall fullbordanspunkten varit nära och brottet kanske avbrutits enbart på grund av tillfälliga omständigheter kan gärningen te sig nästan lika straffvärd som ett fullbordat brott.

I 23 kap. 1 § andra stycket brottsbalken anges att straff för försök bestäms högst till vad som gäller för fullbordat brott och må ej sättas under fängelse, om lägsta straff för det fullbordade brottet är fängelse i två år eller däröver.

När tvåårsregeln infördes ansågs det vara angeläget att sekretessen inte var så sträng att den försvårade polisens spanings- och utredningsverksamhet när det gällde den särskilt allvarliga brottsligheten. Vid detta tillfälle diskuterades om möjligheten att lämna uppgifter skulle gälla bara vid misstankar om fullbordade brott eller även vid misstankar om försök till brott. Ett förslag om undantag från sekretessen även för misstankar om försöksbrott hade lämnats i departementspromemorian Ds Ju 1981:17. I undantaget från frågeförbudet i rättegångsbalken angavs emellertid uttryckligen vid denna

tidpunkt att det endast var beträffande brott med ett straffminimum på två års fängelse som uppgifter fick lämnas vid vittnesförhör. Om undantag från sekretessbestämmelserna skulle göras för försöksbrotten skulle detta få till följd att uppgifter fick röjas för polisen och åklagaren under en förundersökning men inte vid vittnesförhör inför domstol. Med hänsyn härtill kom bestämmelsen att omfatta endast fullbordade brott.⁴⁵ Numera korresponderar undantaget från frågeförbudet och bestämmelsen om sekretessgenombrott vid grova brott. I 36 kap. 5 § fjärde stycket rättegångsbalken anges att det föreligger skyldighet att vittna angående brott som avses i 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen.

Utgångspunkten har varit att undantag från sekretessen bör göras när det gäller de allvarligaste brotten. Vår uppfattning är att även ett straffbart försök till ett brott som har minst två års fängelse i straffskalan bör räknas till den allvarligaste brottsligheten. Undantaget från sekretess i 14 kap. 2 § femte stycket borde därmed inte bara omfatta misstankar om fullbordade brott utan även misstankar om försök till de brott som avses i bestämmelsen.

Det har emellertid befarats att en ändring av tvåårsregeln till att omfatta även försöksbrotten skulle kunna skapa avgränsningsproblem för dem som skall tillämpa bestämmelsen. Enligt 23 kap. 1 § brottsbalken krävs, för att ett straffbart försök skall föreligga, att gärningsmannen har påbörjat utförandet av brottet och att det antingen förelegat fara för brottets fullbordan eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter samt att kravet på uppsåt är uppfyllt. En juridisk bedömning i dessa hänseenden är svår att göra även för jurister. Det händer exempelvis att en person som är misstänkt för försök till dråp senare döms för grov misshandel. Redan i dag kan emellertid liknande avgränsningsproblem uppkomma vid tillämpningen av 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen. Det händer t.ex. inte sällan att en misstanke om mord omrubriceras till grov misshandel och vållande till annans död.

Avgränsningsfrågorna när det gäller möjligheten att lämna uppgifter vid försöksbrott bör inte överdrivas. Begär polisen uppgifter som angår misstankar om ett visst brott som föranleder sekretessgenombrott har personalen ansetts skyldig att till följd av 15 kap. 5 § sekretesslagen lämna ut uppgifterna.⁴⁶ I de fall det blir aktuellt för en myndighet att ta ställning till om man självmant skall rapportera

⁴⁵ Prop. 1981/82:186 s. 25

⁴⁶ Prop. 1983/84:142 s. 38

brottsmisstankar till en brottsutredande myndighet får en bedömning göras i det enskilda fallet. Liksom i andra fall när det är fråga om myndigheters uppgiftslämnande till brottsutredande myndigheter måste det beaktas hur svårt brottet är och hur starka misstankarna är.

När det gäller att avgöra om ett försöksbrott föreligger kan det knappast bli fråga om någon strikt juridisk bedömning. De fall där det skulle bli aktuellt att lämna uppgifter till polisen om försöksbrott torde främst vara vid våldsbrott. Har någon svävat i livsfara på grund av det våld han eller hon utsatts för eller har våldet i sig varit livsfarligt, bör uppgift kunna lämnas såvitt angår misstanke om försök till mord eller försök till dråp. Att gärningen senare bedöms som exempelvis grov misshandel kan inte anses innebära att det varit fel att lämna uppgifterna. Är det tveksamt om vissa uppgifter verkligen får lämnas ut, kan det vara lämpligt att myndigheten kontaktar polis eller åklagare för att få råd och upplysningar. En sådan förfrågan bör kunna ske utan att uppgifter för vilka sekretess gäller behöver röjas.

Vår uppfattning är således att det inte finns någon anledning att göra någon skillnad mellan misstankar om fullbordade brott för vilka lägsta straffet är fängelse i två år och försök till sådana brott, när det gäller möjligheten att lämna uppgifter om brottsmisstankar till polisen. Vi föreslår därför att ett tillägg görs till bestämmelsen i nuvarande 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen så att det blir möjligt för hälso- och sjukvårdspersonalen och socialtjänstpersonalen att lämna uppgifter till de brottsutredande myndigheterna, inte bara beträffande misstankar om brott som föranleder ett lägsta fängelsestraff om två år, utan även vid försök till sådana brott.

Genom en sådan ändring kommer inte bara hälso- och sjukvården och socialtjänsten att få en utvidgad möjlighet att lämna uppgifter till polis- och åklagarmyndigheten. Detta kommer också att gälla för Barnombudsmannen, Riksbankens kassarörelse m.fl. Liksom i dag kommer undantaget från sekretess dock främst att få betydelse för hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Genom hänvisningen i 36 kap. 5 § fjärde stycket 1 till bestämmelsen kommer undantaget från frågeförbudet även att omfatta misstankar om försök till brott med lägst två års fängelse i straffskalan.

14.7.4 Misstankar om könsstympning av underårig skall få lämnas till polis- och åklagarmyndighet oavsett brottets svårhetsgrad

Förslag: Oavsett brottets svårhetsgrad skall sekretess inte hindra att misstankar om könsstympning av underårig lämnas från hälso- och sjukvården, socialtjänsten och Barnombudsmannen till polis- och åklagarmyndighet.

När det gäller brottet könsstympning är straffet för normalbrottet fängelse i högst fyra år och för det grova brottet fängelse lägst två och högst tio år. Vi har ovan förslagit att även misstankar om försök till brott med lägst två års fängelse i straffskalan kan leda till sekretessgenombrott. Detta innebär att personalen inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten inte bara får anmäla misstankar om grov könsstympning till polis- eller åklagarmyndighet utan även misstankar om försök till sådant brott.

När det gäller brott som riktas mot en underårig kan polis-anmälan göras utan hinder av sekretess av hälso- och sjukvården, socialtjänsten och Barnombudsmannen när det gäller brott enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken. När det gäller könsstympning av normalgraden som riktas mot underåriga finns det ingen uttrycklig möjlighet att lämna uppgifter. Om en sådan möjlighet ändå finns med tanke på att rekvisiten för misshandel är uppfyllda när könsstympning föreligger har ansetts oklart.⁴⁷

Könsstympning utförs i varierande ålder beroende på varifrån kvinnan kommer. I vissa länder utförs stympningen redan när flickorna är nyfödda, i andra länder i 6–14 års åldern, vilket tycks vara det vanligaste. I åter andra länder sker stympningen strax före första förlossningen.⁴⁸ Alla former av könsstympning innebär ett bestående lidande för den stympade kvinnans del. Ingreppet leder ofta till allvarliga fysiska och psykiska skador. Sjukligheten är stor och dödlighet förekommer.⁴⁹ Könsstympning är en kränkning av de mänskliga rättigheterna. Det är ett angrepp på såväl den kroppsliga integriteten som rätten till hälsa.⁵⁰

Det är viktigt att misstänkta fall av könsstympning mot underåriga kommer till polis och åklagares kännedom och resulterar i en

⁴⁷ Jfr JO beslut 2002-02-15, dnr 3235-2001

⁴⁸ Prop. 1997/98:55 s. 97

⁴⁹ A. prop. s. 98

⁵⁰ Riksdagens frågor för skriftliga svar, svar på fråga 2001/02:19

domstolsprövning. De sekretesshinder som kan finnas mot att lämna polisen uppgifter bör därför undanröjas. Detta sker enklast genom ett tillägg till bestämmelsen om undantag från sekretess som finns i den nuvarande 14 kap. 2 § femte stycket när det är fråga om vissa brottbalksbrott mot underårig. På så sätt kommer sekretess inte att hindra att misstankar om brott mot underårig enligt lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor lämnas från hälso- och sjukvården, socialtjänsten och Barnombudsmannen till polis- och åklagarmyndighet. Vi föreslår ett sådant tillägg. Härigenom kommer uppgifter om misstankar om könsstympning, när det gäller underåriga, att kunna lämnas oavsett om det gäller brott av normalgraden eller grova brott och oavsett om det gäller fullbordade brott eller försök, förberedelse eller stämpling till brott.

I detta sammanhang bör erinras om bestämmelserna om underlåtenhet att avslöja brott som är å färde enligt 23 kap. 6 § brottsbalken. Oavsett om det gäller underåriga eller vuxna och oavsett om det gäller grova brott eller brott av normalgraden föreligger en skyldighet att avslöja brott mot lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor som är å färde. Detta innebär att om det finns allvarliga misstankar om att brott mot lagen skall begås kan personalen inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten vara skyldig att anmäla detta för polisen.⁵¹

När det gäller enskild verksamhet innebär tystnadsplikten att den anställda inte obehörigen får röja vad han eller hon fått veta i verksamheten om enskildas personliga förhållanden. Vid tolkningen av vad som skall anses som obehörigt har det ansetts naturligt att söka ledning i sekretesslagens bestämmelser. I samma utsträckning som myndigheter får utbyta uppgifter med stöd av sekretesslagen bör uppgifter få lämnas från enskild verksamhet till en myndighet utan att uppgiftslämnandet anses som ett otillbörligt röjande. Uppgifter om misstankar om könsstympning när det gäller underåriga skall därmed kunna lämnas till polisen från enskild verksamhet utan att brott mot tystnadsplikten kommer i fråga.

Vittnesplikt skall råda för uppgifter om könsstympning av underårig. Den föreslagna bestämmelsen bör därmed omfattas av undantagen från frågeförbudet i 36 kap. 5 § fjärde stycket rättegångsbalken.

⁵¹ Jfr prop. 1981/82:186 s. 92

15 Samarbetet mot ungdomsbrott

15.1 Inledning

En särskild fråga i vårt uppdrag gäller polisens och andra myndigheters, främst socialnämndernas, samarbete mot ungdomsbrott. I våra direktiv sägs att ett väl fungerande samarbete, särskilt mellan socialtjänst och polis, kan gagna såväl samhället som helhet som den enskilde. En ökad möjlighet att lämna uppgifter från socialtjänsten till polisen skulle medföra att dessa myndigheter bättre och gemensamt kunde verka för att t.ex. ungdomar som är i farozonen får stöd och hjälp och på så sätt förhindra att de begår brott.

Vidare sägs i direktiven vår uppgift vara att ta reda på vilka uppgifter polisen behöver från socialtjänsten och andra myndigheter för att kunna förebygga ungdomsbrott samt att redogöra för i vilken utsträckning de önskade uppgifterna kan lämnas inom ramen för nuvarande bestämmelser. Vi skall också väga nyttan av att öka möjligheterna för polisen att ta del av uppgifter mot den skada som ett ökat uppgiftsutbyte kan få för socialtjänstens klientsamarbete och för kontakten mellan myndigheter och enskilda i stort. Avsikten är att resultatet av detta arbete skall klarlägga nu nämnda frågeställningar och eventuellt mynna ut i ett förslag om lättnad i socialtjänstsekretessen eller andra sekretessbestämmelser.

15.2 Allmänt om det brottsförebyggande arbetet

Polisens uppgift är att förebygga, beivra och bekämpa brott.¹ Att polisens verksamhet har stor betydelse för det brottsförebyggande arbetet är därför självklart. Efter sekretesslagens tillkomst har arbetet med att försöka förebygga ungdomsbrott emellertid kommit att omfatta även andra verksamheter än enbart de som har till

¹ 2 § polislagen (1984:387)

uppgift att bekämpa brottslighet. I detta arbete försöker man förebygga och förhindra brott och utbyta information på ett så tidigt stadium som möjligt, ofta innan det finns någon konkret brottsmisstanke. Eftersom sekretessregleringen utgår från mer traditionella metoder för brottsbekämpning kan det finnas onödiga hinder i det brottsförebyggande arbetet mellan olika myndigheter.

Med brottsförebyggande verksamhet i egentlig mening avses i polislagen sådan verksamhet som är riktad till personer vilka inte är föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av brott. Det gäller t.ex. skolundervisning i lag och rätt och den ungdomsverksamhet i övrigt som polisen bedriver liksom den brottsförebyggande informationen och kontaktverksamheten som syftar till att ge information till allmänheten om brottsrisker och om åtgärder som kan vidtas för att öka det egna skyddet mot brott.² Brottsförebyggande arbete i en mer allmän bemärkelse kan sägas vara sådana aktiviteter som minskar benägenheten att begå brott eller försvårar genomförandet av brottsliga handlingar. Definitionsmässigt kan därmed många olika slags åtgärder och insatser betecknas som brottsförebyggande arbete.³

Beträffande socialnämnden betonas i 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) bland annat socialtjänstens ansvar för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd eller stöd som det behöver. Socialnämnden har i vid mening ett brottsförebyggande ansvar för barn och ungdomar.

Syftet med utbildningen i skolan för barn och ungdom är dels att ge eleverna kunskaper och färdigheter, dels att i samarbete med hemmen främja deras harmoniska utveckling till ansvars-kännande människor.⁴ Även skolan har i vid bemärkelse brottsförebyggande uppgifter. I mer specifik betydelse har skolan brottsförebyggande uppgifter när det gäller brott som är hänförliga till rasism och mobbning. Skolan skall nämligen aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden. Det är sagt att skolan bör aktivt samarbeta med exempelvis polis och socialtjänst i syfte att göra klart att samhällets övriga lagar och regelsystem gäller också i skolan.⁵

Beträffande allmänt förebyggande åtgärder bland barn och ungdom gäller ett cirkulär (1970:513) till socialstyrelsen m.fl. myndig-

² Prop. 1983/84:111 s. 55

³ Jfr Ds 1992:93 Lokalt brottsförebyggande arbete m.m.

⁴ 1 kap. 2 § skollagen (1985:1100)

⁵ Prop. 1992/93:220

heter om intensifierat samarbete mellan socialnämnd, skola och polis. Enligt cirkuläret bör det för planering och samordning av samhällets resurser för att främja barns och ungdoms utveckling samt förebygga och motverka brottslighet och annan missanpassning bland barn och ungdom i kommunerna finnas ett organ för samarbete mellan framför allt socialnämnd, skola och polis. Till samarbetet kan knytas även företrädare för andra myndigheter och organisationer som berörs av verksamheten. Initiativet till att samlagsorgan bildas bör i första hand tas av socialnämnderna. Länsstyrelserna bör också verka för att samlagsorgan bildas. Samarbetsorganet bör varje år senast den 31 mars lämna berättelse om sin verksamhet till länsstyrelsen.

Vid flera tillfällen har det påpekats att 1970 års cirkulär bör upphävas. Så skedde bl.a. i Socialstyrelsens yttrande till Justitiedepartementet över betänkandet *Handläggning av ungdomsmål – en utvärdering av 1995 års ungdomsmålsreform* (SOU 1999:108). Något beslut om att upphäva cirkuläret har dock inte fattats.

För att förstärka och utveckla det brottsförebyggande arbetet presenterade regeringen år 1996 *Allas vårt ansvar – ett nationellt brottsförebyggande program* (Ds 1996:59). Programmet skulle ses som början till ett brett upplagt arbete för att skapa förutsättningar för ett långsiktigt och uthålligt brottsförebyggande arbete inom alla samhällssektorer. Utgångspunkterna för regeringens arbete var att det samhällsproblem som brottsligheten utgör måste angripas utifrån en bred kriminalpolitisk ansats, att brottslighetens orsaker måste angripas lokalt där problemen finns samt att det krävs medborgerliga initiativ och ett brett engagemang från allmänhetens sida för att det förebyggande arbetet skall ge resultat.

Regeringen bemyndigade den 10 juni 1996 chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att verka för genomförandet av intentionerna i det nationella brottsförebyggande programmet. Kommittén antog namnet *Kommittén för brottsförebyggande arbete* (KBA). Huvuduppgifterna bestod i att inspirera, stödja och följa det brottsförebyggande arbetet, främst på lokal nivå. KBA har redogjort för sitt arbete i betänkandet *Brottsförebyggande arbete i landets kommuner*.⁶ Även i en skrivelse från regeringen redovisas utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet sedan det nationellt brottsförebyggande programmet beslutades.⁷ Skrivelsen tar bl.a. upp det arbete som bedrivs av lokala brotts-

⁶ SOU 1999:61

⁷ Skr. 2000/01:62

förebyggande råd samt socialtjänstens, skolans, polisens och kriminalvårdens insatser. Skrивelsen har behandlats i utskottet.⁸

Sammanfattningsvis framgår det av SOU 1999:61 och skr. 2000/01:62 att sedan det nationellt brottsförebyggande programmet presenterades har allt fler kommuner valt att bygga upp organisationer för brottsförebyggande arbete. Kretsen av aktörer har utvidgats och arbetet inriktats mot ett bredare spektrum av åtgärder. År 1999 fanns det 120 brottsförebyggande organisationer i landet. Vid sidan av polisen och kommunen ingår i de lokala organisationerna vanligtvis företrädare för bostadsföretag, försäkringsbolag, köpmannaföreningar och företagare. Brottsofferjouren och hälso- och sjukvården finns ofta också med, liksom kyrkan.

Sedan den 1 januari 1999 har Brottsförebyggande rådet (BRÅ) övertagit de arbetsuppgifter som KBA tidigare hade. Av BRÅ:s årsredovisning för år 2002 framgår att BRÅ har uppgifter om 240 lokala brottsförebyggande råd eller liknande organ.

En del av arbetet i de brottsförebyggande organisationerna riktar sig särskilt mot ungdomsbrott. Arbetet i dessa organisationer sker dock främst på en allmän nivå utan att det behövs något utbyte av uppgifter kring enskilda individer. Frågan om utbyte av individrelaterade uppgifter uppkommer framför allt i samarbetet mellan myndigheter som polis, skola och socialtjänst. Samarbetet mellan polis och socialtjänst för att förhindra ungdomsbrott har undersökts vid tidigare tillfällen. I avsnitt 15.6 finns en redogörelse av resultaten av dessa undersökningar och ett tidigare förslag till ett utökat uppgiftslämnande mellan socialtjänst och polis.

15.3 Möjligheterna i dag att lämna uppgifter mellan polis, socialtjänst och skola

15.3.1 Sekretessen hos polisen

Bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda personliga förhållanden på polisens område finns bl.a. i 9 kap. 17 § sekretesslagen.

Sekretessen för uppgift om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden gäller ett antal myndigheters olika verksamheter som har anknytning till brottsutredningar av olika slag. Sålunda gäller sekretess bl.a. i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål (punkt 1), i angelägenhet som avser användning av

⁸ Bet. 2000/01:JuU10

tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott (punkt 2), i åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Statens kriminaltekniska laboratoriums, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (punkt 4), i register som förs av Rikspolisstyrelsen enligt polisdatalagen eller som annars behandlas där med stöd av samma lag (punkt 6) samt i särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet, om uppgiften inte hänförs till registrering som avses i 15 kap. 1 § sekretesslagen (punkt 9). Sedan den 1 april 1999 begränsas sekretessen enligt lagrummet genom ett omvänt skaderekvisit i stället för som tidigare genom ett rakt, dvs. presumptionen är numera för sekretess. Ändringen infördes i samband med att genomgripande förändringar genomfördes såvitt gäller regleringen av polisregister. Avsikten med ändringen var att – mot bakgrund av den ökade möjligheten att behandla uppgifter i bl.a. förundersökningar automatiserat – förstärka integritetsskyddet för den enskilde.⁹

15.3.2 Sekretessen hos socialtjänsten

Sekretessen inom socialtjänsten regleras i 7 kap. 4 § sekretesslagen och gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden. Sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Skaderekvisitet är således omvänt och presumptionen är för sekretess.

15.3.3 Sekretessen hos skolan

Sekretessen för skolan regleras i 7 kap. 9 § sekretesslagen. För uppgift som hänförs till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator gäller sekretess med ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumptionen är för sekretess. På skolans område gäller sekretess dels i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt för uppgift om enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänförs till ärende om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier. Denna sekretess gäller för förskollärare, lärare, fritidspedagoger och annan personal (med undantag av kuratorer, psykologer

⁹ Prop. 1997/98:97 s. 70 f.

och skolhälsovård) och avgränsas med ett rakt skaderekvisit, dvs. presumptionen är för offentlighet.

Skolläkares och skolsköterskas sekretess regleras i 7 kap. 1 § sekretesslagen och sekretessen avgränsas med ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumptionen är här för sekretess.

Sekretessen för förskoleverksamheten regleras i 7 kap. 38 § sekretesslagen och avgränsas med ett omvänt skaderekvisit.

15.4 Undantag från sekretessen

I 14 kap. sekretesslagen och i 1 kap. 5 § sekretesslagen finns bestämmelser om undantag från sekretessen. Dessa bestämmelser har tidigare redovisats i korthet i avsnitt 11.1.4. Några bestämmelser som direkt gör undantag för sekretessen vid det brottsförebyggande arbetet finns inte. Följande bestämmelser kan dock i detta sammanhang ha ett särskilt intresse.

Enligt 14 kap. 2 § tredje stycket sekretesslagen hindrar sekretess inte att uppgift om enskilds adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till en myndighet om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428).

I 14 kap. 2 § fjärde stycket anges att sekretess inte hindrar att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter. I femte stycket anges de fall där fjärde stycket inte är tillämpligt. Häribland återfinns uppgifter som omfattas av bl.a. socialtjänstsekretessen och hälso- och sjukvårdssekretessen. I dessa fall gäller att uppgift som angår misstanke om brott får lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet endast om inte lindrigare straff än fängelse två år är föreskrivet för brottet. Sekretessen inom socialtjänsten eller hälso- och sjukvården hindrar dock inte, enligt samma stycke, att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet. Angående möjligheten att polisanmäla misstankar om brott får således lärare och andra skolfunktionärer lämna uppgifter om brott som kan föranleda annan påföljd än böter medan socialtjänsten och skolhälsovården endast får lämna uppgifter om grova brott som har

ett straffminimum om två år och om vissa brott mot den som är under 18 år.

Enligt 14 kap. 3 § sekretesslagen hindrar sekretesslagen inte myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut måste ges företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Detta uttrycks som så att det skall vara uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Även här har vissa områden undantagits från tillämpningen, t.ex. socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Såväl polisen, som lärare och andra skolfunktionärer kan emellertid tillämpa bestämmelsen.

Enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen gäller sekretess till skydd för enskild inte i förhållande till den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom. Detta innebär att uppgiftsutbyte mellan myndigheter alltid kan ske efter samtycke av den enskilde. När sekretessen gäller till skydd för en underårig är frågan vem som förfogar över sekretessen. När det gäller mindre barn eller förståndsmässigt handikappade barn, vilka inte är kapabla att avge något rättsligt bindande samtycke tillkommer befogenheten att disponera över sekretesskyddet vårdnadshavaren. Har den underårige däremot nått en sådan ålder och grad av utveckling att han själv kan ta ställning till sekretessfrågan skall i princip samtycke lämnas av både vårdnadshavaren och barnet. Handlar det om ungdomar som kommit upp i tonåren torde dock vederbörandes eget samtycke många gånger vara tillräckligt.¹⁰

Enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas om detta är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Enligt förarbetena skall bestämmelsen tillämpas restriktivt. Sekretessen får efterges bara om det är en nödvändig förutsättning för att en myndighet skall kunna fullgöra ett åliggande. Sekretessen får inte eftersättas enbart för att myndighetens arbete skall bli mer effektivt.¹¹ Med stöd av 1 kap. 5 § kan en myndighet anmäla brott mot den egna verksamheten.

¹⁰Prop. 1979/80:2 Del A s. 330, Bohlin, Alf, Offentlighetsprincipen 2001 s. 210

¹¹A. prop. s. 465 och 494

15.5 Några bestämmelser om uppgiftsskyldighet

Enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen hindrar sekretessen inte att uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Det finns åtskilliga bestämmelser om sådan uppgiftsskyldighet. När det gäller samarbetet mellan polis – åklagare och socialtjänst är det framför allt följande bestämmelser som är av betydelse.

I 12 kap. 10 § andra stycket socialtjänstlagen föreskrivs att socialtjänsten utan hinder av sekretess bl.a. skall lämna ut uppgift om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende, om uppgiften för särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, kronofogdemyndighet eller skattemyndighet.

I 14 kap. 1 § socialtjänstlagen anges att myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra angivna myndigheter, bl.a. inom socialtjänsten är skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. I fjärde stycket i samma paragraf anges att bl.a. nämnda myndigheter också är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av skydd.

I fråga om den som är misstänkt för att ha begått brott innan han fyllt 18 år skall åklagaren innan han fattar beslut i åtalsfrågan enligt lagen (1964:167) om unga lagöverträdare i vissa fall inhämta yttrande från socialnämnden. Nämndens yttrande skall innehålla en redogörelse för vilka åtgärder nämnden tidigare har vidtagit beträffande den unge samt en plan för de åtgärder som nämnden skall vidta. Yttrandet skall om åklagaren begär det eller nämnden anser det nödvändigt även innehålla en redogörelse för den unges personliga utveckling och hans levnadsomständigheter i övrigt.

För polisväsendets del gäller allmänt den i 3 § polislagen (1984:387) intagna skyldigheten att samarbeta med åklagarmyndigheterna och med andra myndigheter vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Särskilt åligger det polisen att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Denna föreskrift anses dock inte i sig vara tillräckligt preciserad för att kunna hänföras till en uppgiftsskyldighet i enlighet med 14 kap. 1 § sekretesslagen.

15.6 Tidigare undersökningar och förslag

15.6.1 BRÅ:s rapport den 2 juni 1990 om utvärdering av ändringar i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, m.m.

Med anledning av att vissa ändringar gjorts i lagstiftningen om unga lagöverträdare fick Brottsförebyggande rådet (BRÅ) i juni 1988 regeringens uppdrag att utvärdera dessa ändringar och den försöksverksamhet med snabbare brottsutredningar som hade genomförts.

Angående de frågor som nu är aktuella konstaterade BRÅ att det förekom samarbetsproblem mellan framför allt polis och socialtjänst. BRÅ drog slutsatsen att en bidragande orsak till dessa problem var ”den bristande ömsesidigheten i utbytet av uppgifter”. Detta kom till uttryck i att medan polisen hade en omfattande skyldighet att lämna uppgifter till socialtjänsten fanns det knappast någon skyldighet alls för socialtjänsten att lämna uppgifter till polisen.

Undersökningen visade på en stor variation mellan olika kommuner. På vissa ställen tillämpades sekretesslagens regler mycket strängt medan det i andra kommuner förekom ett närmare samarbete mellan myndigheterna. I de senare fallen upplevde man inte att det fanns några större problem. BRÅ ifrågasatte om en och samma lagstiftning rimligen kan tillåta en sådan tolkningsrikedom. De stora olikheterna på det lokala planet talade för att det fanns ett starkt behov av en översyn av lagen för att göra den lättare att tillämpa.

15.6.2 Ungdomsbrottskommittén m.m.

Ungdomsbrottskommittén tillsattes i juni 1990 och hade i uppdrag att utvärdera de regler som gällde för unga lagöverträdare.¹² En av huvuduppgifterna var att se över ansvarsfördelningen mellan socialtjänst och rättsväsende och att ta ställning till om samordningen mellan de berörda myndigheterna kunde förbättras. I det sammanhanget framhölls det lokala brottsförebyggande arbete som bl.a. bedrevs i samarbete mellan polis och socialtjänst. Kommittén skulle därför undersöka förutsättningarna för det samarbetet och se om förutsättningarna för utbyte av uppgifter var ändamålsenligt utformade.

¹²Dir 1990:53

Inom ramen för sitt arbete genomförde kommittén flera enkätundersökningar, vilka redovisades i kommitténs betänkande *Reaktion mot ungdomsbrott*.¹³ I en av undersökningarna vände man sig till handläggare av ungdomsären den vid tio socialförvaltningar. Av de 59 svar som inkom i denna undersökning svarade 12 ja på frågan om det förekom problem i förhållandet mellan socialtjänst och polis som hänförde sig till sekretesslagen.

Problemen sades uppstå i det brottsförebyggande arbetet (9 svar), vid förfrågningar angående socialtjänstens åtgärder för den unge (6 svar) och under utredningen av brott (4 svar). Av de 12 handläggare som svarade att det förekom sekretessproblem mellan socialtjänst och polis var det endast 5 som besvarade följdfrågan om vad de ansåg vara orsaken till problemen. I dessa fall ansågs problemen bero på dålig kunskap om och bristande respekt för varandras kompetensområde, olika synsätt på ungdomsproblemen, och ett alltför nära samarbete mellan socialtjänst och kvarterspolis. Problemet i sistnämnda fall var att socialsekreterare ibland frestades att lämna ut för mycket uppgifter i de enskilda ärendena.

Kommittén gjorde också en mindre undersökning av polisens syn på samarbetet med socialtjänsten. Sammanlagt kom det in 27 svar från 14 polismyndigheter. På frågan om det förekom sekretessproblem i samarbetet mellan polis och socialtjänst svarade 13 ja, 13 nej och 1 både ja och nej. Det rädde nästan total enighet om att det var sekretesslagstiftningen som vållade problemen.

Det var 5 svarande som ansåg att socialtjänstens sekretess i många fall faktiskt förbjöd socialtjänsten att lämna uppgifter till polisen. Dessa sade sig ha förståelse för att informationsutbytet ibland måste bli ensidigt. Övriga som svarade tyckte att socialtjänsten ofta tillämpade lagen snävt och kompromisslöst, vilket ledde till att polisen aldrig fick några uppgifter i retur. I 4 svar angavs dessutom som orsak att det fanns en motvilja från socialtjänstens sida att samarbeta med polisen.

På frågan vilka uppgifter man skulle behöva få från socialtjänsten svarade 14 "adressuppgifter", dvs. besked om var den unge vistas både under pågående utredning och efter eventuella flyttningar men också rutinmässiga upplysningar om nya adresser i samband med placeringar och omplaceringar genom socialtjänstens försorg. I 7 svar önskade man få tillgång till alla uppgifter socialtjänsten förfogade över beträffande ungdomar som begått brott och befann

¹³ SOU 1993:35 s. 244 ff.

sig i riskzonen: vistelseplats, umgänge, familjesituation, skola, anställning, omhändertagande m.m. Andra uppgifter som önskades var upplysningar om nyinflyttade ungdomar med problem, om medgärningsmän, om brott begångna i andra polisdistrikt, om unga med asocialt umgänge, om missbruk, om skolproblem, om övervakare/kontaktman och om socialtjänstens behandlingsplanering. De uppgifter som polisen ville ha tillgång till var i merparten av svaren individanknutna. Några svar angav dock behov av uppgifter med allmän och förebyggande inriktning, såsom förekomsten av problem vid skolor och fritidsgårdar med begynnande gängbildning.

Ungdomsbrottskommitténs slutsats av enkätundersökningen sammantaget med BRÅ:s utvärdering var att det inte på något sätt rådde enighet om att det var sekretesslagen som var problemet vid samverkan mellan myndigheterna. Det sades i och för sig inte vara möjligt att bortse från att sekretesslagen i en del situationer kan vara ett problem i samarbetet mellan myndigheter. Sekretesslagen ansågs emellertid ha som syfte att upprätthålla den enskildes förtroende för myndigheternas verksamhet. Myndigheternas behov av att kunna byta information skulle därför vägas mot de intressen som sekretessen har att värna. Kommittén ansåg att frågan om polisens samarbete med socialtjänsten innefattade så pass svåra och omfattande överväganden att en allmän översyn borde göras utifrån de berörda utgångspunkterna.

15.6.3 Undersökningar redovisade i Ju 1994:E

Under arbetet med departementspromemorian Sekretess vid samarbete mot ungdomsbrott togs angående frågan om informationsutbyte kontakter med Rikspolisstyrelsen (RPS), Riksåklagaren, Socialstyrelsen och Kriminalvårdsstyrelsen.¹⁴ RPS skickade ut en enkät till samtliga länspolismästare för att skaffa ett underlag för sina ståndpunkter. En annan enkät skickades, med hjälp av Socialstyrelsen, till några socialförvaltningar.

Från RPS:s sida hävdades att det fanns ett behov av en översyn av sekretessreglerna så att möjligheterna att lämna uppgifter mellan myndigheterna – också om enskilda personer – ökade. På så vis skulle verksamheten i de olika samarbetsorganen och i närpolisorganisationen underlättas.

¹⁴ Ju 1994:E

Den av RPS utsända enkäten, som innefattade en begäran om myndigheternas uppfattning och eventuella synpunkter på sekretessreglerna och dessas tillämpning, besvarades av länspolismästarna i tjugo av tjugofyra län. Av svaren framgick att 80 % ansåg att samarbetet med andra myndigheter försvåras av sekretesslagstiftningen, medan de övriga ansåg att de problem som förekom berodde på bristande kunskap om hur sekretesslagen skall tillämpas.

Från åklagarhåll upplevdes inga problem med att få tillgång till nödvändiga uppgifter från socialtjänsten men det bekräftades att sådana problem kunde förekomma för polisens del. Även åklagarna upplevde emellertid tillämpningsproblem med sekretesslagen och menade att det borde göras lättnader i sekretessen så att uppgifter kan utbytas i större omfattning mellan olika tjänstemän, särskilt när det gäller en person där det finns en risk att han eller hon skall begå brott.

Även Socialstyrelsen pekade på svårigheter i tillämpningen av sekretessreglerna i de lokala samverkansgrupperna. Det sades förekomma att uppgifter om enskilda lämnas ut efter en "slarvig tillämpning" av 1 kap. 5 § sekretesslagen eller i strid mot sekretesslagen. Socialstyrelsen delade uppfattningen att det fanns ett visst behov av förändringar i sekretessregleringen, i vart fall så att det skulle bli möjligt att hjälpa en ung person som håller på att "göra en raket-snabb brottskarriär".

Av de svar som lämnades från vissa utvalda socialförvaltningar framgick att flertalet av dessa ansåg att sekretessen var ett hinder mot att uppgifter om enskilda lämnades ut och att samtycke därför fordrades för att uppgifter skulle kunna lämnas. I ett par fall uppgavs det dock att man kunde tänka sig att lämna ut hemliga uppgifter, nämligen om resultatet av uppgiftslämnandet kom att gagna de unga. Några uppgav att information ibland lämnas i strid mot sekretessbestämmelserna i avsikt att underlätta samarbetet. Genomgående visade svaren dock att handläggarna försökte få till stånd medgivanden från enskilda att lämna ut uppgifter till andra myndigheter. Tillämpningen av sekretessbestämmelserna tycktes inte vålla några avsevärda problem för socialförvaltningarna i de kommuner som omfattades av enkäten. Att de sekretessbestämmelser som gäller för socialtjänsten har en återhållande effekt på samarbetet ansågs dock framgå av svaren.

15.6.4 Tidigare förslag som gällt det brottsförebyggande arbetet beträffande ungdomar

I den nyss nämnda departementspromemorian Sekretess vid samarbetet mot ungdomsbrott¹⁵ konstaterades att de problem som förekommer vid myndigheternas brottsförebyggande arbete beträffande ungdomar främst uppstår i det vardagliga samarbetet mellan i första hand polisen och socialtjänsten. Även i de lokala samarbetsorganen som arbetar brottsförebyggande sades problemen kunna uppkomma när enskilda ärenden tas upp.

I promemorian ansågs det vara rimligt att polisen i brottsförebyggande syfte kan få del av uppgifter om den unges personliga förhållanden bl.a. adresser, familjeförhållande, kamratkrets, missbruk samt planerade och gjorda insatser från socialtjänstens sida och uppgifter om den unges familj. Däremot ansågs det inte att uppgifter om begångna brott skulle kunna lämnas ut. För att uppnå ett utökat uppgiftsutbyte föreslogs ett undantag från sekretessen enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen i 14 kap. 2 § sekretesslagen. I förslaget angavs att sekretessen inte skulle hindra att uppgift om enskild, som inte fyllt 18 år, eller närstående till denne fick lämnas från myndighet inom socialtjänsten till polismyndighet, om det fanns en påtaglig risk att den unge skulle begå brott och uppgiften kunde antas bidra till att förhindra brott.

Enligt motiven ansågs det kunna finnas anledning att befara att den unge skulle begå brott när denne tidigare begått brott. Bedömningen sades också kunna grunda sig på att den unge t.ex. vistades i en miljö där risken för att han skulle bli indragen i brottslig verksamhet var stor. Det underströks att misstankar om begångna brott även fortsättningsvis endast skulle kunna lämnas ut med stöd av 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen.

I mer allmänna ordalag skulle dock uppgifter om begångna brott också kunna lämnas ut. Uppgifterna fick dock inte vara så konkreta att de kunde kopplas ihop med ett visst brott som den unge misstänktes ha begått. Den föreslagna lättnaden i sekretessen avsåg inte några andra myndigheter än polisen. Att det ökade utrymmet för socialtjänsten att lämna uppgifter blev snävt sades vara avsiktligt för att inte äventyra den enskildes förtroende för socialtjänsten.

I promemorian anfördes att även om ändringen var snäv, skulle den i inte oväsentlig mån underlätta samarbetet mellan polisen och socialtjänsten. Den skulle dessutom "legalisera" en del av det upp-

¹⁵ JU 1994:E

giftslämnande som uppenbarligen sker i strid mot sekretesslagen och som troligen bedöms som nödvändigt av de handläggare som berörs. Man antog vidare att samarbetsklimatet mellan polis och socialtjänst skulle förbättras i och med att de fick en mer likartad sekretess när det gällde ungdomsarbetet.

Promemorian har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet.¹⁶ Samtliga remissinstanser utom tre (Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse och Lunds universitets juridiska fakultetsstyrelse) tillstyrkte förslaget.

Den kritik som riktades mot förslaget var främst att gränsen mellan det brottsförebyggande och brottsbeivrande arbetet var svår att upprätthålla, att det inte av promemorian framgick på vilket sätt som polisens brottsförebyggande arbete skulle underlättas med kunskap om angivna uppgifter samt att det fanns en risk för att ungdomars förtroende för socialtjänsten skulle urholkas genom lagförslaget. Enligt Statens Institutionsstyrelse fanns det många tecken som tydde på att socialtjänsten, bl.a. av ekonomiska skäl, inte prioriterade förebyggande och uppsökande arbete bland barn och ungdomar. Institutionsstyrelsen underströk därför att socialtjänsten har ansvar för dessa uppgifter och att uppgifterna varken kan eller skall övertas av polisen.

15.7 Våra undersökningar

Som ett led i kartläggningsarbetet har även vår kommitté utfört en enkätundersökning rörande samverkan mot ungdomsbrott. Frågorna i enkäten framgår av bilaga 5. Vi har också genomfört ett antal intervjuer med enskilda poliser och socialtjänstarbetare angående deras syn på samarbetet mot ungdomsbrott mellan polis och socialtjänst. Härutöver har vi studerat ett organiserat brottsförebyggande samarbete mellan socialtjänsten, skolan och polisen i Danmark (SSP).

¹⁶ Dnr Ju 94/4575

15.7.1 Enkätundersökningen

Inledning

Vår enkät riktade sig till 21 polismyndigheter, 21 sociala myndigheter och till 20 skolor. Det inkom svar från 20 av polismyndigheterna. Några av dessa lämnade flera svar. Från de sociala myndigheterna inkom 19 svar. En myndighet lämnade två svar. Från skolorna inkom totalt 8 svar.

Samverkansformerna

Av enkätundersökningen framgår att det förekommer ett etablerat samarbete mot ungdomsbrottslighet på såväl myndighets- som på handläggarnivå. Utgångspunkten för samverkan på myndighetsnivå är i många fall de lokala brottsförebyggande råd som under senare år har etablerats i många kommuner. I dessa deltar framför allt företrädare för polis, skola och socialtjänst. Ofta finns även representanter för sjukvården, kriminalvården, åklagarmyndigheten och kyrkan med. På många ställen, särskilt på mindre orter, medverkar inte sällan också företrädare för idrottsföreningar, lokala näringsidkare och fackföreningar. Det finns också särskild samverkan i brottsförebyggande syfte mellan polis, socialtjänst och skola.

Förutom detta mer formaliserade samarbete sker en omfattande samverkan av ett mer informellt slag på handläggarnivå.

Informationsutbytet

Medan de olika samverkansgrupperna huvudsakligen utbyter allmän information är de uppgifter som utväxlas mellan handläggare i större utsträckning relaterade till individer. Någon gång kan det dock hända att även samverkansgrupperna kommer in på individrelaterade ärenden. Det finns en tendens att polisen i högre grad än socialtjänsten har uppfattningen att ett meningsfullt samarbete förutsätter en inriktning på individer och utbyte av upplysningar om enskilda.

Inom socialtjänsten tycks man anse att samverkan kan nå långt med enbart ett utbyte av information av mer allmän karaktär. Som exempel på detta har nämnts bl.a. redogörelser för förekommande gängbildningar eller informationskampanjer om alkohol, narkotika

och andra liknande "faror". När det är fråga om att utbyta uppgifter om enskilda individer bör samtycke enligt socialtjänsten inhämtas från den som berörs av uppgifterna.

Skolan har fäst särskilt avseende vid att samverkan skall vara av allmän karaktär. I huvudsak är det fråga om informations- och utbildningsinsatser. Man har inte ansett att det finns något särskilt starkt behov av att i större utsträckning än för närvarande kunna lämna ut uppgifter om individer till polisen och/eller socialtjänsten.

För- och nackdelar med att samverka med andra myndigheter

Enkätsvaren ger intryck av att man inom polisen över lag är mer positiv till samverkan än vad som är fallet inom socialtjänsten. Polisen ser oftast bara fördelar med samverkan medan socialtjänsten i och för sig instämmer i många av dessa men också pekar på en rad nackdelar eller följder av samverkan som inte alltid är önskvärda ur socialtjänstens perspektiv. För skolans vidkommande upplevs det som positivt och viktigt att ha kontakt med andra myndigheter och verksamheter. Det anges inga särskilda för- eller nackdelar med detta.

Fördelarna med att samverka kan sammanfattas i följande punkter:

- Samverkan ger en bättre och bredare helhetssyn eftersom varje verksamhet bidrar med sina erfarenheter. Den ger också större förståelse för arbetet inom andra verksamheter och de olika uppgifter som de har att fullgöra. På så vis är samverkan ett medel för att undvika missförstånd.
- Det är nödvändigt att samarbeta för att gemensamma mål skall kunna uppnås.
- Samverkan skapar bättre kommunikationsvägar och därmed en effektivare verksamhet. Handläggningstiderna förkortas samtidigt som resursanvändningen blir bättre. Informella kontakter upplevs som mest fruktbara.
- De allra flesta polismyndigheterna påpekar att samarbete är en förutsättning för att samhället skall komma till rätta med ungdomsbrottslighet.

Nackdelarna med att samverka kan sammanfattas på följande sätt:

- Samverkan tar mycket tid i anspråk och bristande resurser kan skapa frustration hos de som deltar.

- Det finns en risk för att socialtjänsten "polisifieras" vilket får till följd att förtroendet för dess verksamhet minskar. Därmed leder samverkan till att det läggs ett allt för stort ansvar på socialtjänsten.
- Sekretesslagens utformning innebär att de tjänstemän som samverkar ofta kan känna att "de balanserar på slak lina". Lagen upplevs som otydlig och komplicerad. Många upplever att den ger ett allt för brett utrymme för enskilda handläggares egna tolkningar. Samtidigt anses en del av förklaringen till dessa svårigheter ligga i att kunskaperna om sekretesslagstiftningen generellt sett är dåliga.
- Förutsättningarna att lämna information är olika för polisen och socialtjänsten vilket skapar en envägskommunikation.
- Det kan ibland vara svårt att skapa samsyn mellan olika myndigheter och det kan motverka snabba och adekvata lösningar.
- Företrädare för socialtjänsten kan känna press från andra deltagare eftersom det oftast är de som håller på informationen.

Är sekretesslagen ett hinder för samverkan?

I flera avseende har polis- och socialtjänstmyndigheterna uttryckt att de upplever att sekretesslagen vållar tillämpningsproblem när det gäller samverkan på individnivå. Framför allt är det socialtjänstens omvända skaderekvisit och avsaknaden av möjlighet att tillämpa generalklausulen som skapar hinder mot uppgiftsutbyte. Detta leder till en envägskommunikation mellan myndigheterna eftersom polisen har möjlighet – i vissa fall till och med skyldighet – att lämna uppgifter till socialtjänsten. Både polis och socialtjänstmyndigheterna har också ansett att bristande kunskaper om sekretesslagen är ett grundläggande problem. Detta leder inte sällan till snäva tolkningar av möjligheterna att lämna ut uppgifter eftersom många handläggare känner sig rädda för att göra fel.

Från skolans håll har man påpekat att det kan förekomma att skolan och socialtjänsten arbetar parallellt med samma person utan att den andra myndigheten känner till det, vilket kan bero på sekretessregleringen.

Vilka uppgifter är önskvärda och tänkbara att utbyta i brottsförebyggande syfte?

Polisen har uttryckt uppfattningen att information som särskilt rör ungdomar som befinner sig i riskzonen för att bli kriminella eller inleda en missbrukskarriär borde kunna lämnas ut. Med stöd av sådana upplysningar skulle polisen ha större möjligheter att vidta brottsförebyggande åtgärder på ett tidigare stadium än vad som nu är fallet. Polisen vill också få information om t.ex. gängbildningar; vilka personer som ingår i eller befinner sig i anslutning till gängen och var gängen håller till.

Adressuppgifter och uppgifter om arbetsplatser önskas också. I några svar har det sagts att socialtjänsten borde få underrätta polisen om brottsmisstankar och drogmissbruk. Uppgifter om ungdomars familjer, t.ex. om det förekommer våld, missbruk eller psykisk sjukdom i familjen borde också få lämnas.

Ett särskilt starkt önskemål är att polisen skall få kännedom om vilka åtgärder som socialtjänsten vidtar eller planerar beträffande enskilda ungdomar. Framför allt gäller det socialtjänstens åtgärder enligt LVU, LVM eller som rör vård enligt socialtjänstlagen. För att vara verkningsfull bör informationen lämnas så snart som möjligt, helst redan när en fråga om att vidta åtgärd väcks hos socialtjänsten. Tidig information har ansetts vara en absolut förutsättning för att det brottsförebyggande arbetet skall lyckas. I dag får polisen oftast ingen information alls om den unge innan det föreligger så starka brottsmisstankar mot denna att en förundersökning kan inledas eller redan har inletts.

Det har också uttrycks önskemål om att polisen skall kunna få information om att en ung person med missbruksproblem eller andra problem har flyttat till kommunen. Detta för att tidigt kunna gå in med förebyggande åtgärder. I vissa svar har angetts att socialtjänsten borde ha samma möjligheter och skyldigheter att lämna uppgifter till polisen som polisen har att lämna information till socialtjänsten.

Socialtjänstmyndigheterna har ansett att ett uppgiftsutbyte om enskilda i första hand bör ske med dennes samtycke. Flera av de tillfrågade socialtjänstmyndigheterna har emellertid kunnat tänka sig en viss lättnad i sekretessen och hade gärna sett att det – även utan samtycke – gavs möjlighet att med polisen prata mer öppet om ungdomar som är i riskzonen för att begå brott eller för att missbruka droger. Utan att lämna ut integritetskänsliga uppgifter

borde det också, enligt somliga, finnas möjlighet att på individnivå utbyta upplysningar om t.ex. ungdomars beteenden, gängbildningar och tillhåll. Däremot har det inte ansetts finnas skäl att lämna ut känsliga uppgifter om ungdomars hem- eller familjeförhållanden.

På frågan vilka uppgifter socialtjänsten upplever som tveksamma att lämna ut till andra myndigheter har i första hand uppgifter om sjukdom, missbruk och vårdåtgärder uppfattats som särskilt känsliga. Detta gäller också uppgifter som rör familjemedlemmar till den unge. Det får inte finnas risk för att förtroendet mellan socialtjänsten och dess klienter skadas. Ett alltför stort uppgiftslämnande till polisen riskerar att få till följd att socialtjänsten uppfattas som polisens förlängda arm. Detta är något som allvarligt kan skada socialtjänstens egen verksamhet.

15.7.2 Intervjuundersökningen

Vi har också utfört en mindre intervjuundersökning med poliser och anställda inom socialtjänsten. Totalt har vi intervjuat 12 personer (6 poliser och 6 tjänstemän inom socialtjänsten). De flesta av uppgifterna som framkommit i enkätundersökningen har bekräftats i intervjuerna. Rent allmänt visar intervjuundersökningen, liksom enkätundersökningen, att det finns en acceptans från socialtjänstens sida för att i större utsträckning än för närvarande kunna lämna uppgifter till polisen om unga personer när uppgiften behövs för att förhindra kriminalitet eller missbruk.

Vad som visat sig tydligare i intervjuundersökningen än i enkätundersökningen är de konkreta gränsdragningsproblem som finns när det gäller att avgöra om en uppgift om en ung person bör lämnas till polisen eller inte. I många fall anser den enskilda handläggaren att uppgifterna bör komma till polisens kännedom men är osäker på om sekretesslagen medger det. I några fall lämnas uppgifterna ändå till polisen. De handläggare på socialtjänstens område som vi talat med har efterlyst en tydligare och mer tillåtande reglering.

Vi kommer nedan att redogöra för några exempel på situationer som diskuterats vid intervjuerna. I flera av fallen har man från både polisens och socialtjänstens sida ansett att det bör klargöras att ett uppgiftslämnande från socialtjänsten till polisen är tillåtet. Vissa av exemplen har lämnats av socialtjänstpersonalen själva och några återfinns i skriften Med respekt för sekretessen – det går att sam-

arbета av Lars-Åke Ström, utgiven av Barn- och ungdomsdelegationen. Nedan följer en kort sammanställning av diskussionerna.

Exempel 1

Socialtjänsten misstänker att två flickor i 15-årsåldern missbrukar heroin. Misstanken är svag och bygger närmast på ett allmänt rykte. Flickorna förnekar påståendet om missbruk. Socialtjänsten har även uppgifter om vem som kan tänkas förse flickorna med heroin.

På grund av sekretessen skulle ingen av socialtjänstpersonalen i dag lämna ut några uppgifter om flickorna till polisen. I det beskrivna fallet är det fråga om mycket vaga misstankar. Inte ens om det varit möjligt är det därför säkert att personalen inom socialtjänsten skulle ha vänt sig till polisen med sina misstankar. Enligt flera stycken av de intervjuade borde det dock vara tillåtet att lämna uppgifter om misstankar om narkotikabrott till polisen när misstankarna är mer konkreta. I så fall skulle polisens fältarbete ha kunnat utnyttjas för uppgiftsinsamling och uppgiftskontroll. Polisen skulle med uppgifterna som grund kunna hålla uppsikt över flickorna. Är den unge drogpåverkad har polisen möjlighet att omhänderta den unge med stöd av polislagen eller lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade m.m. Är den unge över 15 år har polisen vid skälig misstanke om drogpåverkan rätt att ta urin- eller blodprov för att fastställa missbruket.

Vid intervjuerna har man särskilt pekat på den osäkerhet som råder om möjligheten enligt sekretesslagen att till polisen anmäla misstankar om att en viss person langar narkotika till ungdomar. I den mån langaren inte är klient hos socialtjänsten har vissa ansett det möjligt att göra en polisanmälan. Det har bedömts som angeläget att sekretesslagen ger ett tydligt besked i frågan. Även misstankar om langning av alkohol drycker till unga har sagts leda till samma problematik.

Exempel 2

En kvinna kommer till socialtjänsten med en bit hasch och berättar att hennes son, som är över 15 år, och ett antal andra namngivna ungdomar använder och säljer hasch. Vid samtalet framkommer att kvinnans sambo avtjänar ett fängelsestraff för narkotikabrott.

Alla i intervjuundersökningen var överens om att sekretesslagen utgör hinder mot att lämna kvinnans uppgifter om såväl sin son som dennes kamrater vidare till polisen. Kvinnans uppgifter har lämnats i förtroende till socialtjänsten. Hade kvinnan velat att ungdomarna skulle polisanmälas hade hon själv kunnat vända sig till polisen. Även om det var möjligt enligt sekretesslagen att lämna uppgifterna vidare till polisen skulle det enligt personalen vid socialtjänsten knappast komma i fråga att i detta läge utnyttja den möjligheten. Inom socialtjänsten skulle man i stället omedelbart låta inleda utredningar beträffande ungdomarna med anledning av uppgifterna som kommit till socialtjänstens kännedom.

De intervjuade poliserna har ansett att ur polisens synvinkel skulle uppgifterna som kvinnan lämnat vara till nytta både i den brottsbeivrande och den brottsförebyggande verksamheten. Man har dock sagt sig ha förståelse för förtroendesekretessen.

När det gäller sambons fängelsestraff har de intervjuade poliserna, till skillnad mot vad som framkommit i enkätundersökningen, sagt sig inte ha något intresse i det brottsförebyggande arbetet av uppgifter som handlar om de ungas sociala situation, dvs. hemförhållanden m.m. De åtgärder i brottsförebyggande syfte som polisen har möjlighet att vidta på individnivå är att finnas i ungdomarnas närhet och vara synliga i så stor utsträckning som möjligt. På så sätt kan de få information om ungdomarnas verksamhet och störa denna och därigenom förhindra att ungdomarna begår brott. Visar det sig efter spaning eller annan undersökning att det finns en tillräckligt stark misstanke om att ungdomarna gjort sig skyldiga till brott så bör en brottsutredning inledas i vanlig ordning. De uppgifter polisen är i behov av från socialtjänsten är således de som krävs för att polisen skall kunna ha den eller de personer som det är fråga om under uppsikt.

Exempel 3

Two socialsekreterare arbetar på en familje- och ungdomsenhet och tjänstgör en lördagskväll ute på stan. De påträffar utanför en pressbyrå på stadens största torg ett gäng ungdomar i femtonårsåldern som är gravt påverkade. Det är oklart om det är av alkohol eller droger eller av båda delar. Ungdomarna är högljudda, några är aggressiva och de är omöjliga att få kontakt med. Socialsekreterarna känner några av dem sedan tidigare medan några är helt okända för dem.

De intervjuade var överens om att socialsekreterarna inte kan lämna kvar ungdomarna påverkade på stan. I det skick ungdomarna befinner sig finns det risk att de kan skada både andra och sig själva. De flesta av de intervjuade tyckte att polisen borde kontaktas. Genom polisens försorg kan ungdomarna överlämnas till sina föräldrar eller annan vårdnadshavare eller till socialnämnden enligt 12 § polislagen (1984:387) eller så kan de omhändertas enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Någon möjlighet att identifiera de okända ungdomarna har socialtjänsten inte. Även där är polisens möjligheter större.

Det rådde tveksamhet om den beskrivna situationen överhuvudtaget omfattas av sekretess eftersom det gällde ett förhållande som kunde iaktas av alla och envar och inte handlade om uppgifter som lämnats i förtroende. Å andra sidan var det i sin verksamhet inom ungdomsenheten som socialsekreterarna påträffade ungdomarna och uppgifterna får anses gälla enskildas personliga förhållanden. Om det skulle fastställas att situationen omfattas av socialtjänstsekretessen ansågs det tveksamt om sekretesslagen lämnar utrymme för socialsekreterarna att ta kontakt med polisen. I sådant fall ansågs det nödvändigt med tydliga undantag från sekretessen så att sekretesslagen inte utgör hinder mot att polis tillkallas.

Exempel 4

Under samma arbetspass som i exempel 3 noterar socialsekreterarna fyra pojkar i 15-års-åldern som med hjälp av en sten slår sönder en glastruta i en livsmedelsaffär. Pojkarna är sedan tidigare kända av socialtjänsten.

Samma diskussion som i exempel 3 fördes. De intervjuade ansåg det nästan oundvikligt att tillkalla polisen. I detta exempel tillkom problematiken att socialtjänsten genom att kontakta polisen skulle avslöja att pojkarna gjort sig skyldiga till brott. Enligt 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen får uppgift som angår misstanke om brott lämnas till polismyndighet endast om det lägsta straffet för det brott som misstanken avser är fängelse i minst två år. Liksom i exempel 3 ansågs det att om sekretess skulle anses föreligga i den ifrågavarande situationen så bör ett tydligt undantag från sekretessen göras så att sekretesslagen inte reser hinder mot att socialtjänsten tar hjälp av polisen för att få ungdomarna omhändertagna.

Exempel 5

En pojke på 16 år har under en tid varit omhändertagen för vård enligt LVU. Tvångsvården har motiverats av hans narkotikamissbruk. Nu har förutsättningarna för tvångsvård upphört och pojken avböjer de frivilliga stöd- och hjälpinsatser som socialtjänsten erbjuder honom. Från socialtjänstens sida känner man oro för pojken men saknar underlag för att på nytt sätta in åtgärder enligt LVU.

Poliserna i intervjuundersökningen har, liksom poliserna i enkätundersökningen, efterlyst att få bättre besked om vilka åtgärder deras anmälan till socialnämnden om att någon ung person är i behov av socialnämndens åtgärder föranleder. Om polisen inte får besked om effekten av sin anmälan har det sagts att det upplevs som meningslöst för polisen att göra anmälningar till socialtjänsten.

Från socialtjänstens sida har man, även under intervjuundersökningen, motsatt sig att slentrianmässigt lämna ut uppgifter om vilka åtgärder som planeras eller vidtas i ett enskilt fall. Det har dock påpekats att det i vissa särskilda situationer, för att förebygga brott, kan finnas anledning att redovisa vidtagna eller planerade åtgärder för polisen. Enligt de intervjuade borde sekretesslagen lämna möjlighet till detta. Situationen i exemplet skulle ha kunnat vara en sådan särskild situation där det är önskvärt med en möjlighet till samarbete med polisen. Åtminstone om det fanns en indikation på att pojken på nytt ägnar sig åt droger. Liksom i tidigare exempel skulle polisens resurser kunna användas till att hålla ett öga på den unge.

15.7.3 Sammanfattning av enkät- och intervjuundersökningen

Samverkan bedrivs både på myndighets- och handläggarnivå. Nivån avgör till stor del samarbetets karaktär. På myndighetsnivå är samarbetet av mer generell natur medan utbytet av uppgifter om enskilda främst sker mellan handläggare.

Det finns skillnader i synsättet på hur samverkan skall ske mellan de olika myndigheterna. Den tydligaste skiljelinjen går mellan polismyndigheterna och socialtjänsten. Detta ger upphov till svårigheter att samverka. Det är också i detta samarbete som det främst blir aktuellt att utbyta uppgifter som rör enskilda. Det brottsförebyggande arbetet i skolan är till sin karaktär mer generellt och

inriktat på upplysning och information. Det är mer sällan fråga om åtgärder som avser enskilda elever.

Polis och socialtjänst är ense om att det är nödvändigt med ett visst utbyte av uppgifter om enskilda ungdomar för att ett fungerande samarbete mot ungdomsbrottslighet skall kunna ske. De uppgifter som både polis och socialtjänst anser är väsentliga är sådana som rör ungdomar som befinner sig i riskzonen för att hamna i kriminalitet eller drogmissbruk. Från polisens sida ser man enbart fördelar med ett samarbete. Socialtjänsten instämmer till stor del i dessa men pekar också på de nackdelar som ett samarbete kan ha, framför allt för de förtroendebaserade klientkontakter som socialtjänstens verksamhet bygger på.

Inom framför allt polisen och socialtjänsten upplever man att sekretesslagen utgör ett hinder för samarbete. Den upplevs som otydlig och svårtillämpad. Detta kan inte bara förklaras av att kunskaperna om lagen generellt sett är dåliga. Det har i vår undersökning pekats på vissa situationer där en möjlighet till uppgiftsutbyte ur socialtjänstens perspektiv skulle vara önskvärt från socialtjänsten till polisen och där lagen är mycket otydlig om vad som gäller. Det har påpekats att lagen på berörda punkter bör förtydligas och blir mer tillåtande.

15.7.4 SSP-samarbetet i Danmark

I Danmark finns ett organiserat brottsförebyggande samarbete mellan socialtjänsten, skolan och polisen som kallas SSP. Det startade för 25 år sedan. Den egentliga målsättningen för SSP-samarbetet är att bygga upp ett lokalt nätverk som har en brottsförebyggande inverkan på barn och ungdomar. SSP-samarbete finns i alla danska kommuner men på olika nivåer. I Köpenhamn har man nyligen omstrukturerat sin verksamhet. Organisationsmodellen utgår från att det skall vara en ledningsnivå, en koordinerande nivå och en utförarnivå. För att säkra kommunikationen mellan de olika nivåerna finns det i varje kommun en eller flera konsulter. I Köpenhamn finns det tre SSP-konsulter.

År 1999 gjordes en utvärdering av SSP-samarbetet. Denna visade att det på många håll varit svårt att få samarbetet att fungera. Det var t.ex. inte alla deltagare i samarbetet som hade en klar uppfattning över sin roll i samarbetet. Det var inte heller alla gånger som de andra deltagarnas begränsningar av möjligheter till insatser respek-

terades. Det var också många gånger svårt att nå en gemensam infallsvinkel på problemen. På många ställen uppfattades tystnadsplikten som ett hinder i det brottsförebyggande samarbetet. De svårigheter som framkom i undersökningen arbetar man nu med att undanröja.

Sedan år 1990 finns det en bestämmelse i den danska rättegångsbalken (retsplejeloven) som ger möjlighet för deltagarna i ett brottsförebyggande arbete, att utan samtycke från den upplysningarna angår, lämna upplysningar som man anser vara nödvändiga för att samarbetet skall fungera. De egentliga bestämmelserna om utbyte av uppgifter från en myndighet till en annan finns annars i förvaltningslagen. I 28 § förvaltningslagen skiljer man mellan enskildas privata förhållanden (de mycket känsliga uppgifterna) i första stycket och andra förtroliga uppgifter (allmänna uppgifter) i tredje stycket.

I förvaltningslagens 28 § första stycke finns en uppräkningslista av olika typer av upplysningar som skall behandlas som särskilt förtroliga. Det rör sig om uppgifter om ras, religion, hudfärg, om politiska, sexuella och kriminella förhållanden samt om deltagande i viss förening. Även hälsoförhållanden, sociala förhållanden och missbruksproblem räknas upp. Uppräkningslistan är inte uttömmande utan anger bara karaktären av de förhållanden som gör att en upplysning kan anses vara rent privat. Vid avgörande om upplysningen rör rent privata förhållanden eller bara i övrigt skall behandlas som förtrolig enligt tredje stycket, skall det läggas vikt vid om upplysningen avslöjar särskilt känsliga förhållanden angående den enskildes privatliv. Exempelvis brukar inte upplysningar om ekonomiska förhållanden, utbildning och anställning, bostad etc. anses vara av rent privat karaktär.

Offentligt tillgängliga uppgifter om enskilda får alltid utbytas myndigheter emellan. Även andra förtroliga uppgifter får utbytas när det kan antas att upplysningen skulle ha en väsentlig betydelse för myndighetens verksamhet eller för ett beslut som myndigheten skall fatta. Det krävs i så fall inte att den som upplysningen angår lämnar samtycke till utbytet. Upplysningar om enskildas rent privata förhållanden kan dock endast lämnas vidare till annan myndighet när den som upplysningen angår samtycker till det.

Det är mot denna bakgrund bestämmelsen i retsplejeloven (115 b §) skall ses. Som sagt ger denna bestämmelse möjlighet för deltagarna i ett brottsförebyggande arbete, att utan samtycke från den upplys-

ningarna angår, lämna upplysningar som man anser vara nödvändiga för att samarbetet skall fungera.

Det brottsförebyggande arbetet kring barn och ungdomar bygger på principen om frivillighet. Föräldrarna och den unge bör som huvudregel göras införstådda med lösningen av barnets eller den unges problem och myndigheternas samarbete. Som huvudregel bör myndigheterna alltså försäkra sig om att föräldrarna och den unge är införstådda med att det som ett led i samarbetet utväxlas nödvändiga uppgifter om familjens förhållanden. Med stöd av 115 b § retsplejeloven kan myndigheterna dock utbyta uppgifter utan samtycke från den enskilde. I praktiken kommer bestämmelsen till användning för uppgiftsutbyte innan myndigheterna har fått konstaterat att det föreligger problem som bör lösas av flera myndigheter tillsammans och när den unges föräldrar på grund av särskilda omständigheter inte kan förväntas att delta i samarbetet men väsentliga hänsyn till barnets bästa talar för att samarbetet verkställs. Det är varje myndighets ansvar att avgöra vilka uppgifter som är av betydelse för samarbetet och som därför bör lämnas vidare till en annan myndighet.

Retsplejelovens 115 b § används alltså för att diskutera om det finns behov av en tvärfacklig brottsförebyggande insats innan de konkreta brottsförebyggande insatserna påbörjas. Polisen kan då utan att inhämta samtycke ge personal vid skola och socialtjänst upplysningar om att man har problem med vissa angivna ungdomar som t.ex. begår snatterier. Om ungdomarna inte är kända inom socialförvaltningen kan problemen kanske lösas med några generella brottsförebyggande åtgärder. Är ungdomarna emellertid även kända i den kommunala förvaltningen med hänsyn till problem i hemmet och i skolan har dessa myndigheter (socialtjänst och skola) en motsvarande möjlighet att ge polisen och andra myndigheter och institutioner som deltar i det brottsförebyggande samarbetet upplysningar som kan belysa problemets karaktär och omfång. Myndigheterna kan herefter tillsammans värdera vilka initiativ som kan vara mest lämpliga för att hjälpa den unge.

När de inledande diskussionerna visat att det finns behov för ett närmare samarbete mellan myndigheterna om en lösning för att hindra att den unge dras in i vidare kriminalitet bör den unge och föräldrarna kopplas in i samarbetet. De måste då ge samtycke till att uppgifter om familjens förhållanden utbyts mellan myndigheterna. Ett muntligt samtycke är tillräckligt. När samtycke saknas helt eller delvis får myndigheterna göra en konkret avvägning i det

enskilda fallet för att avgöra om det är lämpligt att fortsätta samarbetet utan samtycke.

Det är viktigt att understryka att retsplejelovens 115 b § bara kan användas i de fall när det i det brottsförebyggande arbetet visar sig att det är tal om barn och unga som är allvarligt hotade av kriminalitet och där barnets bästa talar för att man undersöker förhållandet närmare för att en eller flera myndigheter tillsammans skall lösa de frågor som uppkommer.

Det har i förarbetena till förslaget lagts stor vikt vid att utbytet av uppgifter i det brottsförebyggande arbetet inte får skada myndigheternas förhållande till sina klienter. Myndigheterna är därför inte skyldiga att utbyta uppgifter.

Det har också uttryckligen i lagen angetts att uppgifter inte får utlämnas i det brottsförebyggande arbetet för att efterforska brott.

Det finns inte något krav på att de uppgifter som myndigheterna utbyter skall skrivas ner eller ingå i en mer formell ärendehantering.

Retsplejelovens 115 b § ger alltså polisen och andra myndigheter som är involverade med brottsförebyggande arbete en möjlighet att utan föräldrarnas samtycke utväxla rent privata uppgifter om den unge. I praktiken används bestämmelsen med stor försiktighet.

En synpunkt på bestämmelsen i retsplejeloven som vi inhämtat i Danmark är att det skulle vara ett slag i luften att bedriva brottsförebyggande arbete utan denna öppning i lagstiftningen. Menar man allvar med att det är viktigt att skolan, socialtjänsten och polisen bedriver brottsförebyggande arbete tillsammans måste man lösa problemet med tystnadsplikten. Den kritik som hördes i början till möjligheten att utväxla uppgifter utan samtycke inom det brottsförebyggande arbetet har lagt sig. SSP-samarbetet har ett stort förtroende ute i samhället.

15.8 Våra överväganden och förslag

15.8.1 Utgångspunkter

De problem som förekommer vid myndigheternas brottsförebyggande arbete beträffande ungdomar uppstår i det vardagliga samarbetet mellan i första hand polisen och socialtjänsten. Liksom i tidigare undersökningar som företagits på området har vår enkät- och intervjuundersökning visat att det förekommer vissa svårigheter i detta

samarbete. Av allt att döma beror en del av svårigheterna på sekretesslagen.

I större utsträckning än tidigare tycks man inom polis och socialtjänst ha accepterat att man har skilda utgångspunkter för sitt arbete med ungdomarna. Man tycks också se övervägande fördelar med att samarbeta med varandra. I både enkät- och intervjuundersökningen har socialtjänsten sagt sig vara positiv till en utökad möjlighet att utan den enskildes samtycke lämna information till polisen om enskilda ungdomar i riskzonen för att begå brott. Man har dock understrukit att en uppgiftsskyldighet inte bör komma i fråga för uppgifter som lämnats i förtroende till socialtjänsten.

Enighet tycks råda om att ett uppgiftsutbyte mellan socialtjänst och polis ökar möjligheterna till ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete. Ett förbättrat samarbete mellan socialtjänst och polis som leder till att unga hindras från att begå brott skulle gagna inte minst den unge själv. Att uppgifter i dag inte lämnas från socialtjänst till polis i brottsförebyggande syfte beror främst på den långtgående sekretessen inom socialtjänsten. Även med beaktande av de undantag från sekretessen som finns så är socialtjänstens utrymme för att lämna uppgifter till polisen högst begränsade. Det uppgiftslämnande som ändå förekommer från socialtjänsten till polisen i det brottsförebyggande arbetet utan samtycke sker kanske inte sällan i strid mot sekretesslagens bestämmelser eller med en alltför vidsträckt tolkning av 1 kap. 5 § sekretesslagen.

En av socialtjänstlagens viktigaste utgångspunkter är att socialtjänstens insatser i individuella ärenden skall präglas av frivillighet och självbestämmande. I 1 kap. 1 § socialtjänstlagen anges bl.a. att socialtjänstens verksamhet skall bygga på respekt för människornas självbestämmande och integritet. I 3 kap. 5 § socialtjänstlagen anges att socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar. Socialtjänstlagens grundläggande principer om frivillighet och självbestämmande har haft en avgörande betydelse för sekretessregleringen på socialtjänstens område.

Härtill kommer att det är av avgörande betydelse för socialtjänstmyndigheterna att den enskilde kan känna sig förvissad om att de uppgifter han lämnar inte blir kända för andra än dem som handlägger hans ärende. Utan ett sådant förtroende från den enskildes sida skulle det många gånger vara svårt för socialtjänsten att bedriva framgångsrik behandlingsverksamhet. Frågan är om socialtjänsten

mot denna bakgrund ändå i vissa situationer skall få lämna uppgifter om unga till andra myndigheter.

15.8.2 Socialtjänstens möjligheter att lämna ut uppgifter om unga till polisen bör utökas

Bedömning: Socialtjänstens möjligheter att bl.a. i brottsförebyggande syfte lämna uppgifter om unga till polisen bör utökas.

Det skulle säkert vara möjligt att i större utsträckning än för närvarande förebygga brott om uppgifter kunde lämnas från socialtjänsten till polisen om unga som misstänks vara riskzonen för att hamna i kriminalitet. I departementspromemorian 1994:E fanns ett förslag med ett sådant innehåll. Promemorian remissbehandlades och samtliga remissinstanser utom tre – Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse och Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet – tillstyrkte förslaget.

Kritiken i remissvaren inriktade sig bl.a. på att gränsen mellan det brottsförebyggande och det brottsbeivrande arbetet är svår att upprätthålla.

När det gäller misstankar om brott kan i dag i princip endast misstankar om mycket allvarliga brott lämnas ut från socialtjänsten. Detta skall ses mot bakgrund av den bärande grundtanken inom socialtjänsten att den enskilde skall känna förtroende för socialtjänsten. Det har tidigare ifrågasatts om det skulle gå att skapa något verkligt förtroende för socialtjänsten, om denna fungerar eller befaras fungera som en informationscentral för polisen.¹⁷ Ett uppgiftslämnande i det brottsförebyggande arbetet syftar emellertid inte till att öka polisens möjligheter att beivra brott. Det får dock tillstås att gränsen mellan uppgifter om begångna brott och uppgifter om att den unge är i gränzonen för att bli kriminell är otydlig. Detta beror på att uppgifter som lämnas i brottsförebyggande syfte lätt kan komma till användning i polisens brottsbeivrande verksamhet.

När det gäller möjligheten att lämna uppgifter om brottsmisstankar till polisen anser vi att någon allmän begränsning i sekretessen när det gäller brottsmisstankar mot ungdomar inte bör införas. En sådan ändring skulle strida mot socialtjänstens grundprinciper om frivillighet och självbestämmande och skulle lätt kunna äventyra

¹⁷ Prop. 1979/80:2 Del A s. 182

förtroendet för socialtjänsten. Ett uppgiftslämnande i brottsförebyggande syfte ligger däremot i linje med socialtjänstens uppgift att verka för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det stöd och hjälp som de behöver.¹⁸ Det kan givetvis anses besvärande att de lämnade uppgifterna kan leda till att polisen efter egen spaning och utredning finner att den unge är misstänkt för brott. Vår uppfattning är dock att detta inte bör utgöra hinder för socialtjänstens möjligheter att få lämna uppgifter till polisen som kan bidra till att den unge inte fastnar i kriminalitet eller andra svårigheter.

Förslaget i departementspromemorian Ju 1994:E erhöll också kritik som gick ut på att det fanns en risk för att ungdomars förtroende för socialtjänsten skulle kunna urholkas genom förslaget. Denna risk skall dock vägas mot möjligheten att avvärja en fara för att den unge skall hamna i kriminalitet. För att ändå inte äventyra förtroendet för socialtjänsten bör uppgiftsmöjligheten vara begränsad.

Slutligen kritiserades förslaget i Ju 1994:E för att det var oklart på vilket sätt som polisens förebyggande arbete skulle underlättas med kunskaper om den unge. Det uppgavs att det fanns tecken på att socialtjänsten ville undandra sig arbetet med det förebyggande och uppsökande arbetet bland barn och ungdomar.

Vad vi kunnat utröna i våra undersökningar behöver polisen uppgifter om unga främst för att kunna utöva störande verksamhet. Genom att vara närvarande vid – ur de ungas synvinkel – olämpliga tillfällen kan polisen hindra dem från att begå brott. Tanken är inte att polisen skall ta över socialtjänstens roll när det gäller att erbjuda unga stöd och hjälp. Även vid ett samarbete är det viktigt att de inblandades olika roller hålls i sär.

Vår uppfattning är att möjligheterna för socialtjänsten att lämna uppgifter i brottsförebyggande syfte till polisen bör kunna utökas utan att förtroendet för socialtjänsten äventyras. Vi kommer nedan att beskriva under vilka förutsättningar ett sådant uppgiftsutbyte bör få ske.

Frågan är om det även finns behov av och utrymme för begränsningar i sekretessen i förhållande till andra myndigheter. Av vår enkätundersökning framgår att det i annat brottsförebyggande arbete, bl.a. i kommunernas lokala samarbetsorgan, främst förekommer ett allmänt inriktat brottsförebyggande arbete. Någon gång berörs även individrelaterade ärenden. Det är dock oklart om det finns något

¹⁸ 5 kap. 1 § socialtjänstlagen

behov av att kunna diskutera individuella ärenden utan den enskildes samtycke i samverkansgrupperna. På vilket sätt känsliga uppgifter om enskilda som lämnas i en samverkansgrupp skall kunna användas i det brottsförebyggande arbetet har inte framgått.

Med hänsyn till den unges personliga integritet inger det betänkligheter om uppgifter som lämnas till socialtjänsten fritt kan lämnas vidare till andra myndigheter. Det är dessutom inte bara myndighetspersoner utan ofta även personer från organisationer, föreningar, kyrkan m.m. som deltar i samverkansgrupperna. Även om dessa inte skulle ges rätt att ta del av uppgifter för vilka sekretess gäller, ökar ändå risken för obehörig vidarespridning genom att flera myndigheter får del av uppgifterna.

Inte heller när det gäller socialtjänstens möjligheter att lämna uppgifter till skolan har det framkommit något behov som inte kan tillgodoses genom samtycke från den enskilde. Detta leder till bedömningen att någon lättnad inte bör göras i socialtjänstsekretessen gentemot några andra myndigheter än polisen.

I vår intervjuundersökning har det framkommit önskemål om att socialtjänstens möjligheter att lämna polisen uppgifter som behövs för ett omedelbart polisiärt ingripande när ungdomar anträffas berusade eller under företagande av brottslig handling klargörs och eventuellt regleras. Vidare har det ansetts lämpligt att socialtjänsten, utan hinder av sekretess, ges möjlighet att polisanmäla misstankar om överlåtelse av alkohol och narkotika till unga. Vi kommer nedan att redovisa överväganden och förslag även i dessa frågor.

15.8.3 Socialtjänsten skall få lämna uppgifter om unga till polisen i brottsförebyggande syfte

Förslag: Sekretess skall inte hindra att uppgift om enskild som inte fyllt 18 år lämnas från myndighet inom socialtjänsten till polismyndighet, om det finns en påtaglig risk för att den unge skall begå brott och uppgiften kan antas bidra till att förhindra detta. Om uppgiften efterfrågas av polismyndighet krävs att socialtjänsten, med hänsyn till övriga omständigheter, finner att det också är lämpligt att uppgiften lämnas ut.

Som framgått ovan är vår uppfattning att det bör öppnas en viss möjlighet för socialtjänsten att lämna ut uppgifter i brottsförebyggande syfte till polisen om underåriga som befinner sig i risk-

zonen till kriminalitet. Det får dock inte bli fråga om att ålägga socialtjänsten någon skyldighet att informera polisen i situationer när det från socialtjänstens sida inte anses lämpligt. Öppningen i sekretessen bör begränsas i så stor utsträckning som möjligt och det måste finnas utrymme att vid prövningen av ett utlämnade ta hänsyn till den enskildes integritet.

När det gäller under vilka förutsättningar ett utlämnande bör kunna ske anser vi att förslaget som lades fram i departementspromemorian Ju 1994:E kan tjäna som förebild. För att ett uppgiftslämnande skall få ske skall det således finnas en påtaglig risk för att den unge skall begå brott. För att uppgifter skall få lämnas ut från socialtjänsten måste det också finnas skäl att tro att uppgifterna kan bidra till att förhindra att den unge begår brott.

De uppgifter som polisen i tidigare undersökningar sagt sig behöva få tillgång till är uppgifter om adresser, arbetsplatser, kamratkrets, familjeförhållanden, missbruk, brottsmisstankar och planerade och gjorda insatser från socialtjänstens sida. Våra egna undersökningar visar i stort sett samma resultat. När det gäller familjeförhållanden har det i vår enkätundersökning angetts att uppgifter om våld, missbruk eller psykisk sjukdom i familjen borde få lämnas. De poliser som deltagit i intervjuundersökningen har dock varit av uppfattningen att sådana uppgifter inte behövs i det brottsförebyggande arbetet.

När det gäller att avgöra vilka uppgifter som polisen är i behov av för att kunna förebygga att brott begås bör det beaktas på vilket sätt uppgifterna kan komma till användning hos polisen. De uppgifter som polisen i första hand behöver är sådana som ger polisen besked om var den unge uppehåller sig. Med hjälp av uppgifterna skall polisen kunna komma i kontakt med den unge och hålla denne under uppsikt. Mot den bakgrunden bör uppgifter om adresser, arbetsplatser och skolor kunna lämnas ut.

Beträffande brottsmisstankar har vi redan sagt att det inte bör komma i fråga att i detta sammanhang lämna ut konkreta brottsmisstankar. I mer allmänna ordalag bör dock uppgifter om brottsmisstankar och narkotikamissbruk kunna lämnas, så länge uppgifterna inte går att hänföra till en viss situation. När det gäller uppgifter om socialtjänstens vidtagna eller planerade åtgärder kan det också finnas situationer där polisen bör kunna få del av sådana uppgifter.

När det gäller uppgifter om den unges familj och kamratkrets är vi dock mer tveksamma om det bör vara möjligt att lämna ut annat än harmlösa uppgifter. Såvitt vi kan bedöma finns det inget behov i det brottsförebyggande arbetet att få del av känsliga uppgifter om

andra personer än den unge. Denna bedömning gjordes även i departementspromemorian Ju 1994:E beträffande den unges kamrater. Till skillnad från förslaget i promemorian anser vi emellertid att inte heller känsliga uppgifter om den unges närstående skall kunna lämnas från socialtjänsten till polisen.

Det skall föreligga en påtaglig risk för att den unge skall begå brott. Som påpekades i departementspromemorian föreligger en sådan risk beträffande ungdomar som redan begått brott och som kanske kan befaras fortsätta härmed eller ungdomar som lever i en sådan miljö att det finns risk för att de hemfaller i kriminalitet. Dessutom skall det krävas att det finns anledning att anta att de lämnade uppgifterna kan bidra till att förhindra brott. Utrymmet för att lämna ut uppgifter från socialtjänsten till följd av ett sådant förslag blir tämligen snävt.

Ett förslag som det skisserade kommer att öppna en möjlighet för socialtjänsten att lämna ut uppgifter om unga som kan befaras hamna i kriminalitet till polisen. Om begränsningen i sekretessen utformas som ett generellt undantag från sekretessen kommer det – även om det inte är fråga om någon uppgiftsskyldighet – att följa av 15 kap. 5 § sekretesslagen att socialtjänsten på begäran av polisen är skyldig att lämna uppgifter till den andra myndigheten, om uppgifterna kan lämnas ut utan hinder av sekretess.

Om frågan att lämna ut uppgifter aktualiseras av en begäran från polisen, ankommer det på socialtjänsten att bedöma förutsättningarna för att lämna ut uppgifter ur sekretessbelagt material. Socialtjänsten bör därvid informeras om vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att det finns en påtaglig risk för att den unge skall begå brott och även få uppgift om på vilket sätt de efterfrågade uppgifterna kan antas bidra till att brott förhindras. Det är alltså inte tillräckligt att polisen begär att få ut uppgifter med ett påstående om att uppgifterna behövs för att förhindra att någon begår brott. Om förutsättningarna för att lämna ut uppgifterna visar sig vara uppfyllda innebär 15 kap. 5 § dock att uppgifterna skall lämnas ut.

För att inte åstadkomma en situation där socialtjänsten mot sin vilja tvingas lämna polisen uppgifter om unga personer, bör en ytterligare förutsättning för utlämnande vara att socialtjänsten, utifrån övriga omständigheter bedömer det lämpligt att uppgiften lämnas ut. På så sätt blir det socialtjänsten som i första och sista hand avgör om uppgifterna om den unge skall komma till polisens kännedom. Ett utlämnande kan t.ex. anses olämpligt med hänsyn

till den unges återanpassning eller på grund av planerade eller pågående insatser för den unge. Det kan också bedömas som olämpligt att bryta ett förtroende som den unge visat genom att vidarebefordra uppgifterna till polisen.

Vi föreslår alltså att en ny bestämmelse införs i sekretesslagen som anger att sekretess inte hindrar att uppgift om enskild som inte har fyllt 18 år lämnas från myndighet inom socialtjänsten till polismyndighet, om det finns en påtaglig risk för att den unge skall begå brott och uppgiften kan antas bidra till att förhindra detta. Om uppgiften efterfrågas av polisen krävs att socialtjänsten, med hänsyn till övriga omständigheter, finner att det också är lämpligt att uppgiften lämnas ut.

Sekretesslagen besvarar inte frågan vem som skall få lämna ut uppgifter till en annan myndighet. I 12 kap. 10 § socialtjänstlagen anges att det är socialnämnden som enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen får polisanmäla brott som riktar sig mot nämndens verksamhet. Detsamma gäller anmälan om misstankar om brott mot underåriga enligt 14 kap. 2 § femte stycket. När det gäller misstanke om brott för vilket inte lägre straff än fängelse två år är föreskrivet finns det ingen föreskrift i socialtjänstlagen om att det är socialnämnden som skall svara för anmälan. Prövningen ankommer då på de enskilda befattningshavarna.

I tidigare lagstiftningsärenden har det framhållits att det ligger i sakens natur att prövningen som regel bör ske på "hög nivå" inom myndigheten.¹⁹ Det har påpekats att det kan vara lämpligt att den enskilde befattningshavaren rådgör med en överordnad och i tveksamma fall överlämnar frågan till myndigheten för avgörande. Det har också sagts att det inte finns något hinder mot att en myndighet i sin arbetsordning närmare reglerar i vilken utsträckning enskilda tjänstemän skall kunna lämna uppgifter till andra myndigheter och i vad mån uppgiftslämnandet skall ankomma på myndighetens ledning.²⁰ Vi tar i vårt förslag inte ställning till vem som skall få lämna ut uppgifterna.

Sekretesslagen gäller inte utanför den offentliga verksamheten. I 15 kap. 1 § socialtjänstlagen föreskrivs tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen. Tystnadsplikten innebär att den anställde inte obehörigen får röja vad han eller hon i verksamheten fått veta om enskildas personliga förhållanden. Vid

¹⁹ Prop. 1981/82:186 och KU 1982/83:12 liksom prop. 1983/84:142 och KU 1983/84:29

²⁰ Prop. 1983/84:142 s. 41

tolkningen av obehörighetsrekvisitet har det ansetts naturligt att söka ledning i sekretesslagens bestämmelser. Vi förutsätter därmed att den föreslagna lättningen i sekretessen när det gäller möjligheten att lämna uppgifter till polisen om unga som befinner sig i riskzonen för att bli kriminella anses medföra motsvarande lättning i tystnadsplikten för anställda inom enskild verksamhet.

15.8.4 Socialtjänsten skall få lämna uppgifter till polisen om unga när det föreligger behov av ett omedelbart polisiärt ingripande

Förslag: Anträffas någon som kan antas vara under arton år av personal inom socialtjänsten

- under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling, eller
- under utövande av brott,

skall sekretessen inte hindra att socialtjänstpersonalen lämnar uppgifter till polisen som behövs för ett omedelbart polisiärt ingripande.

Situationerna i exempel 3 och 4 som redovisats i avsnittet om intervjuundersökningen gällde två socialsekreterare som under sin tjänstgöring på stan påträffade ett gäng berusade ungdomar respektive ett gäng ungdomar som begick brott och ansåg att polisen borde kontaktas för ett ingripande. Ungdomarnas förehavanden hade alltså iakttagits av socialsekreterarna själva. Vid intervjuerna uttrycktes osäkerhet över om iakttagelserna omfattades av socialtjänstsekreten. Socialsekreterarna arbetade på en ungdomsenhet där det i tjänstgöringen ingick att de under vissa tider skulle vistas ute på stan bland ungdomar. De var i tjänst när de gjorde sina iakttagelser. Vår uppfattning är därmed att uppgifterna omfattas av socialtjänstsekreten.

Socialtjänstsekreten gäller med ett omvänt skaderekvisit. Generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen är inte tillämplig på socialtjänstens verksamhet. När det gäller misstankar om brott krävs dessutom för att uppgifter skall få lämnas till polis, åklagare eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, att brottet är så allvarligt att straffet är fängelse i minst två år. Enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen utgör sekretess inte hinder mot att uppgift lämnas

ut om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Denna bestämmelse är avsedd att tillämpas restriktivt och det råder ofta osäkerhet om dess tillämplighet.

Socialtjänstens uppgifter när det gäller unga är bl.a. att ge dem den vård och det stöd som de behöver. Den som är under 20 år kan bli omhändertagen för vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Beslut om sådan vård fattas av länsrätten efter ansökan av socialnämnden.

Enligt 3 § skall vård beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. I fall som är brådskande har socialnämnden eller vissa företrädare för nämnden möjligheter att besluta om ett omedelbart omhändertagande enligt LVU. Enligt 6 § skall den som är under 20 år omedelbart omhändertas om 1. det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av lagen och 2. rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras. En polismyndighet är enligt 43 § 2 LVU skyldig att på begäran lämna biträde för att genomföra ett beslut.

Utan ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVU är socialtjänstens åtgärder begränsade till frivilliga hjälp- och stödåtgärder. När den unge påträffas höggradigt berusad eller under andra förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för den unges hälsa och utveckling, t.ex. om den unge vistas i en knarkarkvart eller i andra olämpliga miljöer, kan de frivilliga åtgärderna vara otillräckliga för att ge den unge skydd. I sådant fall aktualiseras ett omedelbart omhändertagande enligt LVU. Av olika skäl kan ett visst dröjsmål dock förekomma innan ett sådant beslut har fattats. Detta gäller kanske främst om den unge är okänd för socialtjänstpersonalen som anträffar honom eller henne och identiteten först behöver utredas. Det kan också vara så att förutsättningarna för ett omedelbart omhändertagande saknas trots den farliga akuta situationen. För dessa fall kan det finnas behov av ett polisiärt omhändertagande för att ge den unge ett omedelbart skydd och tillsyn.

Anträffas någon som kan antas vara under 18 år under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling får en polisman enligt 12 § polislagen

(1984:387) ta hand om den unge för att skyndsamt överlämna honom till föräldrarna eller någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden. Denna bestämmelse utgör ett naturligt led i de skyldigheter som polisen har när det gäller skyddet av unga.²¹ Ett omhändertagande enligt 12 § polislagen kan endast komma i fråga när den situation som den unge befinner sig i är av det allvarliga slag som LVU förutsätter för ett omedelbart omhändertagande.²²

I praktiken kan det dock vara svårt eller omöjligt för den enskilde polismannen att bedöma om ett omedelbart omhändertagande kan bli aktuellt. Tvångsåtgärder kan exempelvis vara uteslutna på grund av frivilliga åtgärder. Ett ingripande med stöd av 12 § polislagen förutsätter därför inte en konkret bedömning av om ett omhändertagande inom ramen för LVU kan förväntas. Ändamålet med omhändertagandet skall vara att försöka säkerställa att den unge får det skydd och den tillsyn som han behöver. Polisen skall till ledning för sitt ställningstagande beakta om den unge behöver komma under någon vuxens tillsyn därför att omständigheterna innebär en överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes hälsa eller utveckling.²³ När någon påträffas så berusad av alkohol drycker eller annat berusningsmedel att han inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller någon annan får han eller hon dessutom omhändertas av en polisman enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer.

När socialtjänsten anträffar en ung person i färd med att begå en straffbelagd gärning blir det endast undantagsvis aktuellt med ett omhändertagande enligt LVU. En av förutsättningarna för ett sådant omhändertagande är i och för sig den unges brottsliga verksamhet. För att brottslig verksamhet skall anses föreligga ställs dock krav på viss varaktighet och intensitet. Bagatellförseelser och enstaka andra brott som inte är av allvarlig art faller inte in härunder. Det är först vid en brottslighet som ger uttryck för en sådan bristande anpassning till samhällslivet att det kan sägas föreligga ett vård- eller behandlingsbehov som det kan bli fråga om att bereda den unge vård med stöd av LVU.²⁴

Det är polisens uppgift att ingripa mot brott. Den misstänkte får gripas och tas med till förhör och polisen kan hos åklagaren begära den misstänkte anhållen. Beslutar åklagaren att inte anhålla någon

²¹ Prop. 1990/91:86 s. 10

²² A. prop. s. 11

²³ Ibid

²⁴ Prop. 1979/80:1 Del A s. 583

som är under 18 år och som polisen har gripit, får polisen hålla honom kvar i högst tre timmar för att han skall kunna överlämnas till sina föräldrar, någon annan vårdnadshavare, en företrädare för socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen. Kvarhållandet får bara avse den som åklagaren fortfarande anser vara skäligen misstänkt för brott. För samma syfte får polisen hålla kvar någon under 18 år som medtagits till polisen för förhör och som är skäligen misstänkt för brott. Utöver det straffrättsliga ingripandet har polisen således att ordna tillsyn åt den unge.

Den osäkerhet som råder i frågan om personalen inom socialtjänsten i dag kan lämna uppgifter till polisen för att få till stånd ett omedelbart polisiärt ingripande, utan att göra sig skyldig till sekretessbrott, är otillfredsställande. I vissa fall skulle uppgifter säkert kunna lämnas med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen. Det förekommer dock ofta tveksamhet om denna bestämmelses tillämplighet.

Regelverken som styr möjligheten att omedelbart omhänderta unga korresponderar i stor utsträckning. Polisens möjligheter att omedelbart omhänderta en ung person är emellertid större än socialtjänstens. I socialtjänstens arbete med unga kan det uppstå situationer där ett kortare omhändertagande skulle behövas för att säkerställa att den unge kom under någon vuxens tillsyn, men där socialtjänsten saknar möjlighet att i den akuta situationen ingripa med tvång. För dessa fall kan det finnas skäl med ett genombrott i socialtjänstsekretessen så att det står klart att socialtjänsten kan lämna polisen uppgifter som möjliggör ett polisiärt omhändertagande av den unge. Syftet med ett sådant sekretessgenombrott är att öka möjligheten att snabbt ge unga personer som påträffas i olämpliga situationer behövligt skydd och tillsyn.

Vi föreslår för det första att om den som kan antas vara under 18 år av socialtjänsten anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes hälsa eller utveckling skall ett undantag göras från sekretessen. Det skall genom undantaget stå klart att sekretessen inte hindrar att socialtjänsten lämnar polisen uppgifter som behövs för ett polisiärt ingripande. I en sådan situation kan det i och för sig vara så att 1 kap. 5 § sekretesslagen kan tillämpas för ett uppgiftslämnande. För att undanröja eventuella oklarheter bör situationen dock regleras uttryckligen.

Med hänsyn till kravet att den underårige skall anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för den unges hälsa eller utveckling kan det inte bli tal om att

tillkalla polisen annat än vid allvariga fall. Den situation som den unge befinner sig i bör vara av samma allvariga slag som LVU förutsätter för ett omedelbart omhändertagande. Givetvis inverkar den unges antagliga ålder på bedömningen av situationens allvar.

För det andra föreslår vi att när den som kan antas vara under 18 år anträffas av socialtjänsten under utövande av brott skall samma undantag göras från sekretessen som när den unge anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling. När det gäller att en underårig anträffas under utövande av brott anser vi inte att några särskilda krav bör ställas på brottslighetens art eller straffvärde. Det avgörande i detta fallet är inte att åstadkomma ett straffrättsligt ingripande utan att möjliggöra en social skyddsåtgärd. Även lindrigare brott bör alltså kunna föranleda att socialtjänsten tillkallar polisen och lämnar uppgifter till polisen som behövs för ett polisiärt ingripande.

15.8.5 Socialtjänsten skall få lämna uppgifter till polisen om överlåtelse av narkotika eller alkoholdrycker till unga

Förslag: Sekretessen inom socialtjänsten och inom vissa närliggande verksamheter som i dag regleras i 7 kap. 4 § sekretesslagen skall inte hindra att uppgift som angår misstanke om överlåtelse av narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64) till den som inte har fyllt 18 år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet. Detsamma skall gälla vid misstanke om olovlig försäljning eller anskaffning av alkoholdrycker enligt alkohollagen (1994:1738) till den som inte har fyllt 18 år, när det inte är fråga om ringa fall.

När det gäller barn och unga skall socialnämnden bl.a. aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel. Vid intervjuerna har det sagts vara angeläget att sekretesslagen medger att misstankar om att någon överlåter narkotika till underåriga får anmälas till polisen. Något oklart är det dock hur man från socialtjänstens sida ställer sig till en möjlighet att göra anmälan när uppgiften lämnats i förtroende till socialtjänsten eller när narkotikalangaren är klient hos socialtjänsten.

Samma avvägning bör dock uppkomma när det gäller frågan om att anmäla misstankar om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken

som begåtts mot någon som inte fyllt 18 år. Denna bestämmelse tillkom för att det vore stötande om sekretessregler i vissa fall skulle kunna tvinga hälso- och sjukvården eller socialtjänsten att medverka till att dölja även allvarliga brott som barn utsätts för av sina vårdnadshavare eller andra familjemedlemmar.²⁵ Bestämmelsen har emellertid fått en generell tillämpning. Den tillämpas även när andra än närstående gör sig skyldiga till våldsbrott mot ungdomar och när den misstänkte själv är underårig.

Någon uppgiftsskyldighet när det föreligger misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot underårig föreligger inte. Det har överlämnats till socialnämnden att själv bedöma när det är lämpligt att lämna uppgifter till polisen. Om polisen begär att få ut uppgifter angående misstankar om våldsbrott mot en underårig innebär 15 kap. 5 § sekretesslagen att socialtjänsten är skyldig att lämna ut de uppgifter den förfogar över.

I socialstyrelsens allmänna råd 1991:4 Sekretess inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten anges följande angående möjligheten att anmäla narkotikabrott som riktar sig mot unga (s. 107).

Att sälja eller överlåta narkotika är emellertid en verksamhet som klart kan sägas försvåra nämndens arbete med att förebygga och motverka missbruk av beroendeframkallande medel (11 § SoL). Det kan gälla nämndens arbete både generellt och i det enskilda ärendet. För att nämnden skall kunna fullgöra sin verksamhet kan det vara nödvändigt att narkotikahanteringen hindras. Nämnden kan därför i princip utan hinder av sekretess (66 § SoL och 1 kap. 5 § SekrL) göra polisanmälan i en sådan situation. Om det emellertid gäller en av nämndens egna klienter som ägnar sig åt narkotikabrott måste man väga möjligheterna av anmälan mot nämndens ansvar för vården och behandlingen av klienten. I sådana fall kan det enligt socialstyrelsens uppfattning endast komma ifråga att anmäla grova narkotikabrott eller då situationen är sådan att polisanmälan kan ses som ett adekvat led i vården eller behandlingen av klienten. Ett brott som ligger långt tillbaka i tiden bör knappast heller polisanmälas, såvida inte narkotikahanteringen misstänks fortfarande pågå.

Som tidigare redovisats gäller enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen att sekretess inte utgör hinder mot att uppgift lämnas ut om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt. Den ger dock socialnämnden möjlighet att åtminstone i vissa situa-

²⁵ Bet. KU 1979/80:37 s. 38 och 64

tioner anmäla misstankar om överlåtelse av narkotika till unga till polisen. Det är emellertid oklart hur långt möjligheten sträcker sig med tanke på konflikten mellan det nödvändiga uppgiftslämnandet och förtroendesekretessen. Det finns därmed i sig ett behov av att förtydliga rättsläget.

Vår uppfattning är att sekretessreglerna inte bör få medföra ett förbud att röja brottsmisstankar om överlåtelse av narkotika till den som är under 18 år. Detta gäller oberoende av hur uppgifterna kommit till socialtjänstens kännedom. Ett sådant ställningstagande stämmer väl överens med de narkotikapolitiska prioriteringarna som gjorts i den nationella narkotikahandlingsplanen.²⁶ Ett särskilt undantag från sekretessen för detta fall bör därför göras.

I vår intervjuundersökning har företrädare för socialtjänsten påpekat att samma problematik som gäller vid misstankar om langning av narkotika gäller vid langning av alkoholdrycker till ungdomar. Alkohollagstiftningen är en skyddslagstiftning vars viktigaste syfte är skyddet för ungdomen. Detta kommer till uttryck genom bestämmelser om åldersgränser för inköp och servering av alkoholdrycker och genom att det är straffbart att anskaffa alkoholdrycker till den som är underårig (s.k. langning) samt att olovlig försäljning av alkoholdrycker med inriktning på ungdomar som kundkrets kan medföra att brottet anses som grovt.

Bestämmelser om förbud att anskaffa alkoholdrycker till den som inte har rätt att få sådan vara utlämnad till sig finns i 3 kap. 9 § alkohollagen (1994:1738). Enligt första stycket är det förbjudet att såsom ombud eller på därmed jämförligt sätt anskaffa alkoholdrycker till den som inte har rätt att få sådan vara utlämnad till sig. Det är också förbjudet att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker. I andra stycket finns bestämmelser som innebär förbud att överlämna alkohol som gåva eller lån till den som inte fyllt 20 år. Vad som avses med förbudet är de gåvo- och lånetransaktioner som ligger försäljningen nära. Ett överlämnande av en alkoholdryck för senare förtäring är därmed i princip otillåtet.²⁷ Enligt tredje stycket är det däremot inte förbjudet att bjuda på alkohol, dvs. låta den unge förtära alkohol, såvida detta inte med hänsyn till den bjudnes ålder och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarligt.

²⁶ Prop. 2001/02:91, bet.2001/02:SoU15

²⁷ Prop. 1994/95:89 s. 91

Både olovlig försäljning av alkohol²⁸ och olovligt anskaffande av alkoholdrycker²⁹ är straffria vid ringa brott³⁰. Enligt propositionen kan det vara fråga om ringa brott när tillåten alkoholhalt överskridits endast i ringa mån, men brottet kan vara att betrakta som ringa även av andra orsaker.³¹

Det är av vikt att kunna ingripa kraftfullt mot försäljning och anskaffning av alkoholdrycker till den som är under 18 år. Även misstanke om sådan brottslighet bör därför enligt vår uppfattning medföra ett undantag från sekretess så att det blir möjligt att röja brottsmisstankar om försäljning och anskaffning av alkoholdrycker till den som är under 18 år. För att inte sekretessgenombrottet skall ske vid straffria gärningar bör det dock krävas att det inte är fråga om ringa fall.

Det förekommer även att dopningsmedel överläts till ungdomar under 18 år. Denna företeelse är dock inte lika utbredd som överlåtelse av narkotika och alkoholdrycker. Med hänsyn härtill finns inte samma behov av särreglering. I den mån det kommer till socialtjänstens kännedom att någon överlåter dopningsmedel till ungdomar torde i många fall uppgifter härom kunna lämnas till polisen med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen.

När det gäller enskild verksamhet innebär tystnadsplikten att den anställda inte obehörigen får röja vad han eller hon fått veta i verksamheten om enskildas personliga förhållanden. Vid tolkningen av vad som skall anses som obehörigt har det ansetts naturligt att söka ledning i sekretesslagens bestämmelser. I samma utsträckning som socialtjänsten till följd av vårt förslag får lämna polisen uppgifter om överlåtelse av narkotika eller alkoholdrycker till unga bör sådana uppgifter också få lämnas från enskild verksamhet till polismyndighet utan att uppgiftslämnandet anses som ett otillbörligt röjande.

Undantagen bör formuleras som en möjlighet, inte en skyldighet, att anmäla brott. Av 15 kap. 5 § sekretesslagen följer dock att en myndighet på begäran av en annan myndighet är skyldig att lämna uppgifter till den andra myndigheten, om uppgifterna kan lämnas ut utan hinder av sekretess. Är det polisen som efterfrågar uppgifterna och övriga förutsättningar i undantagen är uppfyllda uppkommer en uppgiftsskyldighet.

²⁸ 10 kap. 2 och 3 § alkohollagen

²⁹ 10 kap. 6 § alkohollagen

³⁰ 10 kap. 8 § alkohollagen

³¹ Prop. 1994/95:89 s. 115

Vi föreslår alltså att uppgift som angår misstanke om överlåtelse av narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64) till den som inte har fyllt 18 år utan hinder av sekretessen skall få lämnas från socialtjänsten till åklagarmyndighet eller polismyndighet. Detsamma skall gälla vid misstanke om olovlig försäljning och anskaffning av alkoholdrycker enligt alkohollagen (1994:1738) till den som inte har fyllt 18 år, när det inte är fråga om ringa fall.

I den nuvarande lagstiftningen hindrar sekretessen inte att hälso- och sjukvården, socialtjänsten och Barnombudsmannen lämnar uppgift till polis- och åklagarmyndighet om misstanke om vissa brott enligt brottsbalken när brottet riktat sig mot någon som inte har fyllt 18 år. Vårt förslag till lättnad i sekretessen när det gäller langning av narkotika eller alkohol till den som är under 18 år tar endast sikte på socialtjänsten. Det är dock inte bara socialtjänsten som sådan som omfattas av det nuvarande undantaget i 14 kap. 2 § femte stycket andra meningen sekretesslagen. Det gör även de andra verksamheterna som anges i 7 kap. 4 § sekretesslagen. Vår uppfattning är att även dessa verksamheter bör omfattas av den föreslagna lättnaden i sekretessen. Härmed blir förslaget tillämpligt även för t.ex. familjerådgivare enligt socialtjänstlagen.

Familjerådgivare enligt socialtjänstlagen omfattas av frågeförbudet enligt 36 kap. 5 §. För att dessa skall kunna höras som vittnen om de brott som nu avses, bör undantag från frågeförbudet göras i 36 kap. 5 § fjärde stycket rättegångsbalken.

Vi har i avsnitt 15.8.3 diskuterat att sekretesslagen inte besvarar frågan vem som skall få lämna ut uppgifter till annan myndighet. I 12 kap. 10 § socialtjänstlagen anges att det är socialnämnden som får anmäla misstankar om brott mot underåriga enligt 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen. Det kan därmed anses ligga nära till hands att föreskriva att detsamma skall gälla för de nu föreslagna brotten mot underåriga. Vi finner dock inte skäl att i detta sammanhang föreslå ändringar i socialtjänstlagen som medför att vi tar ställning till vem som skall få lämna ut uppgifter till en annan myndighet.

15.8.6 Uppgiftsskyldigheten när det gäller adresser till ungdomar skall utökas

Förslag: Uppgiftsskyldigheten enligt 12 kap. 10 § socialtjänstlagen skall kompletteras så att skyldigheten inte bara avser att lämna uppgift om någon vistas i ett hem för vård eller boende, utan också om någon vistas i ett familjehem.

Som ovan anges förskrivs det i 12 kap. 10 § andra stycket socialtjänstlagen att socialtjänsten utan hinder av sekretess bl.a. skall lämna ut uppgift om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende, om uppgiften för särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, kronofogdemyndighet eller skattemyndighet. Tanken är här inte att adressuppgifterna skall lämnas ut av socialtjänsten på eget initiativ. Med uttrycket ”för särskilt fall” menas att uppgiften skall vara efterfrågad, t.ex. med anledning av en inledd förundersökning.³²

I 6 kap. socialtjänstlagen finns bestämmelser om vård i familjehem och i hem för vård eller boende. I 1 § anges att socialnämnden skall sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Underåriga kan, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, placeras i endera boendet.

Enligt vår uppfattning finns det ingen anledning när det gäller uppgiftsskyldigheten enligt 12 kap. 10 § att skilja mellan hem för vård eller boenden och familjehem. Uppgiftsskyldigheten bör därför utökas till att avse även om någon vistas i ett familjehem.

³² Prop. 1981/82:186 s. 19