



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Nina Linné

Sekretess inom skolans särskilda elevstödjande verksamhet

LAGM01 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin för examen: VT2016

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och problemformulering	6
1.3 Avgränsningar	6
1.4 Metod och material	7
1.5 Disposition	9
2 OFFENTLIGHET, SEKRETESS OCH SKOLAN	10
2.1 Offentlighetsprincipen	10
2.2 Sekretess inom skolväsendet	11
2.3 Skolans särskilda elevstödande verksamhet och dess dokumentation	12
2.4 Vem som omfattas av sekretess	15
2.5 Sekretessreglernas utformning och uppbyggnad	16
2.5.1 Skaderekvisit	17
2.5.1.1 Rakt skaderekvisit	18
2.5.1.2 Omvänt skaderekvisit	18
2.5.1.3 Utformning och tillämpning av skaderekvisit	19
2.5.2 Olika skaderekvisit i skolans verksamhet	21
2.6 Sekretessbrytande bestämmelser	23
3 SEKRETESS MELLAN OCH INOM MYNDIGHETER	26
3.1 Huvudregel och undantag mellan myndigheter	26
3.2 Självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet	29
3.3 Självständighetskriteriet	32
3.4 Primär och sekundär sekretess	32

3.5	Informationsutbyte mellan myndigheter	33
4	NÖDVÄNDIGHETEN AV ETT YTTERLIGARE OMVÄNT SKADEREKVISIT	35
4.1	Förslag om lagändring och några specifika aspekter att beakta	35
4.2	Generella synpunkter med anledning av SOU 2011:58	36
4.3	Argument som talar för en lagändring	38
4.3.1	Skolans verksamhet och dess särskilda karaktärsdrag	38
4.3.2	Möjligheter till samverkan inom skolan	39
4.3.3	Möjligheter till samarbete mellan myndigheter	41
4.4	Argument som talar emot en lagändring	42
4.4.1	Värnande om offentlighetsprincipen	42
4.4.2	Icke skyddsvärd information skulle falla inom skyddet	43
5	ANALYS	44
5.1	Särskild elevstödjande verksamhet och dess sekretess	44
5.2	Särskild elevstödjande verksamhet och samverkan inom och mellan myndigheter	45
5.3	Diskussion om eventuell lagändring	47
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	52
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	55

Summary

Students come to school with different settings for their learning. For some students the regular teaching is not sufficient to achieve the set learning goals. In the so-called special student support activities (*Sw. särskild elevstödande verksamhet*), the school can take action for students who are in need of extra support in their learning. Within such activities, data can range from sensitive to harmless character.

The principle of public access to official records is limited by certain confidentiality rules, since not all of the information should be accessible to the public. The current protection, for the information in the special student support activities, is a confidentiality protection with a presumption of public access, i.e. a so-called straight damage requirement. School activities are complicated by the different confidentiality rules that apply for different areas. Further, the school staff must consider that there are confidentiality breaking rules that enable exchange of information between the school's so-called independent branches of activities and between the school and other authorities.

Because of the increased documentation obligation in the school system, the Swedish government set up a special investigator in SOU 2011:58 to review among other things if the confidentiality protection for students' personal circumstances within the special student support activities need to be changed to a stronger confidentiality protection, i.e. a reverse damage requirement. The inquiry and subsequent responses to the inquiry raised arguments for and against such an amendment.

Firstly, this essay examines whether or not the current confidentiality regulation provides adequate protection of data regarding the special student support activities. Secondly, this essay examines if the confidentiality rules between and within authorities adequately protect data within the special student support activities where such information is exchanged. Thirdly, this essay scrutinizes the need for additional protection in the form of a reverse damage requirement for data regarding students' personal circumstances within the special student support activities.

In the essay, one conclusion among others is drawn that the current confidentiality protection for information within the special student support activities is not given adequate protection. Furthermore it is concluded that the confidentiality rules between and within authorities are working relatively well, but that an amendment of the law would have a positive impact and facilitate the collaboration between the school and other authorities. Finally, it is concluded that an amendment that creates a stronger confidentiality protection for information within the special student support activities is necessary, however such amendment should be designed so that the principle of public access to official records is restricted to the least possible degree.

Sammanfattning

Till skolan kommer elever med olika förutsättningar för sitt lärande. För en del elever är den ordinarie undervisningen inte tillräcklig för att nå uppsatta läromål. Inom den s.k. särskilda elevstödande verksamheten kan skolan vidta åtgärder för elever som är i behov av extra stöd i lärandet. Inom sådan verksamhet kan uppgifter vara av allt ifrån integritetskänslig till harmlös karaktär.

Offentlighetsprincipen begränsas av vissa sekretessregler för att inte all information ska vara tillgänglig för allmänheten. I nuläget finns för uppgifter från den särskilda elevstödande verksamheten ett sekretesskydd med presumtion för offentlighet, dvs. ett s.k. rakt skaderekvisit. Skolans verksamhet kompliceras av att olika delar tillämpar olika sekretessregler. Vidare behöver skolans personal beakta att det finns sekretessbrytande bestämmelser som gör att informationsutbyte kan ske mellan skolans s.k. självständiga verksamhetsgrenar samt mellan skolan och andra myndigheter.

Med anledning av den ökade dokumentationsskyldigheten i skolväsendet tillkallade regeringen en särskild utredare i SOU 2011:58 för att bl.a. se över om sekretesskyddet för uppgifter om elevers personliga förhållanden i den särskilda elevstödande verksamheten behöver förändras till ett starkare sekretesskydd, dvs. ett omvänt skaderekvisit. I utredningen och efterföljande remissvar lyftes argument för och emot en sådan ändring fram.

För det första utreds i uppsatsen huruvida nuvarande sekretessreglering ger tillräckligt skydd för uppgifter inom den särskilda elevstödande verksamheten. För det andra utreds i uppsatsen om reglerna om sekretess mellan och inom myndigheter ger tillräckligt skydd för uppgifter inom den särskilda elevstödande verksamheten vid sådant informationsutbyte. För det tredje utreds i uppsatsen behovet av ytterligare skydd i form av ett omvänt skaderekvisit för uppgifter om elevers personliga förhållanden i den särskilda elevstödande verksamheten.

I uppsatsen dras bl.a. slutsatsen att nuvarande sekretesskydd för uppgifter inom den särskilda elevstödande verksamheten inte ges ett tillräckligt skydd. Vidare dras slutsatsen att reglerna för sekretess mellan och inom myndigheter fungerar relativt väl med nuvarande reglering men att en lagändring skulle kunna ha en positiv inverkan och underlätta skolans samverkan med andra myndigheter. Slutligen dras slutsatsen att en lagändring som skapar ett starkare sekretesskydd för uppgifter inom den särskilda elevstödande verksamheten är nödvändig för att värna om de bakomliggande skyddsintressena men att en sådan ändring bör utformas så att offentlighetsprincipen inskränks i minsta möjliga mån.

Förord

För snart 5 år sedan satte jag som ny juriststudent foten på Juridicum i Lund. Sedan dess har många och tunga böcker släpats fram och tillbaka på Lunds gator. Det är en bitterljuv, men övervägande ljuv, känsla att sätta punkt för en tid som inte bara resulterat i en efterlängtd juristexamen, utan som även skänkt mig fantastiska stunder och roliga minnen med nya och gamla vänner.

Detta examensarbete markerar med andra ord slutet för min tid som student. Jag vill rikta tack till min handledare Vilhelm Persson för vägledning och värdefulla kommentarer under uppsatsskrivandets gång. Jag vill även rikta särskilt tack till de som betyder allra mest och som är fantastiska på alla vis. Till min mamma Eva, för att du genom åren spelat *I have confidence* från *The Sound of Music* när självförtroendet sviktat. Till min pappa Peter, för att du inte alltid tyckt synd om mig utan sagt till mig att fortsätta kämpa när jag själv velat ge upp. Till min storebror Erik, för att du fortfarande retas med mig som när vi var små, trots att vi närmar oss 30. Till min fantastiska mormor Signe för alla oförglömliga somrar i Båstad på 51:an och 53:an. Till min fästman Ragnar för beundransvärt tålamod och för allt du är och inte är.

Lund, den 26 maj 2016

Nina Linné

Förkortningar

FL	Förvaltningslag (1986:223)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JO	Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen)
JK	Justitiekanslern
KamR	Kammarrätten
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
PUL	Personuppgiftslag (1998:204)
RegR	Regeringsrätten
RF	Regeringsform
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SekrL	Sekretesslag (1980:100)
Skoll	Skollag (2010:800)
TF	Tryckfrihetsförordning
YGL	Yttrandefrihetsgrundlag

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Till skolan kommer elever med olika förutsättningar för sitt lärande. För en del elever är den ordinarie undervisningen inte tillräcklig för att kunna uppnå uppsatta läromål.¹ För elever i skolan finns därför den s.k. elevhälsan. Elevhälsan har som främsta uppgift att vara förebyggande och hälsofrämjande för elevernas utveckling mot de uppsatta målen.² Elevhälsan består av en medicinsk och en icke-medicinsk del. Den s.k. *särskilda elevstödjande verksamheten*³ ingår i den icke-medicinska delen av elevhälsan och skolan kan inom denna verksamhet vidta åtgärder för elever som är i behov av extra stöd i lärandet.⁴

I sådan särskild elevstödjande verksamhet kan det förekomma information av varierande natur, allt från uppgifter som i typfallet är att beteckna som mycket integritetskänsliga, som t.ex. uppgifter om trassliga sociala förhållanden eller tillfälliga bekymmer, till helt harmlösa uppgifter.⁵ Yrkeskategorier såsom lärare m.fl., vars primära uppgift inte är elevvårdande, kan inom den särskilda elevstödjande verksamheten behöva fatta beslut i sekretessfrågor där utgången kan få allvarliga konsekvenser för den enskilde eleven. I nuläget finns ett sekretesskydd med presumtion för offentlighet vad gäller dessa uppgifter.⁶

I SOU 2011:58, *Skolans dokument – insyn och sekretess*, har en utredning gjorts kring huruvida det bör införas ett starkare sekretesskydd i den särskilda elevstödjande verksamheten med anledning av den ökande dokumentationsskyldigheten inom skolväsendet.⁷

En diskussion om behovet av eventuella lagändringar vad gäller sekretess, blir i de flesta fall komplicerade eftersom de intressen som sekretessen avser att skydda alltid måste balanseras mot den grundläggande principen om handlingars offentlighet.⁸ En ytterligare dimension som därutöver ökar diskussionens komplexitet är att en eventuell lagändring är direkt kopplad till och får effekt för reglerna om sekretess för sådana uppgifter mellan och inom myndigheter.

¹ Boström och Lundmark, s. 200.

² Prop. 2009/10:165, s. 274.

³ Med ”särskild elevstödjande verksamhet” avses konsekvent sådan särskild elevstödjande verksamhet i övrigt som avses i 23 kap. 2 § 2 st. OSL.

⁴ Prop. 2009/10:165, s. 274 ff. samt Boström och Lundmark, s. 200.

⁵ Boström och Lundmark, s. 200 ff.

⁶ Lenberg, Geijer och Tansjö, 23 kap. 2 § OSL.

⁷ SOU 2011:58, s. 150 f.

⁸ Bohlin, s. 176 f.

1.2 Syfte och problemformulering

Förevarande uppsats har tre syften. Uppsatsens första syfte är att utreda vilka de bakomliggande skyddsintressena för sekretess inom den särskilda elevstödjande verksamheten i skolväsendet är, samt om dessa intressen skyddas tillräckligt av nuvarande sekretesslagstiftning. I detta syfte inbegrips att definiera skyddsintressena samt vilka personer och vilket material som typiskt sett omfattas av den aktuella sekretessen.

Inom skolväsendets olika delar och inom den särskilda elevstödjade verksamheten kan det finnas behov av att både utlämna och inhämta uppgifter mellan olika verksamhetsgrenar och andra myndigheter. Uppsatsens andra syfte är därför att utreda om reglerna om sekretess mellan och inom myndigheter tillräckligt skyddar de bakomliggande skyddsintressena för den särskilda elevstödjande verksamheten vid sådant informationsutbyte. I syftet inkluderas även att utreda vilka möjliga självständiga verksamhetsgrenar som normalt förekommer i skolan.

Uppsatsens tredje syfte är att utreda och diskutera om det behöver vidtas några ändringar i svensk lagstiftning avseende sekretess inom den särskilda elevstödjande verksamheten. Jag eftersträvar avseende det tredje syftet att särskilt beakta hur både offentlighetsprincipen respektive de aktuella sekretessreglernas skyddsintressen i största möjliga mån kan tillgodoses.

Således ämnar jag besvara följande problemformuleringar;

- Får skyddsintressena som sekretess inom den särskilda elevstödjande verksamheten i skolväsendet avser att skydda, tillräckligt skydd?
- Hur väl fungerar reglerna om sekretess mellan och inom myndigheter avseende information i den särskilda elevstödjande verksamheten med beaktande av de bakomliggande skyddsintressena för denna verksamhet?
- Vilka eventuella ändringar bör vidtas inom svensk lagstiftning för att bättre tillgodose och upprätthålla en balans mellan offentlighetsprincipen och de sekretessbestämmelser som avser den särskilda elevstödjande verksamheten i skolväsendet?

1.3 Avgränsningar

Uppsatsen förutsätter att läsaren har viss grundläggande rättslig kunskap inom området offentlighet och sekretess. Med anledning härav avgränsas uppsatsen såtillvida att det inte utreds vad som inbegrips i begreppet allmän handling. Vidare åsyftas i uppsatsen med begreppet offentlighetsprincipen främst principen om allmänna handlingars offentlighet. Avgränsningen har gjorts för att inte ge uppsatsen en alltför grundläggande karaktär.

Uppsatsen fokuserar endast på de regler som avser sekretess inom skolväsendet och de sekretessregler som reglerar sekretessen mellan myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter i OSL⁹. Uppsatsen behandlar endast översiktligt sådan sekretess som begränsar yttrandefriheten enligt RF¹⁰ eller meddelarfriheten som följer av TF¹¹ och YGL¹². Det straffrättsliga området och de påföljder som är kopplade till ett eventuellt brott mot tystnadsplikt eller sekretess behandlas inte i uppsatsen. I uppsatsen utreds inte heller PUL¹³:s inverkan på uppgifter som dokumenteras inom skolväsendet, vilket hade kunnat tillföra uppsatsen en ytterligare dimension. Avgränsningarna motiveras av utrymmesskäl.

Utredningen i uppsatsen fokuserar endast på det allmänna och offentliga skolväsendet. Således omfattar utredningen inte skolor som bedrivs i privat regi. En jämförelse av sekretessen inom offentliga och privata skolor skulle kunnat ha gett uppsatsen en intressant infallsvinkel, men då offentlighetsprincipen främst omfattar offentlighetsrättsliga organ fokuserar uppsatsen endast på offentliga skolor.

Slutligen behandlar utredningen främst sekretess inom den ordinarie grundskolan. Förskolan och förskoleklassen berörs dock ytligt i fråga om överlämnande av uppgifter mellan verksamhetsgrenar inom skolmyndigheten. Utredningen omfattar däremot inte övriga skolformer i den offentliga skolan såsom grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Flera sådana skolformer innehåller specialregler som skulle göra uppsatsens omfattning för stor och avgränsningen motiveras därför av utrymmesskäl.

1.4 Metod och material

I förevarande uppsats har jag valt att använda mig av den rättsdogmatiska metoden. Exakt vad ett användande av metoden innebär råder det delade meningar om inom den svenska rättsvetenskapen.¹⁴ Jag har i uppsatsen utgått från att den rättsdogmatiska metoden innebär att rättsordningen består av ett koherent nätverk av huvudregler och undantag som används för att tolka och systematisera gällande rätt.¹⁵ Den rättsdogmatiska metoden har kritiserats bl.a. för att metoden ofrånkomligt innefattar värderande ståndpunkter.¹⁶ Jag har i uppsatsen eftersträvat att i största möjliga mån vara deskriptiv vad gäller beskrivningen av gällande rätt. Med anledning av att rättsdogmatiken inte kan anses vara varken rent deskriptiv, rent normativ

⁹ Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

¹⁰ Regeringsform.

¹¹ Tryckfrihetsförordning.

¹² Yttrandefrihetsgrundlag.

¹³ Personuppgiftslag (1998:204).

¹⁴ Sandgren (2015), s. 47 f. samt Sandgren (2005), s. 648 ff.

¹⁵ Peczenik, s. 249.

¹⁶ Peczenik, s. 249 f.

eller vara helt värderingsfri, får den metod som även används i uppsatsen kallas deskriptivnormativ.¹⁷

Rättsdogmatiken kan enligt Claes Sandgren sägas ha två sidor. Dels uppgiften att beskriva gällande rätt, dels uppgiften att systematisera denna. De båda sidorna kan enligt Sandgren anses vara nära förbundna med varandra eftersom systematiseringen bygger på beskrivningen av den gällande rätten.¹⁸

Att rättsdogmatiken har som en uppgift att fastställa gällande rätt innebär att metoden är bunden till ett fåtal auktoritativa källor.¹⁹ Utgångspunkten för detta är principerna för användandet av de allmänt accepterade rättskällorna. Mer konkret handlar det i regel om att söka svaren i lagstiftning, rättspraxis, lagförarbeten och den rättsdogmatiskt orienterade litteraturen. Sådan litteratur kan t.ex. vara juridiska monografier och uppsatser.²⁰ Jag har således valt att använda sådana källor i min uppsats.

Lagförarbeten har stor betydelse för rättstillämpningen samt som rättskälla och Sverige är unikt genom den stora vikt som traditionellt lagts vid förarbetena.²¹ I uppsatsen har SOU 2011:58 *Skolans dokument – insyn och sekretess* varit av särskild betydelse för att förstå sekretessbestämmelserna inom skolväsendet som avser den särskilda elevstödande verksamheten. Som komplement härtill har även ett antal yttranden från olika remissinstanser över SOU 2011:58 studerats. Urvalet av yttranden har gjorts med beaktande av vilka remissinstansers svar som varit av intresse för uppsatsens frågeställningar och inom dess avgränsningar. Exempel på sådana remissvar är de i vilka det specifikt diskuterats ett eventuellt omvänt skaderekvisit för sekretess inom den särskilda elevstödande verksamheten.

Valet av litteratur har avgjorts utifrån den auktoritet som gör att skriften i praktiken fungerar som rättskälla av auktoritativ tyngd. Viktiga förutsättningar för detta är i praktiken ålder, bredd, tillförlitlighet och goda lösningar som föreslås. Om dessa förutsättningar inte uppfylls riskerar boken att förlora sitt goda rykte.²²

Jag har i uppsatsen även använt mig av rättsvetenskaplig litteratur, bl.a. av Viola Boströms och Kjell Lundmarks (red.) *Skoljuridik* för att få förståelse för specifika sekretessfrågor inom skolan. Vidare har i uppsatsen även litteratur av handbokskaraktär för lärare använts, såsom Daniel Sandins bok *Dokumentation för lärande*. Sådan litteratur har använts dels för att bli bekant med den litteratur som praktikern måste använda, dels för att få förståelse för praktiska problem, som t.ex. lärare upplever kring dokumentationsskyldighet i skolan.²³

¹⁷ Peczenik, s. 250.

¹⁸ Sandgren (2015), s. 43.

¹⁹ Sandgren (2015), s. 45.

²⁰ Kleineman, *Rättsdogmatisk metod* (i Korling och Zamboni), s. 21.

²¹ Bernitz m.fl., s. 33 och 112.

²² Lehrberg, s. 205.

²³ Bernitz m.fl., s. 198 f.

I uppsatsen har jag även studerat rättsfall från HFD (tidigare Regeringsrätten) och ärenden från JO för att undersöka hur rättstillämparen använder och bedömer både begreppet självständiga verksamhetsgrenar och sekretessens olika skaderekvisit inom skolväsendet.

JO är en del av riksdagens kontrollmakt och har till uppgift att på riksdagens vägnar utöva tillsyn av tillämpningen av lagar och andra författningar i den offentliga verksamheten. Sådan tillsyn omfattar såväl domstolar och myndigheter som de anställda befattningshavarna.²⁴ JO prövar ärenden och kan göra kritiska uttalanden mot myndigheten om JO anser att myndigheten inte har hanterat ärendet på ett korrekt sätt.²⁵ JO är inte någon domstol varför deras uttalanden inte blir bindande prejudikat i vanlig mening. JO:s uttalanden är inte desto mindre av stor betydelse eftersom de ofta rör frågor som inte blir berörda på annat sätt och följs därför noggrant av myndigheter.²⁶ Av denna anledning används JO:s uttalanden som rättskällor i uppsatsen.

1.5 Disposition

Förevarande uppsats består av fem kapitel. I *kapitel 2* ges läsaren nödvändiga grundläggande och bakomliggande rättsliga kunskaper inom offentlighet och sekretess. Offentlighetsprincipen behandlas i kapitlet eftersom principen alltid måste beaktas som en motpol till sekretess. I kapitlet redogörs även för sekretessen inom skolväsendet och vad som avses med begreppet ”skolans särskilda elevstödande verksamhet”.

Uppsatsens *kapitel 3* har som ändamål att redogöra för gällande regler avseende sekretess mellan olika myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet. Sådana sekretessbestämmelser kan komma att bli aktuella när det inom skolväsendet finns behov av att utlämna, inhämta och utbyta uppgifter med andra myndigheter eller verksamhetsgrenar.

I *kapitel 4* presenteras förslaget till lagändring i SOU 2011:58 med anledning av den ökade dokumentationsskyldigheten inom skolan. För att ge läsaren en överblick över den diskussion som råder presenteras i kapitlet även argument för och emot en lagändring som framförts i SOU 2011:58 samt av olika remissinstanser.

Slutligen i *kapitel 5* analyseras och diskuteras utredningen för att kunna ge svar på uppsatsens problemformuleringar. I kapitlet presenteras även förslag de lege ferenda och sammanfattande svar på uppsatsens uppställda problemformuleringar.

²⁴ <http://www.jo.se/sv/Om-JO/>.

²⁵ <http://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/riksdagens-myndigheter-och-namnder/riksdagens-ombudsman-jo/>.

²⁶ Bernitz m.fl. s. 141 samt Lehrberg, s. 170.

2 Offentlighet, sekretess och skolan

Kapitlets syfte är att ge läsaren ökad förståelse för de grundläggande och bakomliggande bestämmelserna inom offentlighet och sekretess. Eftersom offentlighetsprincipen alltid är en motpol som måste beaktas i förhållande till sekretess behandlas i detta kapitel offentlighetsprincipens innebörd och bakomliggande syften. För att läsaren ska kunna tillgodose sig resten av uppsatsen behandlas även sekretessbestämmelsernas utformning och uppbyggnad i form av skaderekvisit. Kapitlet redogör även för vilken sekretess som gäller inom skolväsendet samt vad som avses med begreppet ”skolans särskilda elevstödjande verksamhet”.

2.1 Offentlighetsprincipen

Den svenska rättskipningen och förvaltningen har sedan länge präglats av offentlighet. I ett folkstyrt samhälle är det av mycket stor betydelse att myndigheters verksamhet i största möjliga mån sker i öppna former med insyn för allmänhet och massmedia. Tillgången till information om förhållandena inom stat och kommuner skapar vissa garantier för att myndigheterna inte överskrider sina befogenheter.²⁷ År 1766 infördes i Sverige principen att alla medborgare har rätt att ta del av myndigheternas handlingar.²⁸ Trots att offentlighetsprincipen sedan länge utgjort en av hörnstenarna i den svenska rättsordningen, kan den inte upprätthållas utan inskränkningar. Allmänna och enskilda intressen kan i vissa fall äga sådan tyngd att viss information inte bör vara allmänt åtkomlig. Sådan information kan exempelvis vara uppgifter om enskildas personliga förhållanden.²⁹

Offentlighetsprincipen tar sig olika uttryck, men när det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas i regel i första hand reglerna om allmänna handlingars offentlighet.³⁰ Reglerna om handlingsoffentligheten återfinns i 2 kap. TF. Enligt 2 kap. 1 § TF har varje svensk medborgare rätt att ta del av uppgifter som är dokumenterade i allmänna handlingar.³¹ Rätten att ta del av sådana allmänna handlingar har ansetts omfatta även juridiska personer.³² Endast personer som är svenska medborgare har i Sverige en grundlagsstadgad rätt att ta del av allmänna handlingar. I 14 kap. 5 § 2 st. TF stadgas att utlänningar i TF likställs med svenska medborgare, såvitt annat inte följer av förordningen eller annan lag. Det innebär att utlänningar har en

²⁷ Bohlin, s. 15.

²⁸ Prop. 2008/09:150, s. 272.

²⁹ Bohlin, s. 15.

³⁰ Prop. 2008/09:150, s. 272.

³¹ Bohlin, s. 15 ff.

³² RÅ 2003 ref. 83.

principiell rätt att ta del av allmänna handlingar men att rätten kan inskränkas genom bestämmelser i vanlig lag.³³

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedia ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet och rätten att ta del av allmänna handlingar är således ett viktigt medel för kontroll av offentliga organs verksamhet. Eftersom myndigheters handlingar kan komma att granskas, anstränger myndigheter sig för att handlägga mål och ärenden på ett korrekt sätt. Följaktligen har handlingsoffentligheten bl.a. till syfte att garantera rättsäkerhet och effektivitet i förvaltningen och folkstyret.³⁴

Sådan insamling av information som skett på det allmännas bekostnad kan vidare användas av t.ex. forskare och företag i kommersiellt syfte, varför handlingsoffentligheten även fyller ett syfte som informationsförsörjare i vid mening.³⁵

2.2 Sekretess inom skolväsendet

I 21 kap. OSL återfinns bestämmelser om sekretess som ger ett minimiskydd för känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang inom den offentliga förvaltningen som uppgiften förekommer. Uppgifter som skyddas med stöd av bestämmelserna i 21 kap. OSL är dels mycket integritetskänsliga uppgifter, t.ex. om enskildas hälsa och sexualliv, dels uppgifter om adress, telefonnummer och liknande uppgifter till personer som är utsatta för personföljelse samt motsvarande uppgifter hänförliga till deras närstående.³⁶ Bestämmelserna kompletteras bl.a. av 23 kap. OSL som innehåller bestämmelser till skydd för enskilda i utbildningsverksamhet m.m.

Det offentliga skolväsendet är en förvaltningsmyndighet och styrs av offentlighetsrättsliga föreskrifter, som t.ex. RF, FL³⁷ och SkoL³⁸. Det innebär att en skola inte kan avtala bort offentlighetsrättsliga regler eftersom dessa i princip alltid är bindande, till skillnad från privaträttsliga regler. En myndighet kan därför t.ex. inte utlova att en handling som sänds in till en skola inte ska omfattas av offentlighetsprincipen, om TF anger att handlingen är allmän. På senare år har det blivit allt tydligare att juridiska och förvaltningsrättsliga aspekter kommit att påverka skolans verksamhet. Beslut och annat agerande inom skolan har utmanats med juridiska medel, t.ex. genom elever som stämmer kommunen och yrkar skadestånd för underlåtenhet att stoppa mobbning.³⁹ Enligt 2 kap. 2 § 1 st. SkoL är kommunerna huvudmän åt förskolan, grundskolan och gymnasieskolan (m.fl.). Enligt bestämmelsens 2 st. ska det i varje kommun finnas nämnder som ska fullgöra kommunernas uppgifter enligt SkoL. I 1 kap. 8 § RF

³³ Bohlin, s. 17.

³⁴ Prop. 2008/09:150, s. 272.

³⁵ Prop. 2008/09:150, s. 272.

³⁶ SOU 2011:58, s. 114.

³⁷ Förvaltningslag (1986:223).

³⁸ Skollag (2010:800).

³⁹ Boström och Lundmark, s. 85.

anges att det för den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Det innebär att en skola som tillhör den kommunala sfären är del av en kommunal nämnd och därmed också en kommunal förvaltningsmyndighet.⁴⁰

Före tillkomsten av 1980 års SekrL saknades sekretessbestämmelser helt utanför skolhälsovården och viss studievägledning inom universitets- och högskoleväsendet. I prop. 1979/80:2 redovisades vilka behov av sekretesskydd som vid den tidpunkten ansågs finnas.⁴¹ Å ena sidan ansågs det i propositionen uppenbart att det inom skolväsendet kunde finnas uppgifter om elevernas och deras anhörigas personliga förhållanden som var lika skyddsvärda som motsvarande uppgifter inom t.ex. samhällets hälso- eller socialvård. Å andra sidan framhölls att det förelåg ett betydande allmänt intresse av insyn i utbildningsväsendets sätt att fungera. Ett minimikrav var att sådana uppgifter som uteslutande rörde elevernas studiesituation alltid skulle vara offentliga. Som exempel på sådana uppgifter angavs skolbetyg och andra uppgifter om elevernas studieresultat och prestationer i övrigt. Sekretess föreslogs sålunda gälla för uppgift som hänförde sig till skolans elevvårdande verksamhet, till ärende om disciplinärt förfarande mot en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Vidare föreslogs att uppgifter som hänförde sig till en elevs studiesituation i mera begränsad bemärkelse skulle undantas från det sekretesskyddade området. Med uttrycket elevvårdande verksamhet avsågs i mera avgränsad mening skolans strävanden att förebygga uppkomsten av skolsvårigheter och andra personliga problem för den enskilde eleven och de särskilda åtgärder som kunde vidtas för att komma till rätta med de svårigheter som ändå uppstod.⁴²

Vidare framfördes i propositionen att den närmare avgränsningen av sekretessen uppnåddes genom skaderekvisit. Det framhölls att en stor del av de uppgifter som förekom inom skolans elevvård torde varit av ”tämmligen trivial natur”. Det föreslogs således i förarbetet att ett rakt skaderekvisit skulle tillämpas för att undvika orimliga begränsningar av skolpersonalens yttrandefrihet och för att möjliggöra önskvärd insyn i skolans verksamhet. Vad gällde utbildningsväsendet i övrigt föreslogs sekretess som huvudregel, dvs. ett omvänt skaderekvisit, som tog sikte på psykologisk undersökning eller behandling och uppgift om enskilds personliga förhållande hos psykolog, kurator eller studievägledare.⁴³

2.3 Skolans särskilda elevstödjande verksamhet och dess dokumentation

Barn och elever kommer till förskolan och skolan med olika förutsättningar för sitt lärande. För de allra flesta elever är den ordinarie verksamheten tillräcklig för att eleverna ska nå uppsatta läromål. För en del elever behövs

⁴⁰ Boström och Lundmark, s. 86.

⁴¹ SOU 2011:58, s. 117 f.

⁴² Prop. 1979/80:2 del A, s. 193.

⁴³ Prop. 1979/80:2 del A, s. 193.

däremot under kortare eller längre tid extra stöd i lärandet. Elevens behov av stöd när han eller hon inte når målen kan t.ex. bero på funktionsnedsättning, besvärliga sociala förhållanden eller tillfälliga bekymmer.⁴⁴

Med anledning av elevers olika förutsättningar i skolan finns, som kort nämnts i avsnitt 1.1, den s.k. elevhälsan. Elevhälsans syfte är att vara förebyggande och hälsofrämjande för att elevernas utveckling mot de uppsatta målen ska stödjas.⁴⁵ Elevhälsan delas upp i två områden. Det första området är sådan icke-medicinsk elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats. Det andra området är den del av elevhälsan som avser medicinska insatser och som bedrivs av skolläkare och skolsköterska.⁴⁶

Med skolans särskilda elevstödande verksamhet avses skolans strävanden att förebygga uppkomsten av problem i skolan och andra personliga problem för den enskilde eleven samt de särskilda åtgärder som kan vidtas för att komma till rätta med problem som uppstår. I det individuellt inriktade arbetet ansvarar således elevhälsan särskilt för att undanröja hinder för varje enskild elevs lärande och utveckling. Inom det obligatoriska skolväsendet åvilar elevstödande uppgifter på i princip alla verksamma funktionärer, däribland skolledare, lärare, skolläkare, kuratorer etc. Arbete med elevhälsa förutsätter därför en hög grad av samverkan mellan elevhälsans personal och övriga personalgrupper.⁴⁷

Med skolans särskilda elevstödande verksamhet avses vidare sådan stödverksamhet som bedrivs av andra än psykologer, kuratorer eller specialpedagoger. Dock kan specialpedagoger vara involverade i den särskilda elevstödande verksamheten när det inte rör sig om sådana specialpedagogiska insatser som avses i 23 kap. 2 § 1 st. OSL. Den särskilda elevstödande verksamheten omfattar särskilt stöd till enskilda elever som går utöver det stöd som varje elev ska få inom ramen för den gemensamma undervisningen och sociala samvaron i skolan. Här innefattas bl.a. lärarnas inhämtande av uppgifter om elevernas personliga förhållanden i syfte att förebygga eller avhjälpa problem i skolan. Det kan gälla t.ex. uppgifter om elevers fysiska eller psykiska förutsättningar, deras beteenden och prestationer i skolan, hemmet eller fritidsmiljön.⁴⁸

Individuella åtgärder för elever delas upp i extra anpassningar inom ordinarie undervisning och särskilt stöd. Extra anpassningar är av mindre ingripande karaktär och lärare kan genomföra förändringar utan formella beslut.⁴⁹ Särskilt stöd är insatser av mer ingripande karaktär som normalt inte är möjliga att genomföra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen

⁴⁴ Boström och Lundmark, s. 200.

⁴⁵ Prop. 2009/10:165, s. 274.

⁴⁶ Boström och Lundmark, s. 143 ff. Den icke-medicinska delen av elevhälsan motsvarar det som tidigare kallades elevvården och den medicinska delen av elevhälsan motsvarar det som tidigare kallades skolhälsovård.

⁴⁷ Prop. 2009/10:165, s. 276 samt Lenberg, Geijer och Tansjö, 23 kap. 2 § OSL.

⁴⁸ Lenberg, Geijer och Tansjö, 23 kap. 2 § OSL samt Boström och Lundmark, s. 143 f.

⁴⁹ Boström och Lundmark, s. 200 f.

för den ordinarie undervisningen.⁵⁰ Insatsernas omfattning och varaktighet skiljer särskilt stöd från det stöd som ges i form av extra anpassningar.⁵¹ Vanliga åtgärder för särskilt stöd är sådana insatser som ryms inom den egna organisationen. Det kan t.ex. vara ett ändrat läromedel eller arbetssätt, extra stöd via speciallärare eller någon annan stödperson, schemaförändringar, förändrade grupperingar eller tätare kontakt mellan hem och skola.⁵²

Dokumentationen av elevers enskilda personliga förhållanden inom skolväsendet har ökat enligt utredningen i SOU 2011:58. Uppgifter om enskildas personliga förhållanden i åtgärdsprogram omfattas enligt utredningen normalt av det svagare sekretesskyddet som gäller i den särskilda elevstödande verksamheten. Utredningen konstaterade vidare att individuella utvecklingsplaner med nu gällande reglering kan innehålla känsliga uppgifter som faller utanför den särskilda elevstödande verksamheten. Avsikten med en individuell utvecklingsplan är enligt utredningen att planen ska vara ett viktigt instrument för att stödja en elevs utveckling och ge information om elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling samt om eventuellt behov av särskilt stöd eller andra insatser. Det är därför enligt utredningen viktigt att det inte råder någon osäkerhet om huruvida känsliga uppgifter i planen omfattas av sekretess eller inte.⁵³

I Skoll återfinns vissa bestämmelser som direkt eller indirekt ställer krav på dokumentation över eleverna. En sådan bestämmelse är 3 kap. 3 § Skoll som stadgar att varje elev har rätt att utvecklas utifrån sin nivå. Även om paragrafen i sig inte fastställer någon skyldighet att dokumentera, krävs i praktiken att lärare dokumenterar elevernas prestationer på ett strukturerat sätt för att veta hur den enskilde elevens kunskapsnivå ser ut.⁵⁴

Den 1 juli 2005 infördes bestämmelser om individuella utvecklingsplaner för grundskolan och övriga skolformer inom den obligatoriska skolan. Lärare, elev och elevens vårdnadshavare skulle minst en gång per termin ha utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kunde stödjas. Vid utvecklingssamtalet skulle läraren i en framåtsyftande individuell utvecklingsplan skriftligt sammanfatta vilka insatser som behövdes för att eleven skulle nå målen och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läro- och kursplanerna.⁵⁵ Sedan hösten 2013 gäller bestämmelserna i 10 kap. 13 § Skoll om skriftliga individuella utvecklingsplaner endast i grundskolans årskurs 1-5.⁵⁶ En anledning till att bestämmelserna om skriftliga individuella utvecklingsplaner ändrades var att det ansågs oklart vad som skiljde utvecklingsplanen och åtgärds-

⁵⁰ Prop. 2013/14:160, s. 21.

⁵¹ Skolverkets allmänna råd: *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 11.

⁵² Boström och Lundmark, s. 201.

⁵³ SOU 2011:58, s. 251 f.

⁵⁴ Sandin, s. 26.

⁵⁵ SOU 2011:58, s. 93.

⁵⁶ Eriksson, 10 kap. 13 § Skoll.

programmen åt för elever som hade sådana. Detta ledde till att lärare upplevde ett opåkallat dubbelarbete.⁵⁷

Om det framkommer att det befaras att en elev inte kommer att uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås, trots stöd i form av extra anpassningar, ska detta enligt 3 kap. 8 § SkoL anmälas till rektorn. Därefter ska en utredning ske. Utredningen kan bestå i dels en kartläggning av elevens skolsituation på individ-, grupp- och skolnivå, dels en pedagogisk bedömning av huruvida eleven är i behov av särskilt stöd och i sådant fall vilket stöd som behövs.⁵⁸ Denna utredningsskyldighet medför även en skyldighet att dokumentera utredningsarbetet.⁵⁹ Beslut om särskilt stöd tas enligt 3 kap. 9 § SkoL av rektor och dokumenteras i ett åtgärdsprogram.

2.4 Vem som omfattas av sekretess

Sekretess innebär enligt 3 kap. 1 § OSL ett förbud mot att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt. Av 2 kap. 1 § OSL framgår att förbudet gäller för myndigheter och personer inom dessa myndigheter. Enligt RF:s terminologi omfattar begreppet myndighet alla de organ som ingår i den offentlig-rättsliga statliga och kommunala organisationen, inklusive regeringen och domstolarna.⁶⁰ Enligt 2 kap. 2 § OSL ska riksdagen och beslutande kommunala församlingar vid tillämpning av OSL jämföras med myndigheter.

I 2 kap. 1 § OSL stadgas att förbud att röja eller utnyttja en uppgift enligt denna lag eller enligt lag eller förordning som OSL hänvisar till gäller för myndigheter. Bestämmelsens andra stycke föreskriver att ett sådant förbud även gäller för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet p.g.a. anställning eller uppdrag hos myndigheten, p.g.a. tjänsteplikt eller på annan liknande grund.

Av 1 kap. 1 § OSL framgår att OSL innehåller regler om förbud att lämna ut allmänna handlingar och tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. I 2 kap. OSL stadgas lagens tillämpningsområde samt en närmare avgränsning som tar sikte dels på vilka organ som ska omfattas av sekretessregleringen, dels på vilka personer inom organen som ska följa reglerna. Utgångspunkten för bestämmelserna i 2 kap. OSL är att lagen inte ska avse andra organ än de vid vilka det kan förekomma allmänna handlingar. Reglerna om allmänna handlingar ska tillämpas av myndigheter, riksdagen, beslutande kommunal församling (dvs. kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige) samt av enskilda organ till vilka allmänna handlingar enligt beslut med stöd av lag har överlämnats för förvaring.⁶¹

⁵⁷ Prop. 2013/14:160, s. 131.

⁵⁸ Boström och Lundmark, s. 203.

⁵⁹ Bengtsson och Svensson, s. 293.

⁶⁰ Lenberg, Geijer och Tansjö, 2 kap. 1 § OSL.

⁶¹ Lenberg, Geijer och Tansjö, 2 kap. 1 § OSL.

Vidare omfattas även uppdragstagare, framför allt politiskt förtroendevalda i beslutande församlingar, i domstolar eller i olika styrelser och nämnder inom församlingen. Huruvida andra uppdragstagare, som anlitas av en myndighet, ska räknas till denna personkrets beror på om de kan anses delta i myndighetens verksamhet för det allmännas räkning. Slutligen hör även tjänstepliktiga till personkretsen.⁶²

Sekretessbestämmelserna gäller såväl för myndigheter som för offentliga funktionärer. Däremot behöver sekretessen inte iakttas av enskilda medborgare eller juridiska personer eller dessas funktionärer. Dock gäller vad som i TF stadgas om allmänna handlingar även hos vissa privaträttsliga subjekt som för det allmännas räkning fullgör offentliga förvaltningsuppgifter.⁶³ Genom en bestämmelse i 10 kap. 14 § OSL öppnas även en möjlighet att utsträcka sekretessen till att omfatta enskilda personer. I sådant fall, då en myndighet finner att risk för skada, men eller annan olägenhet som enligt en bestämmelse om sekretess hindrar att en uppgift lämnas till en enskild, kan undanröjande ske genom ett av myndigheten uppställt förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den.⁶⁴

Tystnadsplikt gäller bl.a. i skolans särskilda elevstödjande verksamhet. All personal, utom elevhälsans personal, i skolan bedriver sådan verksamhet. Det innebär att personal i skolbespisningen eller en lokalvårdare som får reda på att en elev har ätstörningar binds av tystnadsplikt. Detsamma gäller om t.ex. en elev pratar med vaktmästaren om sin jobbiga situation. Att personalen binds av tystnadsplikt beror på att det rör sig om känsliga elevstödsuppgifter. Dessutom ska uppgifterna så snart som möjligt meddelas till annan personal på skolan, t.ex. klasslärare eller skolsköterska.⁶⁵

2.5 Sekretessreglernas utformning och uppbyggnad

Den s.k. handlingsoffentlighetens syfte framgår av 2 kap. 1 § TF. Enligt paragrafen har varje svensk medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.⁶⁶ Det kan enligt Johan Höök konstateras att information som i andra länder skulle varit hemlig är offentlig i Sverige, t.ex. uppgifter som offentligt anställdas löner. Dock finns det även i Sverige behov av att hemlighålla vissa uppgifter.⁶⁷ Av 2 kap. 2 § TF framgår att rätten att ta del av allmänna handlingar endast får inskränkas om det är påkallat med hänsyn till någon av de i paragrafen uppräknade punkterna, t.ex. skydd för enskilds personliga eller ekonomiska intressen. Uppräkningen är uttömmande och

⁶² Strömberg och Lundell, s. 41.

⁶³ Bohlin, s. 185 ff.

⁶⁴ Bohlin, s. 185 ff. och Lenberg, Geijer och Tansjö, 10 kap. 14 § OSL samt prop. 1979/80:2 del A, s. 349.

⁶⁵ Olsson, s. 79.

⁶⁶ Lenberg, Geijer och Tansjö, 2 kap. 1 § TF.

⁶⁷ Höök, s. 243.

innebär att i princip inga andra intressen än de som räknats upp får skyddas av sekretess.⁶⁸ I 1 kap. 2 § RF slås fast att det allmänna ska värna om den enskildes privatliv. Vidare stadgas i 2 kap. 6 § 2 st. RF att var och en är ”gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.” Det framgår vidare av 2 kap. 2 § TF att om rätten att ta del av allmänna handlingar ska begränsas måste så ske i lag, varför en myndighet aldrig kan avtala eller annars på egen hand föranstalta om sekretess.⁶⁹ Sådan begränsning ska anges i OSL, eller i annan lag som OSL hänvisar till.⁷⁰ Saknas tillämplig sekretessbestämmelse måste således den allmänna handlingen vid begäran lämnas ut till den som önskar ta del av handlingen.⁷¹

OSL avser att ge en gemensam reglering av handlingssekretess i den offentliga verksamheten.⁷² Av 1 kap. 1 § 1 st. OSL framgår att lagen innehåller bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar. Paragrafens andra stycke anger bl.a. att lagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmänna verksamheten och reglerar vissa förbud att lämna ut allmänna handlingar. OSL behandlar inte enbart undantag från handlingsoffentligheten utan även från den i 2 kap. 1 § RF gentemot det allmänna garanterade yttrandefriheten.⁷³ Av 2 kap. 23 § 1 st. RF framgår att yttrandefriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggande och beivrande av brott. I övrigt får yttrandefriheten begränsas om särskilt viktiga skäl föranleder det.

I allmänhet består en sekretessbestämmelse av tre huvudsakliga rekvisit. Det första rekvisitet anger föremålet för sekretessen, det andra rekvisitet anger sekretessens räckvidd och det tredje anger sekretessens styrka. Föremålet för sekretessen är de uppgifter som ska hållas hemliga. Räckvidden för sekretessbestämmelsen framgår normalt genom att bestämmelsen innehåller en precisering att sekretessen för de angivna uppgifterna endast gäller i en viss typ av verksamhet, i viss typ av ärende eller hos viss myndighet.⁷⁴ Sekretessens styrka behandlas nedan i kap. 2.5.1.

2.5.1 Skaderekvisit

Vid sekretessreglernas utformning har utgångspunkten varit att sekretessen inte ska vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för att skydda vissa intressen. Sekretessreglerna är utformade på så sätt att vid tillämpning av reglerna ska hänsyn tas till skaderisken i det enskilda fallet, varför sekretess endast ska gälla när skada kan förutses som följd av att uppgiften lämnats

⁶⁸ Zetterström, s. 60.

⁶⁹ Von Essen, s. 66.

⁷⁰ Zetterström, s. 61 f.

⁷¹ Von Essen, s. 66 samt JO 1983/84 s. 225.

⁷² Strömberg och Lundell, s. 35.

⁷³ Boström och Lundmark, s. 140.

⁷⁴ Zetterström, s. 64 f.

ut. För att ange sekretessens styrka, innehåller därför flertalet sekretessregler särskilda rekvisit, s.k. skaderekvisit.⁷⁵ Användningen av ett skaderekvisit kan uppfattas som en metod att precisera föremålet för sekretessen eller dess räckvidd.⁷⁶ Dessa skaderekvisit kan vara antingen raka eller omvända.⁷⁷ Det finns även vissa enstaka bestämmelser som saknar skaderekvisit vilket innebär att sekretessen är absolut.⁷⁸

2.5.1.1 Rakt skaderekvisit

Det *raka skaderekvisitets* utgångspunkt är att uppgifterna är offentliga och att sekretess endast gäller om det kan antas att viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Vid ett rakt skaderekvisit ska skadebedömningen göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Bedömningen ska således i första hand göras om uppgiften är av sådan art att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen. Uppgift som typiskt sett måste betraktas som harmlös, ska vanligtvis kunna lämnas ut och inte omfattas av sekretess. Sådan uppgift som istället typiskt sett måste betraktas som känslig bör i normalfallet omfattas av sekretess.⁷⁹

Som exempel på tillämpningen av ett rakt skaderekvisit kan RÅ 2005 ref. 78 nämnas. I fallet avtog en kommun med hänvisning till då gällande 7 kap. 9 § 3 st. SekrL (nuvarande 23 kap. 2 § 3 st. OSL) en journalists begäran om utlämnande av en klasslista. En av eleverna hade anmält en lärare för våldtäkt. Med tanke på vad om drabbat eleven i klassen menade kommunen att det inte torde vara orimligt att tro att någon elev kunde antas lida men om handlingen lämnades ut, varför ansökan avsågs. Dåvarande Regeringsrätten konstaterade att bestämmelsen innehöll ett rakt skaderekvisit och att klasslistan innehöll uppgifter som typiskt sett var att betrakta som harmlösa. Endast det förhållandet att eleverna fann situationen påfrestande, och att en av de namngivna på listan gjort en polisanmälan rörande ett allvarligt brott, ansågs inte av Regeringsrätten medföra att någon enskild av särskild anledning kunde antas lida men om uppgifterna lämnades ut och journalistens ansökan bifölls.

2.5.1.2 Omvänt skaderekvisit

Vad gäller det *omvända skaderekvisitet* är relationen det motsatta i förhållande till det raka skaderekvisitet. Det omvända skaderekvisitets utgångspunkt är att en uppgift omfattas av sekretess. När ett omvänt skaderekvisit gäller, krävs för att en tjänsteman ska kunna lämna ut en uppgift, att det står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att viss skada uppstår. Uppgifter som omfattas av sekretessregler med omvänt

⁷⁵ Bohlin, s. 176 f.

⁷⁶ Prop. 1979/80:2 del A, s. 72 f. samt prop. 2008/09:150, s. 284.

⁷⁷ Bohlin, s. 176 f. samt prop. 2008/09:150, s. 284.

⁷⁸ Bohlin, s. 181 samt Holstad, s. 27.

⁷⁹ Zetterström, s. 65.

skaderekvisit kan sällan lämnas ut utan att mottagaren avslöjar sin identitet och hans eller hennes syften med uppgifterna.⁸⁰

2.5.1.3 Utformning och tillämpning av skaderekvisit

Som exempel på tillämpningen av ett omvänt skaderekvisit kan JO 1993/94 s. 471 nämnas. Ärendet gällde fråga om sekretess då en journal inom skolhälsovården skulle följa med en elev vid skolbyte. Enligt dåvarande bestämmelsen i 7 kap. 1 § SekrL gällde sekretess inom hälso- sjukvården, med ett omvänt skaderekvisit, och bestämmelserna för sekretess inom hälso- sjukvården omfattade även skolhälsovården. I målet ansågs två skolor tillhöra en och samma verksamhetsgren med anledning av att skolorna var i samma närområde och lydde under en och samma kommunala nämnd. Skolhälsojournaler kunde därför lämnas mellan skolorna utan sekretess- prövning, men däremot inte från skolhälsovården i en kommun till skol- hälsovården till en annan kommun då det i sådant fall var fråga om olika myndigheter. JO konstaterade att det var fråga om ett omvänt skaderekvisit, varför en skadeprövning skulle gjorts innan journalen överlämnades från skolhälsovården i en kommun till skolhälsovården i en annan kommun vid en elevs skolbyte.

Vidare kan bestämmelserna i 23 kap. 2 § 1 st. respektive 2 st. OSL nämnas som exempel på skaderekvisitens utformning. I paragrafens första stycke fastslås att sekretess inom grundskolans gäller för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon till honom eller henne närstående lider men (dvs. omvänt skaderekvisit). I paragrafens andra stycke fastslås däremot att sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden i särskild elevstödande verksamhet endast gäller om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon till denne närstående lider men om uppgiften röjs (dvs. rakt skaderekvisit). I och med att lagstiftaren valt att använda olika skaderekvisit i paragrafens olika stycken blir konsekvensen att sekretesskyddet blir betydligt starkare för sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats än för uppgifter inom den särskilda elevstödande verksamheten.

Tillämpningen av skaderekvisit ställer enligt Alf Bohlin stora krav på omdömet hos den tjänsteman som ska besluta om utlämnande av en uppgift. Om utlämnandefrågan ska bedömas enligt en bestämmelse med rakt skaderekvisit är det enligt Bohlin i regel tillräckligt att vederbörande tar ställning till om uppgifterna är av sådan karaktär att ett utlämnande av dem typiskt sett kan medföra skada för det sekretesskyddade intresset. Är uppgiften däremot allmänt sett att betrakta som harmlös ska den normalt kunna lämnas ut.⁸¹

Som exempel på ärenden som ställer stora krav på omdömet hos den tjänsteman som ska besluta om utlämnande av en uppgift kan JO 2001/02 s.

⁸⁰ Zetterström, s. 66.

⁸¹ Bohlin, s. 177.

451 och KamR i Stockholm, mål nr 6848-04 nämnas. Ärendet JO 2001/02 s. 451 rörde en elev som medfört ett skarpladdat skjutvapen till skolan. När eleven avvärjades av skolans personal hotade eleven med att hämta ett nytt vapen. Fråga i ärendet var om rektorn i samband med att information om händelsen gavs till andra elevers föräldrar kunnat lämna ut uppgifter som omfattats av sekretess. JO ansåg att extraordinära omständigheter förelegat och att någon kritik inte kunde delas ut vad gällde att elevens namn lämnats ut när nödsituation ansågs föreligga. Dagen efter, när situationen inte längre var akut, lämnades däremot uppgift ut om att eleven befann sig på barn- och ungdomspsykiatri. Sådan uppgift omfattades av den s.k. elevvården och omfattades i normalfallet av sekretess. JO uttalade kritik mot rektorn med anledning av utlämnandet av uppgiften och påpekade att det naturligtvis fanns ett befogat intresse att informera om att eleven var omhändertagen, men att det hade kunnat ske utan att avslöja att eleven befann sig på en vårdinstans.

I målet KamR i Stockholm, mål nr 6848-04 hade en journalist gjort en begäran hos en gymnasie- och vuxenutbildningsnämnd om att få veta vilken klass en viss namngiven elev gick i alternativt få ut en klasslista över elevens klass. Eleven var misstänkt för brott och begäran gjordes för att i journalistiskt syfte fråga övriga elever om de ville lämna ut uppgifter om eleven. Gymnasie- och utbildningsnämnden i kommunen ansåg att det fanns fog för att vägra utlämning av den begärda handlingen bl.a. med anledning av att journalistens uppgifter synes bygga på spekulationer. Nämnden konstaterade att ett utlämnande därför skulle innebära att eleven eller någon till denne närstående skulle lida men och avslag begäran i enlighet med 7 kap. 9 § 3 st. SekrL. Beslutet överklagades till KamR i Stockholm som instämde med nämndens bedömning och avslag överklagandet.

I RÅ 1981 2:34 underströk HFD att en närmre undersökning av skaderisken ska göras endast om det föreligger särskild anledning därtill.⁸² Uppgifter som istället typiskt sett måste betraktas som känsliga omfattas i allmänhet av sekretess med omvänt skaderekvisit och den sökande kan då komma att ställs inför valet att antingen avstå från uppgiften i fråga eller klargöra vem han eller hon är och vilket ändamål han eller hon har med sin begäran.⁸³

När det gäller sekretess till skydd för uppgifter om enskilda används begreppen *skada* och *men* för att ange olika slags skaderekvisit. Vid fråga om sekretess till skydd för enskilda avses med *skada* enbart ekonomisk skada. Begreppet *men* har fått en vidare innebörd och i första hand åsyftas att någon utsätts för andras missaktning, om hans eller hennes personliga förhållanden blir kända. Redan omständigheten att vissa personer känner till en för någon enskild känslig uppgift kan i många fall anses vara tillräckligt för att medföra men. Utgångspunkten för bedömningen av huruvida men förekommer är den berörda personens egna upplevelser.⁸⁴ JO underströk i JO 1982/83 s. 22 att den tjänsteman som avser att lämna ut uppgifterna måste ”sätta sig in i den enskildes situation och försöka förstå hur denne

⁸² RÅ 1981 2:34 I-II.

⁸³ Bohlin, s. 177.

⁸⁴ Prop. 1979/80:2 del A, s. 83 samt prop. 2008/09:150, s. 349.

skulle uppleva det om uppgifterna om honom sprids till ytterligare någon eller några personer. Även om en tjänsteman skulle anse det vara till nytta för en enskild patient att uppgifter om dennes besvärliga situation lämnas till annan, så att denna kan hjälpa honom, är det således inte säkert att detta är förenligt med sekretessreglerna.”⁸⁵ Begreppet ”men” har dock i lagmotiven ansetts kunna korrigeras på grundval av gängse värderingar i samhället och enbart att en person anser det obehagligt att andra kan få reda på var han eller hon bor kan t.ex. inte anses innebära men i OSL:s mening.⁸⁶

2.5.2 Olika skaderekvisit i skolans verksamhet

Inom all utbildningsverksamhet för barn och ungdomar råder olika grader av sekretess för olika uppgifter i olika sammanhang. I vissa fall kan en uppgift åtnjuta ett starkare skydd inom en viss del av skolans verksamhet och ett svagare skydd i en annan del, m.a.o. ibland omvänt och ibland rakt skaderekvisit.⁸⁷ Sekretess inom förskola, grundskola och gymnasieskola regleras i 23 kap. 2 § OSL. I bestämmelsens stycken tillämpas olika skaderekvisit beroende på vilken typ av uppgifter som avses samt var i utbildningsväsendet som uppgifterna förekommer.

Föremålet för sekretessen i 23 kap. 2 § 1-2 st. OSL är framför allt uppgifter om elevernas personliga förhållanden inom elevhälsans icke-medicinska delar. För elevhälsans medicinska del råder s.k. hälso- och sjukvårdssekretess. Sådan sekretess regleras separat i 25 kap. 1 § OSL med ett omvänt skaderekvisit.⁸⁸ Som exempel på typisk handling som omfattas av sådan sekretess är journaler, se t.ex. ovan refererat ärende JO 1993/94 s. 471.

Av 23 kap. 2 § 1 st. OSL framgår att sekretess gäller i grundskolan för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Bestämmelsen tar sikte på uppgifter som finns hos psykolog, kurator och personal med specialpedagogisk kompetens.⁸⁹ Effekten av bestämmelsens *omvända skaderekvisit* blir att sådana uppgifter normalt inte kan lämnas ut till utomstående, varken till enskilda personer, organisationer eller till andra myndigheter.⁹⁰ Den verksamhet som psykologer och kuratorer bedriver inom elevhälsans område har en annan karaktär än den som övrig skolpersonal fullgör. De uppgifter som psykologer och kuratorer inhämtar från en elev gäller inte sällan elevens personliga förhållanden av mycket känslig och ömtålig natur, varför inslaget av förtrolighet i dessa fall kan vara mer framträdande. Således är intresset av

⁸⁵ JO 1982/83 s. 22 samt Bohlin, s. 178.

⁸⁶ Prop. 2008/09:150, s. 349.

⁸⁷ Boström och Lundmark, s. 143.

⁸⁸ Lenberg, Geijer och Tansjö, 23 kap. 2 § OSL.

⁸⁹ Lenberg, Geijer och Tansjö, 23 kap. 2 § OSL.

⁹⁰ Boström och Lundmark, s. 143.

att omgärda sådana uppgifter med ett starkt sekretesskydd lika framträdande inom grundskola som inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.⁹¹

Sedan den 1 juli 2011 omfattas även specialpedagogiska insatser av den starkare sekretessregleringen i 23 kap. 2 § 1 st. OSL. Tidigare gällde i detta avseende det raka skaderekvisitet i paragrafens andra stycke, trots att sådana insatser ofta rör elever med svårigheter i det vanliga skolarbetet p.g.a. exempelvis sjukdom, fysiskt handikapp, svag begåvning, social eller känslomässig störning eller bristande kunskaper och färdigheter.⁹² Det framhölls i propositionen att det även i den del av elevhälsan som avser specialpedagogiska insatser kan förekomma särskilt känsliga uppgifter om exempelvis en enskild elevs fysiska eller psykiska hälsa eller sociala förhållanden. Mot bakgrund av att sådana uppgifter till sin art kan vara lika känsliga som de uppgifter som förekommer hos psykolog eller kurator, ansågs det att ett omvänt skaderekvisit borde gälla även för personal med specialpedagogisk kompetens.⁹³

I 23 kap. 2 § 2 st. OSL regleras sekretessen i fråga om skolans särskilda elevstödande verksamhet, dvs. den stödverksamhet som bedrivs av andra än psykologer, kuratorer eller specialpedagoger och bedrivs vid sidan av elevhälsan. De uppgifter som skyddas är uppgifter om enskildas personliga förhållanden.⁹⁴ Uppgifter av personlig natur som rör andra personer, t.ex. syskon och föräldrar m.fl., kan också omfattas av sekretessen. Denna sekretess gäller dock med *rakt skaderekvisit* och är därmed svagare än den sekretess som regleras i 23 kap. 2 § 1 st. OSL. Det innebär bl.a. att lärares inhämtande av uppgifter om elevernas personliga förhållande i syfte att förebygga eller avhjälpa svårigheter i skolan kan bli föremål för sekretess.⁹⁵ Bestämmelsen omfattar alla former av elevstödande verksamhet, oavsett vem inom skolan som svarar för stödet. Eftersom det är fråga om ett rakt skaderekvisit måste en sekretessprövning göras och bedömningen ska ske utifrån om uppgifterna typiskt sett är sådana att ett utlämnande kan medföra att den som uppgiften rör kan antas lida men.⁹⁶ Viktigt att uppmärksamma är dock att även om sekretess anses föreligga så gäller inte sekretessen för beslut i ärenden i den särskilda elevstödande verksamheten med hänsyn till intresset av insyn i skolverksamheten. Utanför det sekretesskyddade området faller även uppgifter som hänför sig till elevens studiesituation i mera begränsad bemärkelse. Uppgifter om en elevs betyg, studieresultat eller frånvaro är således i regel offentliga. Sekretess enligt 23 kap. 2 § 2 st. OSL omfattar även ömtåliga uppgifter som kan förekomma om elever i ärenden om tillrättaförande av elev eller i ärenden om skiljande av elev från vidare studier. Sekretessen i sådana ärenden kan omfatta uppgifter om en elevs studieresultat, vilket inte är fallet vad gäller den särskilda elevstödande verksamheten.⁹⁷ Enligt utredningen i SOU 2011:58 innebär

⁹¹ Lenberg, Geijer och Tansjö, 23 kap. 2 § OSL.

⁹² Lenberg, Geijer och Tansjö, 23 kap. 2 § OSL.

⁹³ Prop. 2009/10:165, s. 613.

⁹⁴ Boström och Lundmark, s. 143 f.

⁹⁵ Lenberg, Geijer och Tansjö, 23 kap. 2 § OSL.

⁹⁶ Boström och Lundmark, s. 143 f.

⁹⁷ Lenberg, Geijer och Tansjö, 23 kap. 2 § OSL.

tillämpningen av ett rakt skaderekvisit i 23 kap. 2 § 2 st. OSL att tillämparen kan göra sin bedömning i sekretessfrågan inom förhållandevis vida ramar.⁹⁸

Sekretess kan även föreligga enligt 23 kap. 2 § 3 st. OSL om det av någon särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon till denne närstående lider men om en uppgift röjs. Även här är det fråga om ett *rakt skaderekvisit*, men skaderekvisitet är svagare än normalt eftersom det måste föreligga faktiska omständigheter som gör att det kan antas att den uppgiften rör lider men om uppgiften röjs. Det kan t.ex. vara att en elev eller vårdnadshavare är utsatt för förföljelse, varför det kan vara nödvändigt att skydda deras adress eller identitet.⁹⁹

2.6 Sekretessbrytande bestämmelser

I 10 kap. OSL återfinns sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess. Trots att sekretess gäller för en uppgift måste sekretessbelagda uppgifter i vissa fall kunna lämnas både till enskilda och till andra myndigheter. Bl.a. tillsynsmyndigheter måste kunna ta del av sekretessbelagda uppgifter i den verksamhet som myndigheten har att övervaka. Även enskilda måste i vissa fall kunna ta del av sekretessbelagda uppgifter för att kunna ta tillvara på sina rättigheter och med anledning härav har det införts s.k. sekretessbrytande bestämmelser i OSL.¹⁰⁰ En sekretessbrytande bestämmelse definieras enligt 3 kap. 1 § OSL som en bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar.

En sekretessbrytande bestämmelse som endast avser en enstaka sekretessbestämmelse placeras i direkt anslutning till den berörda sekretessbestämmelsen.¹⁰¹

Bestämmelserna i 10 kap. 1-9 §§ OSL gäller till förmån för såväl enskilda som myndigheter. Av bestämmelsen i 10 kap. 1 § OSL följer att sekretess som gäller till skydd för enskild inte hindrar att uppgift lämnas till annan enskild eller till myndighet om den enskilde samtycker till det.¹⁰² I 12 kap. 1 § OSL stadgas att sekretess till skydd för enskild inte gäller mot den enskilde själv, såvida inte annat anges i OSL. Med enskild avses i bestämmelsen såväl enskild fysisk person som enskild juridisk person. Vad gäller sekretess mot den enskilde själv har det i doktrin ansetts vara tänkbart att det finns situationer där den enskilde kan ta skada av att få ta del av uppgifter om sig själv. Dock har det inte ansetts komma i fråga i annat fall än i rena undantagsfall genom särskilda föreskrifter om att undanhålla uppgifter om den enskilde själv.¹⁰³ Det innebär att en elev i skolan har rätt

⁹⁸ SOU 2011:58, s. 152.

⁹⁹ Boström och Lundmark, s. 144.

¹⁰⁰ Prop. 2008/09:150, s. 284.

¹⁰¹ Zetterström, s. 67.

¹⁰² Bestämmelsen hänvisar till 12 kap. OSL som behandlar frågor om sekretess i förhållande till den enskilde själv.

¹⁰³ Ahlström, s. 137, Lenberg, Geijer och Tansjö, 12 kap. 1 § OSL samt RÅ 1991 not. 167.

att ta del av samtliga uppgifter rörande sig själv, även om uppgifterna omfattas av någon sekretessbestämmelse.¹⁰⁴

I 10 kap. 2 § OSL stadgas att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet¹⁰⁵, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Syftet med bestämmelsen är att sekretessbestämmelser inte ska göra det omöjligt för en myndighet och dess personal att sköta de uppgifter som åvilar myndigheten.¹⁰⁶ Bestämmelsen ska tolkas restriktivt eftersom sekretesskyddet i annat fall riskerar att urholkas.¹⁰⁷ Det innebär att sekretessen endast får efterges i sådana fall där ett utlämnande av en uppgift är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra visst åliggande. En bedömning att effektiviteten i myndighetens handlade nedsätts genom en föreskriven sekretess får således inte leda till att sekretessen åsidosätts.¹⁰⁸ Vad som är att anse som ”nödvändigt utlämnande” har i flera fall diskuterats i rättspraxis.¹⁰⁹

Generalklausulen som stadgas i 10 kap. 27 § OSL möjliggör att en sekretessbelagd uppgift lämnas till en annan myndighet¹¹⁰ om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Denna generalklausul fungerar som en ventil för att OSL inte ska hindra myndigheter från att utväxla uppgifter p.g.a. oförutsedda hinder som kan uppkomma i myndigheternas verksamhet men det krävs enligt paragrafens ordalydelse att det är uppenbart att intresset av att en uppgift lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda för att generalklausulen ska bli tillämplig.¹¹¹ Tillämpningen av generalklausulen är dock begränsad på så vis att den inte får tillämpas beträffande vissa sekretessbestämmelser, som t.ex. hälso- och sjukvårdssekretess och socialtjänstsekretess.¹¹²

Huruvida generalklausulen medger utlämnande av sekretessbelagda uppgifter har prövats av HFD i några fall. Utgången har i dessa fall blivit att utlämnande inte har medgivits. I RÅ 1993 not. 138 begärde en socialnämnd hos en försäkringskassa att få ta del av ett läkarintyg som var sekretessbelagt (enligt nuvarande 28 kap. 1 § OSL). HFD motiverade avslagsbeslutet bl.a. med att intyget tillkommit inom hälso- och sjukvården och där varit sekretessbelagt (enligt nuvarande 25 kap. 1 § OSL) och att generalklausulen inte var tillämplig. I RÅ 1994 not. 506 ville en miljönämnd få ta del av uppgifter i länsstyrelsens lantbruksregister om djursammansättning, antal djur och spridningsareal. Enligt nämnden kunde

¹⁰⁴ Boström och Lundmark, s. 148.

¹⁰⁵ Gäller även verksamhetsgrenar inom en myndighet, se 8 kap. 2 § OSL.

¹⁰⁶ Lenberg, Geijer och Tansjö, 10 kap. 2 § OSL.

¹⁰⁷ Prop. 1979/80:2 del A, s. 465 och 496 samt Bohlin, s. 201.

¹⁰⁸ Lenberg, Geijer och Tansjö, 10 kap. 2 § OSL.

¹⁰⁹ Se bl.a. RÅ 1996 ref. 85 och JO 1982/83 s. 238 där det i båda fallen ansetts nödvändigt med ett utlämnande av uppgifter för att de aktuella myndigheterna skulle kunna fullfölja sina åligganden.

¹¹⁰ Gäller även annan verksamhetsgren inom en myndighet, se 8 kap. 2 § OSL.

¹¹¹ Prop. 1979/80:2 del A, s. 326 samt Lenberg, Geijer och Tansjö, 10 kap. 27 § OSL.

¹¹² Boström och Lundmark, s. 153.

uppgifterna vara till nytta vid tillsynsarbete ute på gårdarna. Uppgifterna omfattades av sekretess enligt nuvarande 30 kap. 23 § OSL. HFD konstaterade att det inte var uppenbart att intresset av att de begärda uppgifterna lämnades till nämnden hade företräde framför det intresse som sekretessen skulle skydda. Däremot konstaterade HFD i RÅ 2005 ref. 94 att fotografier som tagits av Kronofogdemyndigheten i samband med en avhysning från en bostad kunde lämnas ut till en socialnämnd och användas i en utredning av barns hemsituation. HFD ansåg således att det var uppenbart att intresset av att fotografierna lämnades ut hade företräde framför det intresse som sekretessen skulle skydda.¹¹³

¹¹³ Holstad, s. 56, RÅ 1993 not. 138, RÅ 1994 not. 506 samt RÅ 2005 ref. 94.

3 Sekretess mellan och inom myndigheter

Inom skolväsendet kan det finnas behov av att utlämna, inhämta och utbyta uppgifter mellan skolans olika verksamhetsgrenar och andra myndigheter. Bestämmelser om sekretess kan i viss mån påverka myndigheters och självständiga verksamhetsgrenars möjlighet att överlämna handlingar mellan varandra. Kapitlet har därför som ändamål att redogöra för gällande regler avseende sekretess mellan olika myndigheter och mellan myndigheters självständiga verksamhetsgrenar samt vilka syften som ligger bakom regleringen. I kapitlet redogörs även för primära och sekundära sekretessbestämmelser eftersom sådana bestämmelser får verkningar när en handling överlämnas mellan myndigheter eller självständiga verksamhetsgrenar.

3.1 Huvudregel och undantag mellan myndigheter

I 8 kap. 1 § OSL slås den grundläggande regeln fast att uppgifter, som enligt lagen omfattas av sekretess, varken får röjas för enskilda eller för andra myndigheter såvida inte annat anges i OSL eller annan lag eller förordning som OSL hänvisar till. Huruvida sekretess gäller för en viss uppgift får avgöras med vägledning av vilka sekretessbestämmelser som är tillämpliga i det enskilda fallet.¹¹⁴ Att sekretessbestämmelserna även gäller mellan olika myndigheter beror i första hand på intresset av att en sekretessbelagd uppgift ska bli känd i en så liten personkrets som möjligt, vilket är särskilt viktigt beträffande uppgifter som berör enskildas personliga förhållanden.¹¹⁵

Vid SekrL:s tillkomst ansågs det vara angeläget att principen om att sekretess även gäller myndigheter emellan slogs fast i lagen. Av förarbetena framgår att ett fullgott skydd för en enskild hos en myndighet i princip ställer krav på att informationen eller uppgiften inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den har inhämtats. Uppgifter hos en myndighet ansågs hos en annan myndighet kunna ligga till grund för åtgärder som hade en negativ innebörd för den enskilde, även om åtgärderna som sådana var lagenliga. I förarbetena befarades att risken för obehörig vidare spridning skulle öka, även om uppgiften omfattades av sekretess hos den mottagande myndigheten.¹¹⁶

För att inte försvåra samarbetet mellan olika myndigheter innehåller lagen en rad undantag från huvudregeln om sekretess mellan myndigheter. Sekretess skulle annars kunna verka hämmande på samarbetet mellan olika delar inom den offentliga förvaltningen. Enligt Holstad räcker det med att

¹¹⁴ Lenberg, Geijer och Tansjö, 8 kap. 1 § OSL.

¹¹⁵ Holstad, s. 46.

¹¹⁶ Prop. 1979/08 del A, s. 90 samt SOU 2003:99, s. 219.

framhålla nödvändigheten av att polisen måste kunna få information från andra myndigheter om polisen ska kunna angripa t.ex. ekonomisk brottslighet eller av att samarbete mellan skola och sociala myndigheter för insatser bland barn och ungdom fungerar. Holstad menar att även andra olägenheter som t.ex. dröjsmål i myndigheters behandling av ärenden och andra nackdelar kan följa av inskränkningar i tillgången till information mellan myndigheter. Mot denna bakgrund innehåller OSL flera viktiga undantag från huvudregeln att sekretess gäller mellan myndigheter.¹¹⁷ Dessa undantag återfinns till stor del i 10 kap. 15-28 §§ OSL som reglerar bestämmelser som gäller till förmån för myndigheter.

Regleringarna i 10 kap. 15-28 §§ OSL är i princip tillämpliga på all sekretess enligt OSL. Det finns dock ett par undantag, bl.a. i 37 kap. 2 § vari stadgas att tillämpningen av 10 kap. 15-28 §§ OSL inte får ske på ett sätt som strider mot Sveriges internationella åtaganden. Bestämmelserna i 10 kap. 15-28 §§ OSL reglerar däremot inte när en myndighet är skyldig att lämna uppgifter till en annan myndighet. Bestämmelserna reglerar endast när sekretessreglerna inte hindrar dem från att lämna ut uppgifter. Regler om myndigheters skyldighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter regleras i ett stort antal andra författningar.¹¹⁸

Bestämmelsen i 10 kap. 15 § OSL stadgar att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till riksdagen eller regeringen. Att sekretess i princip inte gäller mot dessa två statsorgan ska emellertid ses mot bakgrund av flera omständigheter. Både riksdagen och regeringen kan behöva ta del av uppgifter från vilket område som helst och det kan enligt Lenberg m.fl. anses principiellt oriktigt att rikets två högsta organ ska vara hindrade från att ta del av uppgifter från landets myndigheter. Vidare menar Lenberg m.fl. att riksdagen och regeringen i praktiken ändå hade kunnat få ta del av uppgifterna, även utan ett uttryckligt undantag i OSL, t.ex. genom att regeringen utnyttjar sin dispensbefogenhet enligt bl.a. 10 kap. 6 § OSL.¹¹⁹ Däremot har en enskild riksdagsledamot inte någon egen rätt att få ut uppgifter som omfattas av sekretess.¹²⁰

Bestämmelserna i 10 kap. 16-17 §§ OSL reglerar tre särskilda situationer där en myndighet behöver få uppgifter från en annan myndighet och i vilka fall sekretessen inte hindrar att uppgiften lämnas.¹²¹ Bestämmelsen i 10 kap. 16 § OSL stadgar att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiften behövs där för omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet hos vilken uppgiften förekommer. Sådan omprövning av ett beslut eller en åtgärd föranleds ofta av ett överklagande. Av paragrafen kan även e contrario utläsas att någon allmän befogenhet inte föreligger att lämna en överordnad myndighet hemliga uppgifter. Sådan befogenhet kan däremot följa av annan bestämmelse i OSL, t.ex. 10 kap. 15 §. Vidare tillkommer att det i regel finns ett skaderekvisit som inte kommer

¹¹⁷ Holstad, s. 46 f.

¹¹⁸ Holstad, s. 47.

¹¹⁹ Lenberg, Geijer och Tansjö, 10 kap. 15 § OSL.

¹²⁰ Jfr RÅ 1992 not. 188.

¹²¹ Holstad, s. 49.

att anses vara uppfyllt när det är fråga om att lämna uppgifter till en överordnad myndighet.¹²² För skolans del kan bestämmelsen medföra att en sekretesskyddad uppgift måste lämnas till en annan myndighet som behöver uppgiften för att kunna ompröva ett beslut som fattats i skolan.¹²³

Enligt 10 kap. 17 § OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en myndighet om uppgiften behövs där för tillsyn eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer. Bestämmelsen är till för att möjliggöra för tillsyns- och revisionsorgan, t.ex. Skolinspektionen, JO och JK.¹²⁴ För närvarande gäller enligt Lenberg m.fl. en långtgående skyldighet för myndigheter och offentliga funktionärer att på begäran tillhandahålla JO och JK med handlingar och uppgifter även om de är sekretessbelagda. Denna skyldighet är således lagstadgad. Av bestämmelsen i 10 kap. 17 § OSL följer att rätten att utan hinder av sekretess lämna uppgifter i någon form till JO och JK sträcker sig längre än skyldigheten att på begäran bistå dem med information. En förutsättning för att en sekretessbelagd uppgift ska få lämnas är att uppgiften behövs för tillsynen. Enligt Lenberg m.fl. måste bedömningen härav tillåta en relativt stor frihet att lämna uppgifter till JO och JK. Vidare tillgodoses behovet av skydd för uppgifterna hos JO och JK i viss utsträckning genom 42 kap. 4 § OSL.¹²⁵ Paragrafen stadgar att om JO eller JK får en sekretessreglerad uppgift från en myndighet, gäller sekretessbestämmelsen även hos JO eller JK.

Som tidigare nämnts i avsnitt 2.6 stadgas i 10 kap. 27 § OSL den s.k. generalklausulen. Denna generalklausul medger att en hemlig uppgift får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Syftet med bestämmelsen är att sekretessen mellan myndigheter inte ska utgöra ett hinder för ett nödvändigt samarbete och informationsutbyte mellan myndigheter. Bestämmelsen är dock subsidiär i förhållande till övriga bestämmelser i 10 kap., vilket innebär att generalklausulen inte ska tillämpas när det redan av dessa regler framgår att sekretess ej hindrar uppgiftslämnande. Generalklausulen ger särskilt utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med samma sakliga behörighet men med skilda kompetensområden eller myndigheter som har närbesläktade funktioner och som har rättslig befogenhet att direkt begära in de utväxlande uppgifterna. Det kan t.ex. röra sig om olika myndigheter på skatteområdet och närliggande områden.¹²⁶

Som i tidigare kapitel också nämnts är tillämpningen av generalklausulen begränsad och får inte tillämpas på vissa bestämmelser om sekretess. Det gäller t.ex. inom sådan hälso- och sjukvårdssekretess som gäller inom den medicinska delen av elevhälsan enligt 25 kap. § 1 OSL. Däremot hindrar de sekretessbestämmelser som gäller i utbildning inte användande av generalklausulen. Det innebär att det är möjligt för t.ex. lärare, rektor och

¹²² Prop. 1979/80:2 del A, s. 324 samt Lenberg, Geijer och Tansjö, 10 kap. 16 § OSL.

¹²³ Boström och Lundmark, s. 153.

¹²⁴ Boström och Lundmark, s. 153.

¹²⁵ Ahlström, s. 146 samt Lenberg, Geijer och Tansjö, 10 kap. 17 § OSL.

¹²⁶ Holstad, s. 53.

skolkurator att lämna en sekretesskyddad uppgift till en annan myndighet med stöd av generalklausulen, medan en sekretesskyddad uppgift inte kan lämnas ut från den medicinska delen av elevhälsan med stöd av denna regel.¹²⁷

Bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL har viss betydelse för sekretessen mellan myndigheter. Bestämmelsen (som även redovisats i föregående kapitel) stadgar att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas ut om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen (tidigare 1 kap. 5 § SekrL) har tidigare aktualiserats i JO:s praxis även vad gäller sekretess mellan myndigheter.¹²⁸ I JO 1993/94 s. 464 var fråga bl.a. om det var möjligt för en myndighet att med stöd av nuvarande 10 kap. 2 § OSL göra en polisanmälan angående misstankar om förmögenhetsbrott som var riktade mot myndigheten. JO uttalade att det i många fall föreligger sådana möjligheter. JO ansåg vidare att ett utlämnande kunde anses nödvändigt bl.a. med anledning av att det många gånger kan anses ligga inom den utlämnande myndighetens verksamhetsområde att se till att sådana misstankar utreds. I ärendet JO 1996/97 s. 474 hade en försäkringskassa lämnat uppgifter till en kronofogdemyndighet om att en person var berättigad till viss livränta för att möjliggöra en utmätning för obetalda underhållsbidrag. JO ansåg att utlämnandet till kronofogdemyndigheten var nödvändigt för att försäkringskassan skulle kunna fullgöra sin verksamhet med avseende på ett ärende om bidragsförskott.

3.2 Självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet

Som huvudregel råder ingen sekretess inom myndigheter. I 8 kap. 2 § OSL stadgas dock att vad som föreskrivs om sekretess mot andra myndigheter i 8 kap. 1 § OSL även gäller mellan olika verksamhetsgrenar inom myndigheter när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. En självständig verksamhetsgren kännetecknas enligt förarbeten till OSL av att i den mån olika delar av en myndighets verksamhet tillämpar olika sekretessbestämmelser, är de olika delarna också att anse som olika verksamhetsgrenar. Det är först när olika delar i en myndighet utgör olika verksamhetsgrenar i OSL:s mening som det finns anledning att ta ställning till huruvida verksamhetsgrenarna är att anse som självständiga i förhållande till varandra eller ej.¹²⁹ Enligt utredningen i SOU 2011:58 finns inom skolans område två självständiga verksamhetsgrenar, dels den medicinska delen av elevhälsan, dels skolans övriga verksamhet.¹³⁰

För skolor med kommunen som huvudman gäller att alla skolenheter under samma kommunala nämnd är delar av samma myndighet. Till sådan myndighet hör bl.a. också den gemensamma förvaltningen inom skolkontoret och den förtroendevalda nämnd som ansvarar för verksamheten.

¹²⁷ Boström och Lundmark, s. 154.

¹²⁸ Holstad, s. 56.

¹²⁹ Prop. 2008/09:150, s. 357 ff. samt Höök, s. 245.

¹³⁰ SOU 2011:58, s. 156.

Det innebär att sekretessbestämmelser inte utgör något hinder mot att en uppgift om en elev lämnas till andra anställda inom skolan. Däremot krävs att mottagaren av uppgiften behöver uppgiften för sitt arbete eller att uppgiften på annat sätt ska vara med i handläggningen av ett ärende rörande den aktuella eleven. På samma sätt utgör en sekretessbestämmelse inte något hinder när en uppgift lämnas från en anställd vid en skola till exempelvis kommunens skolförvaltning eller till en befattningshavare vid en annan skola inom samma kommunala nämnd.¹³¹

Självständighetsbegreppet ska tolkas på samma sätt som i 2 kap. 8 § TF och det är först när dessa kriterier för självständighet är uppfyllda som en sekretessgräns uppstår mellan delar av en myndighet. Vid bedömningen av huruvida en verksamhetsgren är att betecknas som självständig enligt 8 kap. 2 § OSL och 2 kap. 8 § TF kan olika omständigheter vara av betydelse. Det kan t.ex. vara av betydelse att ett självständigt beslutande organ inom en myndighet 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. Huruvida verksamhetsgrenen beslutar självständigt och i eget namn kan också vara av betydelse.¹³²

Att en uppgift omfattas av ett omvänt skaderekvisit hos t.ex. en kurator hindrar inte att uppgiften lämnas till rektor, lärare eller någon annan inom skolan, om dessa personer kan behöva vidta åtgärder rörande eleven. Någon sekretessgräns råder inte heller då en elev byter skola och båda skolorna tillhör samma kommunala nämnd, då de inte är att betrakta som självständiga.¹³³

Av praxis kan utläsas att även andra faktorer ha betydelse vid bedömningen av om en självständig verksamhetsgren föreligger. Sådana faktorer kan vara vem som beslutar om verksamhetsgrenens funktion och vem som är dess uppdragsgivare. I mål HFD 2015 ref. 12 fann HFD att Kriminalvårdens personalansvarsnämnd var att anse som självständig, i den mening som avses i 2 kap. 8 § TF, i förhållande till myndigheten i övrigt. Detta med anledning av att det inte var myndigheten själv utan regeringen som beslutat om nämndens funktion, sammansättning och beslutsformer. Hänsyn togs även till att det var nämnden som för Kriminalvårdens räkning fattade slutgiltiga beslut i eget namn och på eget ansvar.

I ett tidigare avgörande från HFD beaktades liknande faktorer vid bedömningen om en självständig verksamhetsgren förelåg. I HFD 2013 ref. 40 var fråga i målet om Jordbruksverkets internrevision kunde anses uppträda som självständigt organ i förhållande till Jordbruksverkets övriga verksamhet. HFD uppmärksammade att enligt internrevisionsförordningen var det styrelsen eller myndighetens chef som var revisionens uppdragsgivare, beslutade om riktlinjer, revisionsplan och åtgärder med anledning av revisionens iakttagelser och rekommendationer. Mot bakgrund av Jordbruksverkets internrevisions funktion och förhållande till

¹³¹ Boström och Lundmark, s. 147.

¹³² Prop. 2008/09:150, s. 357 ff. samt Höök, s. 245.

¹³³ Boström och Lundmark, s. 148.

myndighetsledningen, bedömde HFD att internrevisionen inte kunde anses uppträda självständigt i förhållande till den övriga verksamheten inom myndigheten i den mening som avses i 2 kap. 8 § TF.

Andra faktorer som i praxis fått betydelse är verksamhetsgrenens organisatoriska ställning och dess oberoende i förhållande till den resterande verksamheten. I RÅ 1993 ref. 20 ansågs det föreligga en självständig verksamhetsgren baserat på sådana faktorer. Målet gällde huruvida den för hela Stockholm läns gemensamma sektionen för interna utredningar hos Polismyndigheten i Stockholm och ett polisområde inom polismyndigheten ansetts uppträda självständigt i förhållande till varandra i ett ärende gällande anmälan mot polismän. Regeringsrätten konstaterade att sektionen var att anse som en självständig verksamhetsgren i den mening som avses i 2 kap. 8 § TF p.g.a. sin organisatoriska ställning samt sektionens oberoende hantering av anmälningsärenden.

I RÅ 1987 ref. 29 ansågs av domstolen däremot inte en självständig verksamhetsgren föreligga. Målet rörde tjänsteutlåtanden som ett stadsbyggnadskontor angivit till en byggnadsnämnd. Stadsbyggnadskontorets uppgift var att bereda byggnadsnämnden ärenden, föredra desamma vid nämndens sammanträddanden och ansvara för verkställigheten av nämndens beslut, varför Regeringsrätten konstaterade att stadsbyggnadskontoret inte var självständigt i TF:s mening. Ur praxis kan vidare utläsas att vissa verksamhetsgrenar i regel är att anse som självständiga. I exempelvis JO 1983/84 s. 245 ansåg JO att en socialmedicinsk behandlingscentral, förvisso ordnad under socialnämnden, var att anse som en självständig verksamhetsgren till socialförvaltningen då där bedrevs hälso- och sjukvårdande verksamhet.

Bestämmelsen i 8 kap. 2 § OSL har enligt Lenberg m.fl. ansetts vara svårtolkad och motsvaras av vad som tidigare stadgades i 1 kap. 3 § 2 st. SekrL.¹³⁴ Vad gäller självständighetsbegreppet tycks lagstiftaren ha åsyftat samma organisatoriska självständighet som enligt 2 kap. 8 § TF medför att en handling blir allmän i samband med att handlingen lämnas över från ett organ till ett annat inom en myndighet. Syftet med 1 kap. 3 § 2 st. SekrL var att skapa en möjlighet att upprätthålla sekretessen mellan enheter med olika verksamhet inom en och samma myndighet.¹³⁵ Det är däremot enligt Bohlin knappast tillräckligt att en myndighet i organisatoriskt hänseende består av ett antal avdelningar, utan Bohlin menar att det i allmänhet torde krävas att det är fråga om olikartade verksamheter med separata beslutsfunktioner.¹³⁶ Bl.a. folkbokföringsverksamheten, den brottsbekämpande verksamheten och verksamheten att registrera bouppteckningar har i förarbeten till OSL nämnts som exempel på olika verksamhetsgrenar inom Skatteverket.¹³⁷ I förarbeten till OSL har även uttryckts att det inte sällan uppstår tveksamheter vad gäller att avgöra om det föreligger sekretessgränser inom

¹³⁴ Lenberg, Geijer och Tansjö, 8 kap. 2 § OSL.

¹³⁵ SOU 2003:99, s. 252 f., prop. 1979/80:2 del A, s. 121 samt KU 1979/80:37, s. 13.

¹³⁶ Bohlin, s. 189. Jfr även JO 1989/90 s. 385, JO 1996/97 s. 474, JO 1999/00 s. 393 samt JO 2006/07 s. 510.

¹³⁷ Lenberg, Geijer och Tansjö, 8 kap. 2 § OSL.

en myndighet eller ej. I förarbete har framförts att detta delvis beror på att det rent allmänt kan vara svårt att ange när en självständig verksamhetsgren föreligger. Sådana oklarheter skapar enligt lagstiftaren osäkerhet för myndighetsanställda och gör det svårt för enskilda att förutse rättsläget.¹³⁸

3.3 Självständighetskriteriet

Självständighetskriteriet är avgörande för vilka sekretessregler som gäller inom en myndighet och dess olika verksamhetsgrenar. Självständighetskriteriet i 8 kap. 2 § OSL ska som ovan nämnts tolkas på samma vis som det självständighetskriterium som återfinns i 2 kap. 8 § TF. En handling som ett organ, som ingår i eller är knutet till ett verk eller liknande myndighetsorganisation, och som har överlämnats till ett *annat organ* inom samma myndighetsorganisation, är enligt 2 kap. 8 § TF inte att anse som därigenom inkommen eller upprättad. Detsamma gäller en handling som framställts för sådant överlämnande. Det ovan sagda gäller dock inte då organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra. Det innebär således att en förutsättning för att en sådan handling ska vara en allmän handling är att självständighetskriteriet är uppfyllt. Enligt 8 kap. 2 § OSL gäller sekretess mellan olika *verksamhetsgrenar* när de uppträder självständigt i förhållande till varandra. Olika verksamhetsgrenar innebär, som ovan nämnts, att det ska vara fråga om verksamhetsgrenar som ägnar sig åt olika verksamheter där olika sekretessbestämmelser är tillämpliga på respektive verksamhet.¹³⁹

3.4 Primär och sekundär sekretess

Som huvudregel följer sekretess inte med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. Det beror bl.a. på att behovet av och styrkan i en sekretessbestämmelse inte enbart kan bestämmas med hänsyn till sekretessintresset. Sekretessintresset måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Det innebär att offentlighetsintresset kan i vissa fall leda till att uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet kan vara offentliga hos en annan myndighet som inhämtat uppgifterna hos den förstnämnda.¹⁴⁰ Bestämmelser om överföring av sekretess innebär däremot att en sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den utlämnande myndigheten även ska tillämpas hos den mottagande myndigheten. I sådant sammanhang görs åtskillnad mellan primär och sekundär sekretess.¹⁴¹

En sekretessbestämmelse som är direkt tillämplig hos en myndighet kallas *primär sekretessbestämmelse*¹⁴². En sådan bestämmelse kan vara direkt tillämplig hos en myndighet antingen p.g.a. att det i bestämmelsens ordalydelse anges att sekretessen i fråga gäller hos den aktuella

¹³⁸ SOU 2003:99, s. 253.

¹³⁹ Rimsten, s. 29 f., Ahlström, s. 67 f. samt Lenberg, Geijer och Tansjö, 8 kap. 2 § OSL.

¹⁴⁰ Prop. 1979/80:2 del A, s. 75 f.

¹⁴¹ Prop. 2008/09:150, s. 285.

¹⁴² Se även definition i 3 kap. 1 § OSL.

myndigheten. Det kan även bero på att bestämmelsen reglerar sekretessen antingen för en viss verksamhetstyp eller för en viss typ av ärende som hanteras hos myndigheten. Sådan bestämmelse kan också vara tillämplig hos en myndighet med anledning av att bestämmelsen reglerar sekretess för vissa uppgifter som råkar finnas hos myndigheten. Den sistnämnda typen av primär sekretess – dvs. en sekretessbestämmelse som gäller för vissa typer av uppgifter utan att bestämmelsens räckvidd begränsats – är tillämplig hos alla myndigheter. En primär sekretessbestämmelse kan i allmänhet tillämpas både på uppgifter som myndigheten fått från andra myndigheter och på uppgifter som myndigheten fått från enskilda.¹⁴³ Vid konkurrens mellan flera olika tillämpliga sekretessbestämmelser, ges företräde för den bestämmelse som ger det starkaste skyddet för uppgiften.¹⁴⁴

En sekretessbestämmelse, som utgör en primär sekretessbestämmelse hos en utlämnande myndighet och som enligt ordalydelse inte är direkt tillämplig hos den mottagande myndigheten, ska vid överföring av sekretess ändå tillämpas av den mottagande myndigheten. En sekretessbestämmelse, som p.g.a. av en bestämmelse om överföring av sekretess, ska tillämpas hos en mottagande myndighet kallas *sekundär sekretessbestämmelse*¹⁴⁵ när den tillämpas hos den mottagande myndigheten. En mottagande myndighet kan endast tillämpa en sekundär sekretessbestämmelse på uppgifter som myndigheten fått från den överlämnande myndigheten, och kan således inte tillämpa en sekundär sekretessbestämmelse på uppgifter som myndigheten fått direkt från enskilda.¹⁴⁶ En och samma sekretessbestämmelse kan således både vara primär hos den utlämnande myndigheten och sekundär hos den mottagande myndigheten.¹⁴⁷

3.5 Informationsutbyte mellan myndigheter

I 6 kap. 5 § OSL stadgas att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller arbetets övriga gång skulle hindras. Denna föreskrift rörande informationsskyldighet mellan myndigheter är tillämplig på såväl statliga som kommunala myndigheter samt på sådana organ som jämställs med myndigheter (jfr 2 kap. 2-5 §§ OSL). Enligt Lenberg m.fl. kan föreskriften ses som en precisering av den allmänna samverkansskyldigheten som gäller enligt 6 § FL.¹⁴⁸

Informationsskyldigheten i 6 kap. 5 § OSL är dock inte undantagslös eftersom OSL även reglerar sekretess mellan myndigheter, varför reservation gjorts för vad som följer av en bestämmelse om sekretess eller arbetets behöriga gång. Bestämmelsen är mer vidsträckt än vad som stadgas

¹⁴³ Prop. 2008/09:150, s. 285.

¹⁴⁴ Prop. 2008/09:150, s. 285. Jfr även prop. 1979/80:2 del A, s. 70.

¹⁴⁵ Se även definition i 3 kap. 1 § OSL.

¹⁴⁶ Prop. 2008/09:150, s. 286.

¹⁴⁷ Bohlin, s. 176.

¹⁴⁸ Lenberg, Geijer och Tansjö, 6 kap. 5 § OSL.

i 6 kap. 4 §, som stadgar enskildas rätt att begära ut uppgift ur allmän handling från en myndighet såvida den inte är sekretessbelagd eller att det skulle hindra arbetets behöriga gång, eftersom bestämmelsen omfattar varje uppgift som myndigheten förfogar över och inte bara uppgift ur allmän handling. Det ska dock påpekas att en ännu mer långtgående uppgiftsskyldighet gentemot andra myndigheter i vissa fall kan följa av särskilda föreskrifter, se t.ex. 10 kap. 15 § OSL.¹⁴⁹

Även vad gäller informationsutbyte mellan myndigheter kan en sekretessbrytande bestämmelse vara tillämplig. Är en sådan bestämmelse tillämplig innebär det att myndigheten är skyldig att lämna uppgiften till den myndighet som begär uppgiften, eftersom den sekretessbrytande bestämmelsen innebär att uppgiften i den specifika situationen inte är sekretessbelagd. Detta omfattar inte endast de i 10 kap. 15-26 §§ OSL uppräknade sekretessbrytande bestämmelserna utan omfattar även den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.¹⁵⁰

Som tidigare nämnts anges i förarbeten till SekrL att det är givet 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.¹⁵¹

I prop. 1979/80:146 behandlades frågan om utlämnande av sekretessbelagda skatteuppgifter i allmänhet mellan myndigheter. Föredragande ansåg att det var naturligt att ha skilda betraktelsesätt beroende på om uppgiftsutbytet avsågs ske inom skatteområdet eller mellan skatteområdet och något annat verksamhetsområde. Föredragande anförde att beträffande uppgifter mellan myndigheter och verksamhetsgrenar inom skatteområdet bör utgångspunkten vara att utlämnande ska ske om uppgifterna behövs för verksamheten, och att det i vissa fall är naturligt att se t.ex. Skatteverket och Tullverket som en enhet. Vad gäller utbyte av uppgifter mellan skatteområdet och annat verksamhetsområde borde, enligt föredragandes mening, utgångspunkten vara en annan och beaktande måste tas bl.a. till hur pass nära de ifrågavarande verksamhetsområdena ligger varandra, i vilken mån uppgifterna är sekretesskyddade hos den mottagande myndigheten samt om det finns möjlighet att i förväg underrätta de enskilda om uppgiftsutbytet.¹⁵²

Värt att poängtera är slutligen att det enligt bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL krävs att någon myndighet begär uppgiften. Någon skyldighet att ex officio lämna ut uppgift till en annan myndighet kan enligt Hjertstedt inte anses följa av bestämmelsen.¹⁵³

¹⁴⁹ Prop. 1979/80:2 del A, s. 360 f. samt Lenberg, Geijer och Tansjö, 6 kap. 5 § OSL.

¹⁵⁰ Lenberg, Geijer och Tansjö, 6 kap. 5 § OSL.

¹⁵¹ Lenberg, Geijer och Tansjö, 10 kap. 27 § OSL.

¹⁵² Prop. 1979/80:146, s. 26 f.

¹⁵³ Hjertstedt, s. 44.

4 Nödvändigheten av ett ytterligare omvänt skaderekvisit

I kapitel 2 och 3 har nu gällande regler om sekretess för den särskilda elevstödande verksamheten presenterats. Med anledning av den ökande dokumentationen inom skolväsendet rörande elevers personliga förhållanden tillkallade regeringen en särskild utredare för en översyn av gällande sekretesslagstiftning inom skolväsendet.¹⁵⁴ I SOU 2011:58 diskuterades bl.a. nödvändigheten av ett ytterligare omvänt skaderekvisit inom den särskilda elevstödande verksamheten. Införandet av ett sådant rekvisit skulle ändra den nu gällande utformningen av bestämmelsen som redogjorts för i avsnitt 2.5.2. I detta kapitel 4 presenteras argument för respektive emot en sådan lagändring avseende sekretess inom skolans särskilda elevstödande verksamhet. Argumenten grundar sig i SOU:n samt i ett antal remissvar till denna och kapitlet har som syfte att ge läsaren en överblick över diskussionen som råder kring en eventuell lagändring över de regler om sekretess beträffande särskild elevstödande verksamhet som tidigare presenterats i uppsatsen.

4.1 Förslag om lagändring och några specifika aspekter att beakta

Så som redovisats i avsnitt 2.5.2 omfattas sekretess i den särskilda elevstödande verksamheten i nuläget av ett rakt skaderekvisit. I SOU 2011:58 var ett av de konkreta förslagen till lagändring som lades fram, att den i avsnitt 2.5.2 beskrivna bestämmelsen om sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i särskild elevstödande verksamhet ska flyttas upp från 23 kap. 2 § 2 st. till 23 kap. 2 § 1 st. OSL. I paragrafens första stycke avgränsas sekretessområdet med ett omvänt skaderekvisit.¹⁵⁵ Inledningsvis ska nämnas något om de nuvarande förhållanden som gäller i skolan och några särskilda aspekter som utredningen och vissa remissinstanser tycks ha menat ska beaktas.

Rörande aspekterna typ och mängd av information i den nuvarande särskilda elevstödande verksamheten kan följande nämnas. I individuella utvecklingsplaner, åtgärdsprogram och annan dokumentation i skolan, ansågs det av utredningen i SOU 2011:58 i sådan dokumentation finnas uppgifter av mindre känsligt slag i en inte obetydlig omfattning. Enligt utredningen kunde uppgift som typiskt sett är att betrakta som harmlös i nuläget normalt anses falla utanför sekretessen.¹⁵⁶ Datainspektionen framförde i sitt yttrande över SOU 2011:58 att enligt dess erfarenhet ökar

¹⁵⁴ SOU 2011:58, s. 3 och 17.

¹⁵⁵ SOU 2011:58, s. 150. Ändringen benämns vidare som ”lagändringen”.

¹⁵⁶ SOU 2011:58, s. 152 f.

användningen av olika administrativa IT-system kraftigt inom skolans område och att allt fler förskolor och skolor använder dessa IT-system som effektiva sätt att dokumentera verksamheten och kommunicera uppgifter med omvärlden. Datainspektionen ansåg att detta tillsammans med det ökade kravet på dokumentation av olika åtgärder inom skolans verksamhet innebär att allt fler uppgifter om barn och elever av integritetskänslig natur kommer att behandlas och finnas tillgängliga under lång tid.¹⁵⁷

En annan aspekt som lyftes fram var det administrativa arbetet. Ett omvänt skaderekvisit för den särskilda elevstödande verksamheten ansågs av utredningen i SOU 2011:58 kunna få vissa konsekvenser för den administrativa hanteringen av handlingar i skolverksamheten. Utredningen påpekade att myndigheter särskilt ska se till rätten att ta del av allmänna handlingar säkerställs samtidigt som sekretesskyddet upprätthålls. Därutöver påpekades i utredningen att det finns en ovillkorlig registreringsskyldighet vad gäller handlingar för vilka sekretess gäller, samt att för allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess, finns en valfrihet mellan att registrera handlingarna och att hålla dem ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har inkommit eller upprättats. I SOU 2011:58 framfördes att en ändring av den aktuella sekretessen till ett omvänt skaderekvisit skulle innebära att ju fler handlingar som omfattas av sekretess, desto större blir det administrativa arbetet med att registrera handlingar.¹⁵⁸ Även Sveriges kommuner och landsting gick på denna linje. I deras yttrande uttalades att en ändring till att sekretessen skulle gälla med ett omvänt skaderekvisit inom den särskilda elevstödande verksamheten skulle medföra att fler handlingar ska registreras. Därmed skulle den administrativa hanteringen av handlingar i skolan öka.¹⁵⁹

Slutligen poängterades även i SOU 2011:58 aspekten att sekretess inte skulle hindra att en uppgift lämnas till en enskild, andra skolmyndigheter, annan verksamhetsgren eller andra myndigheter om det är nödvändigt för att skolan ska kunna fullgöra sin verksamhet i enlighet med vad som stadgas i 10 kap. 2 § OSL.¹⁶⁰

4.2 Generella synpunkter med anledning av SOU 2011:58

Förslaget i SOU 2011:58 kommenterades av remissinstanser och många av instanserna framförde synpunkter av generell karaktär, framför allt om balansen mellan offentlighet och sekretess. För att ge läsaren kännedom om vad remissinstanserna ansåg vara särskilt värt att beakta vid en eventuell lagändring av den i avsnitt 2.5.2 presenterade bestämmelsen, redogörs nedan för remissinstansernas yttranden.

¹⁵⁷ Datainspektionens yttrande, s. 1.

¹⁵⁸ SOU 2011:58, s. 158 f.

¹⁵⁹ Sveriges kommuner och landstings yttrande, s. 1.

¹⁶⁰ SOU 2011:58, s. 156 f.

Datainspektionen och Skolverket var positiva till den aktuella lagändringen med efterlyste båda ytterligare skydd. Datainspektionen välkomnade i sitt yttrande en förstärkt sekretess inom skolväsendet men var starkt kritisk till att utredningen underlåtit att föreslå något generellt sekretesskydd för känsliga uppgifter utöver vad som ryms i den särskilda elevstödjande verksamheten. Att sådana uppgifter helt kan sakna sekretesskydd ansågs av Datainspektionen inte acceptabelt.¹⁶¹ Skolverket uttryckte till att börja med i sitt yttrande att det var viktigt att det finns en rimlig balans mellan öppenhet och integritetsskydd i skolan. Även Skolverket efterlyste ytterligare skydd och föreslog att även skriftliga individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram skulle omfattas av sådan sekretess. Skolverkets förslag innebar således ett starkare sekretesskydd än det som utredningen föreslagit.¹⁶² Skolväsendets överklagandenämnd framförde i sitt yttrande att det är viktigt att reglerna om sekretess är enkla att tillämpa så att den enskilde elevens rätt till integritet tillvaratas samtidigt som det finns ett värde i att ha största möjliga insyn och öppenhet i skolans verksamhet.¹⁶³ Vidare kan Lärarförbundets generella inställning nämnas. Lärarförbundet underströk i sitt yttrande vikten av att noga följa utvecklingen och vidta nödvändiga korrigeringar om förslagen av ändrad sekretesslagstiftning i praktiken skulle leda till alltför stora eller onödiga inskränkningar av offentlighetsprincipen.¹⁶⁴ Lärarnas Riksförbund framförde i sitt yttrande en oro över det faktum att utvecklingen går mot att deras medlemmar åläggs ytterligare arbetsuppgifter av dokumenterande innehåll utan att hänsyn från arbetsgivarens sida tas till den tid och arbetsinsats som detta arbete ofrånkomligen kräver.¹⁶⁵

Av de aktörer som uttryckte större farhågor för att förslaget kunde inskränka offentlighetsprincipen kan remissinstanserna Svenska Tidningsutgivareföreningen, Journalistförbundet, Sveriges Radio och Sveriges Television nämnas. Svenska Tidningsutgivareföreningen uttryckte i sitt yttrande som generell inställning att offentlighet bör vara huvudregeln och att avvägningen mot den enskildes rätt till personlig integritet måste ske med omsorg. Vidare ansåg föreningen att det var av vikt att öppenhet säkerställs, såväl för att garantera det allmännas insyn som för den enskildes bästa och rättssäkerhet. Detta ansågs av föreningen inte minst gälla inom skolväsendet, där öppenhet är ett viktigt instrument för att kunna granska att barn och elever har fått det stöd och den hjälp som behövs i det enskilda fallet.¹⁶⁶

Journalistförbundet uttryckte i sitt yttrande över SOU 2011:58 inte någon specifik åsikt vad gäller införandet av ett omvänt skaderekvisit inom den särskilda elevstödjande verksamheten. Däremot ansåg förbundet att ett sådant generellt sekretesskydd, som bl.a. Datainspektionen ansåg vara

¹⁶¹ Datainspektionens yttrande, s. 1.

¹⁶² Skolverkets yttrande, s. 2.

¹⁶³ Skolväsendets överklagandenämnds yttrande, s. 1.

¹⁶⁴ Lärarförbundets yttrande, s. 2.

¹⁶⁵ Lärarnas Riksförbunds yttrande, s. 1.

¹⁶⁶ Svenska Tidningsutgivareföreningens yttrande, s. 1.

nödvändigt, skulle gå längre än vad som kan accepteras med hänsyn till intresset av offentlighet och insyn inom skolväsendet.¹⁶⁷

Sveriges Radio och Sveriges Television framförde avslutningsvis båda i sina respektive yttranden generella åsikter vad gäller proportionaliteten i varje inskränkning av offentlighetsprincipen. Sveriges Radio framhöll att en successiv utökning av sekretessregleringen riskerar att urholka offentlighetsprincipen och därmed minska bl.a. Sveriges Radios möjlighet att fullfölja sin särskilda granskningsskyldighet.¹⁶⁸ Sveriges Television framförde ett snarlikt resonemang i vilket det framhölls att de lagändringar som föreslagits i SOU 2011:58 skulle kunna försvåra det journalistiska arbetet och den granskningsskyldighet som Sveriges Television har.¹⁶⁹

4.3 Argument som talar för en lagändring

4.3.1 Skolans verksamhet och dess särskilda karaktärsdrag

I SOU 2011:58 och i ett antal av remissinstansernas yttranden framfördes argument som talar för en lagändring. De första argumenten som nu presenteras är kopplade till skolans specifika verksamhet samt vad som är karaktäristiskt för denna.

Till att börja med kan elevernas relativt låga ålder nämnas som ett karaktäristiskt inslag i skolans verksamhet. Skolverket menade att elevernas relativt låga ålder i sig gör att uppgifter förtjänar ett högre skyddsvärde än uppgifter om vuxna. Med anledning härav ansåg Skolverket att det finns skäl att låta integritetsskyddet väga tyngre än kraven på offentlighet för känsliga uppgifter om elever i skolan samt att behovet av offentlighet för dessa uppgifter torde vara mycket litet.¹⁷⁰

Vidare kan mängd och typ av dokumentation i skolans verksamhet samt tillgänglighet till denna nämnas. Lärarnas Riksförbund konstaterade i sitt yttrande att de var väl medvetna om att dokumentationen om enskilda elever i den ordinarie undervisningen, liksom tillgängligheten till denna dokumentation, ökar vilket givetvis innebär en ökad risk ur integritetssynpunkt.¹⁷¹ Vad gäller sekretess för uppgift i särskild elevstödande verksamhet var det dessutom av Datainspektionens uppfattning att de uppgifter om enskilda elevers personliga förhållanden, som behandlas inom den särskilda elevstödande verksamheten, generellt sett är mycket integritetskänsliga och därför borde skyddas genom sekretess med omvänt skaderekvisit.¹⁷²

¹⁶⁷ Journalistförbundets yttrande, s. 3.

¹⁶⁸ Sveriges Radios yttrande, s. 1.

¹⁶⁹ Sveriges Televisions yttrande, s. 1.

¹⁷⁰ Skolverkets yttrande, s. 2.

¹⁷¹ Lärarnas Riksförbunds yttrande, s. 1.

¹⁷² Datainspektionens yttrande, s. 2.

Barnombudsmannen lyfte fram barnperspektivet som är karaktäristiskt för skolans verksamhet. Barnombudsmannen tillstyrkte förslaget i SOU 2011:58 då det innebär att uppgifter om enskildas personliga förhållande i särskild elevstödande verksamhet stärks genom att skyddas av ett omvänt skaderekvisit. Barnombudsmannen framhöll att en sådan lagändring skulle ha en positiv inverkan på förtroendefrågan i kuratorernas och psykologernas verksamhet vilket gagnar barn. Barnombudsmannen ansåg därför att en sådan ändring skulle vara positiv sett ur ett barnperspektiv.¹⁷³

I utredningen SOU 2011:58 gjordes bedömningen att om samma skaderekvisit används för sekretessen vad gäller uppgifter om enskildas personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats och i särskild elevstödande verksamhet, skulle det förenkla tillämpningen av sekretessbestämmelserna i skolan.¹⁷⁴ Däremot var det enligt utredningens bedömning troligt att intresset av att ta del av olika handlingar i skolverksamheten skulle öka bl.a. med anledning av att frågor på skolans område fått ett större utrymme i medierna. Även nya överklagandemöjligheter tillkommer och med det ett behov för elever och vårdnadshavare att ta del av vad som förekommit i ett ärende.¹⁷⁵ Utgångspunkten skulle vid en lagändring bli att handlingar inom den särskilda elevstödande verksamheten ska registreras. På så vis skulle, som även tidigare nämnts, prövningen om huruvida en handling ska registreras eller inte förenklas i detta hänseende.¹⁷⁶

Avslutningsvis uttalade Lärarförbundet i sitt yttrande att det bland lärare finns en stor osäkerhet kring om uppgifter är offentliga eller inte och huruvida den förda dokumentationen avseende enskilds personliga förhållanden ges tillräckligt sekretesskydd. Lärarförbundet ansåg att denna osäkerhet kan leda till summarisk och knapphändig dokumentation för att skydda den enskilde elevens integritet. Vidare poängterade Lärarförbundet att rektorer, lärare och annan skolpersonal skulle komma att behöva ytterligare vägledning och utbildning om de sekretessregler som föreslogs gälla och att detta behov inte nog kunde understrykas.¹⁷⁷

4.3.2 Möjligheter till samverkan inom skolan

I SOU 2011:58 och i ett antal av remissinstansernas yttranden framfördes vidare argument som talar för en lagändring och som är kopplade till möjligheterna till sådan samverkan inom skolan som tidigare redogjorts för i avsnitt 3.2.

Enligt utredningen i SOU 2011:58 skulle ett omvänt skaderekvisit innebära ett förstärkt skydd för uppgifter som lämnas från psykolog, kurator eller personal med specialpedagogisk kompetens i elevhälsan till rektor och

¹⁷³ Barnombudsmannens yttrande, s. 2.

¹⁷⁴ SOU 2011:58, s. 150 f.

¹⁷⁵ SOU 2011:58, s. 153 f.

¹⁷⁶ SOU 2011:58, s. 158 f.

¹⁷⁷ Lärarförbundets yttrande, s. 1 f.

annan personal. Enligt utredningen skulle det i sin tur påverka samverkan inom skolan i en positiv riktning.¹⁷⁸

Även Lärarförbundet såg positivt på förslaget och var av meningen att det skulle gagna möjligheter till samverkan inom skolan. Enligt Lärarförbundets yttrande skulle ett omvänt skaderekvisit i den särskilda elevstödjande verksamheten vara ett steg i rätt riktning eftersom samverkan inom skolan skulle underlättas och leda till bättre stöd för eleven.¹⁷⁹

Utredningen i SOU 2011:58 framhöll vidare att i skolverksamheten gäller olika sekretessregler för olika delar av verksamheten och att även olika yrkeskategorier omfattas av olika sekretessregler. Av utredningen ansågs det komplicera tillämpningen. Ett införande av ett omvänt skaderekvisit, vad gäller den särskilda elevstödjande verksamheten, skulle enligt utredningen innebära en förenklad tillämpning eftersom det då skulle gälla samma sekretessregel i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats och i särskild elevstödjande verksamhet. Det skulle enligt utredningen vidare innebära att sekretessreglerna för uppgift hos psykolog, kurator, personal med specialpedagogisk kompetens, rektor eller annan skolpersonal inte skulle skilja sig åt. Ändringen skulle vidare enligt utredningen framför allt få betydelse för personal med specialpedagogisk kompetens, eftersom de annars har att tillämpa olika sekretessregler beroende på om uppgiften avser specialpedagogisk insats eller annat. Ett förstärkt sekretesskydd skulle även enligt utredningen ha en positiv inverkan vad gäller sådana uppgifter som lämnats av psykolog, kurator och personal med specialpedagogisk kompetens i elevhälsan till rektor och annan skolpersonal.¹⁸⁰

Ändringen som föreslogs i SOU 2011:58 skulle enligt utredningen därutöver bl.a. få till följd att fler uppgifter skulle kunna lämnas vidare från förskolan¹⁸¹ till förskoleklassen eller grundskolan med tillämpning av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.¹⁸² Utredningen redogjorde även för eventuella konsekvenser för arbetet i skolan med ett omvänt skaderekvisit. Det raka skaderekvisit som i dag gäller för den särskilda elevstödjande verksamheten i 23 kap. 2 § 2 st. OSL har av utredningen ansetts försvåra för den personal som ska ta emot barn från förskolan. Det beror enligt utredningen på att förskolepersonal har varit försiktiga med att lämna känslig information om barn vidare till förskoleklassen eller grundskolan p.g.a. de olika skaderekvisiten. Det får således enligt utredningen kunna antas att ett starkare sekretesskydd för skolans särskilda elevstödjande verksamhet skulle medföra att fler uppgifter skulle kunna lämnas ut med

¹⁷⁸ SOU 2011:58, s. 150 f.

¹⁷⁹ Lärarförbundets yttrande, s. 3.

¹⁸⁰ SOU 2011:58, s. 154 f.

¹⁸¹ Sekretess gäller enligt 23 kap. 1 § OSL i förskola för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon till denne närstående lider men. Sekretessen gäller således med ett omvänt skaderekvisit.

¹⁸² SOU 2011:58, s. 150 f.

stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL från förskolan till förskoleklassen eller grundskolan.¹⁸³

4.3.3 Möjligheter till samarbete mellan myndigheter

I SOU 2011:58 framfördes även argument för en lagändring som var kopplade till möjligheten till samarbete mellan skolans självständiga verksamhetsgrenar som kort beskrivits i kapitel 3 och samt samarbete mellan skolan och andra myndigheter.

Inledningsvis kan nämnas att det i SOU 2011:58 påtalades att inom en skolmyndighet får ett ändrat skaderekvisit endast följer för möjligheterna att lämna uppgifter från den särskilda elevstödjande verksamheten till den medicinska delen av elevhälsan. En lagändring skulle därför enligt utredningen rent lagtekniskt inte påverka möjligheterna att utbyta uppgifter mellan olika yrkeskategorier inom skolmyndigheten i övrigt. Däremot ansågs i utredningen att ett förstärkt sekretesskydd i den särskilda elevstödjande verksamheten i sig skulle kunna förbättra förutsättningarna för samverkan mellan psykologer, kuratorer och personal med specialpedagogisk kompetens i elevhälsan och rektorer och annan skolpersonal, eftersom de får samma skaderekvisit.¹⁸⁴

Vidare konstaterade utredningen i SOU 2011:58 att ett omvänt skaderekvisit i den särskilda elevstödjande verksamheten naturligtvis även skulle få betydelse för vilka uppgifter som kan lämnas ut till enskilda, andra skolmyndigheter och andra myndigheter. Ytterligare konsekvenser av ett ändrat skaderekvisit skulle enligt utredningen kunna vara vilka uppgifter som kan lämnas vidare vid samverkan, även om skadeprövningen borde kunna ge ett visst utrymme för utlämnande. Utredningen påpekade att uppgifter som omfattas av sekretess enligt 23 kap. 2 § OSL, till skillnad från sekretess inom hälso- och sjukvård och socialtjänst, kan överlämnas med tillämpning av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Utredningen framhöll att bestämmelsen kan tillämpas när uppgifter behöver lämnas till andra myndigheter, t.ex. från psykolog eller kurator i skolan till en annan socialnämnd eller en barn- och ungdomspsykiatrisk klinik. På motsvarande sätt skulle rektor, lärare och annan skolpersonal i arbetet i särskild elevstödjande verksamhet kunna lämna ut uppgifter med stöd av generalklausulen om enskilda elever till den medicinska delen av elevhälsan.¹⁸⁵

¹⁸³ SOU 2011:58, s. 156.

¹⁸⁴ SOU 2011:58, s. 156.

¹⁸⁵ SOU 2011:58, s. 156 f.

4.4 Argument som talar emot en lagändring

4.4.1 Värnande om offentlighetsprincipen

I SOU 2011:58 och yttrande från Svenska Tidningsutgivareföreningen framfördes även argument emot den aktuella lagändringen. Argumenten grundar sig i värnandet om offentlighetsprincipen, vilken beskrivits under avsnitt 2.1.

Till att börja med ansågs det i SOU 2011:58 att ett omvänt skaderekvisit i den särskilda elevstödjande verksamheten skulle medföra en utökad sekretess med motsvarande minskad insyn. Fördelen med nuvarande konstruktion med ett rakt skaderekvisit, ansågs av utredningen vara att den som prövar frågan om utlämnande sällan behöver frångå offentlighetsprincipens grundsats om att den som begär ut en uppgift hos en myndighet inte ska behöva legitimera sig eller tala om varför han eller hon vill ta del av en uppgift. I utredningen ansågs därtill att för uppgifter, som typiskt sett bedöms vara känsliga, kan upplysningar om sökandes identitet och hans eller hennes avsikt med uppgifterna innebära att det inte skulle finnas anledning att anta att den i sekretessbestämmelsen angivna skadan skulle uppkomma.¹⁸⁶

Vidare framförde utredningen i SOU 2011:58 att en ändring från ett rakt skaderekvisit till ett omvänt skaderekvisit för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i skolans särskilda elevstödjande verksamhet skulle innebära att fler uppgifter omfattas av sekretess. Utredningen ansåg att med skaderekvisitets nuvarande konstruktion kommer uppgifter som i dag kan lämnas ut, även sådana av typiskt sett mindre känsligt slag, att omfattas av sekretess. I utredningen påpekades vidare att frågan om sekretess ska prövas utifrån de omständigheter som föreligger i varje enskilt fall, varför det inte generellt kunde anges vilka uppgifter som kommer att falla inom, respektive utanför, det sekretesskyddade området. I utredningen framfördes därutöver att inom särskild elevstödjande verksamhet finns uppgifter om enskilda elevers personliga förhållanden som är av sådant slag att en elev typiskt sett skulle lida men om de blev kända av andra och att dessa uppgifter redan har ett skydd genom ett rakt skaderekvisit.¹⁸⁷

Enligt Svenska Tidningsutgivareföreningens yttrande skulle utökad sekretess vara fel väg att gå. Föreningen menade att problemet inte skulle lösas med en inskränkning av offentlighetsprincipen på skolans område. Problemet skulle enligt föreningen istället lösas genom att utbilda skolans personal i OSL och dess tillämpning. Vidare framförde föreningen att utredningen i SOU 2011:58 inte närmare diskuterat hur eventuella

¹⁸⁶ SOU 2011:58, s. 150 ff.

¹⁸⁷ SOU 2011:58, s. 153.

lagändringar skulle komma att påverka möjligheterna för enskilda och medierna att granska skolans verksamhet.¹⁸⁸

4.4.2 Icke skyddsvärd information skulle falla inom skyddet

I SOU 2011:58 och i några yttranden från remissinstanser framfördes slutligen ytterligare argument emot den aktuella lagändringen. Argumenten grundar sig i att informationen som ska omfattas av sekretess ingår i en oklar informationsmassa där åtminstone delar av informationen inte är så pass skyddsvärd att den borde omfattas av skyddet.

Inledningsvis framfördes i SOU 2011:58 att vid en jämförelse med uppgifter i andra verksamheter med omvänt skaderekvisit, kunde enligt utredningen ifrågasättas om ett omvänt skaderekvisit för uppgifter i särskild elevstödande verksamhet innebär ett mer omfattande sekretesskydd än vad uppgifterna påkallar. Utredningen beaktade särskilt i detta hänseende att den särskilda elevstödande verksamheten är ett mycket vitt begrepp som inbegriper många uppgifter för vilka den starka sekretessen kan anses vara omotiverad. Utredningen menade att en eventuell lagändring skulle leda till att även typiskt sett mindre känsliga uppgifter kommer att omfattas av sekretess.¹⁸⁹

Svenska Tidningsutgivareföreningen framförde i sitt yttrande kritik mot SOU 2011:58 med anledning av att det enligt föreningen var oklart vilka uppgifter som är i behov av starkare sekretess.¹⁹⁰ Avslutningsvis framgick enligt Skolväsendets överklagandenämnds yttrande att deras generella bedömning var att det finns känsliga uppgifter i åtgärdsprogram, men inte i den omfattning och av sådant slag att det motiverar en ordning med sekretess som presumtion.¹⁹¹

¹⁸⁸ Svenska Tidningsutgivareföreningens yttrande, s. 2.

¹⁸⁹ SOU 2011:58, s. 153 f.

¹⁹⁰ Svenska Tidningsutgivareföreningens yttrande, s. 2.

¹⁹¹ Skolväsendets överklagandenämnds yttrande, s. 1.

5 Analys

5.1 Särskild elevstödjande verksamhet och dess sekretess

Min första problemformulering var om skyddsintressena som sekretessen inom den särskilda elevstödjande verksamheten i skolväsendet avser att skydda får ett tillräckligt skydd.

För att besvara denna frågeställning anser jag mig först behöva definiera vad som är skyddsintressena för sekretessreglerna inom den särskilda elevstödjande verksamheten i skolväsendet. Av utredningen kan jag dra slutsatsen att de specifika skyddsintressena för sekretess inom den särskilda elevstödjande verksamheten är att hemlighålla uppgifter om elevers personliga förhållanden, som t.ex. inhämtats i syfte att förebygga eller avhjälpa svårigheter i skolan. Vidare behöver jag, för att besvara frågeställningen, definiera vilka personer och vilket material som typiskt sett omfattas av den aktuella sekretessen. Av utredningen kan jag konstatera att sekretess enligt 2 kap. 1 § OSL gäller för myndigheter och personer inom dessa myndigheter. Vad gäller särskild elevstödjande verksamhet, avses sådan stödverksamhet som bedrivs av andra än psykologer, kuratorer eller specialpedagoger (då det avser annat än specialpedagogisk insats). Det kan t.ex. röra sig om en lärare som inhämtar eller mottar uppgifter om elevers fysiska eller psykiska förutsättningar, beteenden och prestationer i skolan, hemmet eller fritidsmiljön som gör att eleverna inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, de utsatta läromålen. Andra personer som kan omfattas av sådan sekretess är rektor eller andra stödpersoner inom skolan som inte är psykologer, kuratorer eller specialpedagoger. Typfallet av information är sådan som återfinns i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner.

Vad gäller frågan om det nuvarande skyddet är tillräckligt för dessa uppgifter vill jag anföra följande. I förarbetet till 1980 års SekrL ansågs att det i skolan kunde finnas uppgifter om elevers och deras anhörigas personliga förhållanden som kunde vara lika skyddsvärda som liknande uppgifter inom t.ex. hälso- eller socialvården. Emellertid kan jag av utredningen dra slutsatsen att lagstiftaren infört ett lägre sekretesskydd för uppgifter som rör den särskilda elevstödjande verksamheten än uppgifter om enskilds personliga förhållanden i t.ex. sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats då dessa med nuvarande reglering skyddas av ett omvänt skaderekvisit. Att lagstiftaren ansett att uppgifter inom den särskilda elevstödjande verksamheten skulle omfattas av ett svagare sekretesskydd ledde till att sådan sekretess gäller med ett rakt skaderekvisit. Detta regleras i 23 kap. 2 § 2 st. OSL och bestämmelsen innebär att sekretess endast gäller om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon till honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. Så som Bohlin framfört ställer ett rakt skaderekvisit stora krav på omdömet hos den tjänsteman som ska besluta om utlämnandet.

Vidare vill jag belysa Bohlins åsikt att det i regel är tillräckligt att vederbörande vid ett rakt skaderekvisit tar ställning till om uppgifterna är av sådan karaktär att ett utlämnande typiskt sett kan medföra skada för det sekretesskyddade intresset. Av bl.a. JO 2001/02 s. 451 och KamR i Stockholm, mål nr 6848-04 kan jag dra slutsatsen att tillämpningen av de olika skaderekvisiten kan vara svårhanterlig. Detta är argument som talar för att det nuvarande skyddet är otillräckligt i förhållande till vad som ska skyddas.

Som framgått av uppsatsen ger ett rakt skaderekvisit tillämparen möjlighet att göra sin bedömning utifrån vida ramar. Fördelen med en sådan konstruktion är enligt SOU 2011:58 att den som prövar frågan om utlämnande sällan behöver frånga offentlighetsprincipens grundsats om att den som begär ut en uppgift hos en myndighet inte ska behöva legitimera sig eller tala om varför han eller hon vill ta del av en uppgift. Jag menar emellertid att ur ett skyddsperspektiv får en sådan utgångspunkt anses tala för att uppgifterna inte har ett tillräckligt starkt skydd eftersom det inte primärt vägs in i skadebedömningen vem mottagaren av informationen är.

Jag menar vidare att det är viktigt att ta fasta på det yttrande som Datainspektionen lämnat med anledning av SOU 2011:58 eftersom detta starkt indikerar att reglernas skyddsintressen i nuläget inte får tillräckligt med skydd. Jag avser då särskilt synpunkten att användandet av IT-system enligt deras uppfattning ökar inom skolans område för att dokumentera och kommunicera uppgifter. Detta tillsammans med att kravet på dokumentation av olika åtgärder ökar innebär, som redovisats ovan i utredningen, enligt Datainspektionen att allt fler uppgifter om barn och elever av integritetskänslig natur skulle komma att behandlas och finnas tillgängliga under lång tid. Förhållandena har därför enligt mig ändrats dramatiskt på kort tid. Jag vill rörande Datainspektionens yttrande också poängtera synpunkten att sådana uppgifter som normalt behandlas i den särskilda elevstödande verksamheten generellt sett är mycket integritetskänsliga, något jag menar talar för att ett rakt skaderekvisit är ett för svagt skydd.

Jag kan sammantaget med beaktande av ovan besvara min första problemformulering med att det skydd, som det raka skaderekvisitet ger, enligt uppsatsens utredning inte ger tillräckligt skydd för de skyddsvärda uppgifter som förekommer i den särskilda elevstödande verksamheten.

5.2 Särskild elevstödande verksamhet och samverkan inom och mellan myndigheter

Min andra frågeställning löd; hur väl fungerar reglerna om sekretess mellan och inom myndigheter avseende information i den särskilda elevstödande verksamheten med beaktande av de bakomliggande skyddsintressena för denna verksamhet?

Av uppsatsen framgår att syftet med sekretess mellan myndigheter och självständiga verksamheter inom myndigheter är att en sekretessbelagd uppgift ska bli känd i en så liten personkrets som möjligt och att det är särskilt viktigt beträffande uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden. Vidare framgår av uppsatsen att det finns ett antal olika undantagsregler som syftar till att underlätta samarbetet mellan myndigheter och verksamhetsgrenar. Således drar jag slutsatsen att det finns situationer då inte bara offentlighetsprincipen gör att sekretess får ge vika, utan även situationer där sekretess får ge vika för att myndigheter måste kunna samarbeta och fullgöra sin verksamhet.

Vad gäller information i särskild elevstödjande verksamhet, t.ex. information som förekommer i åtgärdsprogram, menar jag att man av utredningen kan dra slutsatsen att regler om sekretess mellan myndigheter rörande sådana uppgifter skulle kunna aktualiseras då t.ex. socialtjänsten ska samarbeta med skolväsendet. Sekretessregler inom en myndighet, genom s.k. självständiga verksamhetsgrenar, kan aktualiseras då t.ex. lärare och rektorer ska samarbeta med den medicinska delen av elevhälsan.

För att kunna bedöma hur välfungerande reglerna om sekretess mellan skolans självständiga verksamhetsgrenar är, anser jag mig behöva utreda vilka möjliga självständiga verksamhetsgrenar som i normalfallet finns i skolan. Jag bedömer att det i normalfallet endast finns två självständiga verksamhetsgrenar inom skolväsendet. I min bedömning har jag vägt in sådana kriterier som enligt utredningen kan tala för och emot verksamhetsgrenarnas självständighet. Avgörande för en sådan bedömning kan enligt utredningen vara om olika delar i en verksamhet tillämpar olika sekretessbestämmelser, huruvida ett organ självständigt förvaltar viss egendom, har viss handlingsfrihet inom en angiven ekonomisk ram, i övrigt kan vidta faktiska åtgärder självständigt och på eget ansvar eller huruvida verksamhetsgrenen beslutar självständigt och i eget namn eller inte. Enligt Bohlin är det inte heller tillräckligt att en myndighet i organisatoriskt hänseende består av flera delar, utan det krävs i allmänhet att det är fråga om olikartade verksamheter med separata beslutsfunktioner. Den praxis som presenterats i utredningen vad gäller sekretess mellan myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter visar även att verksamhetsgrenens organisatoriska ställning spelar roll. I JO 1983/84 s. 245 ansågs t.ex. en socialmedicinsk behandlingscentral, ordnad under socialnämnden, vara en självständig verksamhetsgren till socialförvaltningen med anledning av att det där bedrevs hälso- och sjukvårdande verksamhet. Detta talar för att den medicinska delen av elevhälsan är att anse som en självständig verksamhetsgren inom skolväsendet bl.a. eftersom den medicinska delen av elevhälsan lyder under annan sekretess än övriga delar samt att det inom den medicinska delen av elevhälsan bedrivs hälsovård. Jag bedömer därför att det vid normalfallet endast finns två självständiga verksamhetsgrenar inom skolväsendet, dvs. den medicinska delen av elevhälsan och skolans övriga verksamhet. Stöd för en sådan bedömning uttalades dessutom i SOU 2011:58.

I SOU 2011:58 påtalades vidare att rent lagtekniskt skulle en lagändring inte påverka möjligheterna att utbyta uppgifter mellan olika yrkeskategorier i skolmyndigheten i övrigt. Ett ändrat skaderekvisit skulle enligt utredningen i SOU:n endast få konsekvenser avseende för möjligheterna att lämna uppgifter från den särskilt elevstödjande verksamheten till medicinska delen av elevhälsan (dvs. den enda verksamhetsgrenen som är självständig i förhållande till skolans verksamhet i övrigt). Jag vill dock särskilt framhålla Lärarförbundets positiva uttalande att ett omvänt skaderekvisit i den särskilda elevstödjande verksamheten skulle vara ett steg i rätt riktning eftersom samverkan inom skolan skulle underlättas och leda till bättre stöd för den enskilda eleven.

Av min utredning kan jag konstatera att ett eventuellt införande av ett omvänt skaderekvisit avseende den särskilda elevstödjande verksamheten skulle kunna få konsekvenser för den samverkan som sker mellan myndigheter. I exempelvis SOU 2011:58 framfördes att införandet av ett omvänt skaderekvisit bl.a. skulle få till följd att fler uppgifter skulle kunna lämnas vidare från förskolan till skolan med tillämpning av 10 kap. 27 § OSL. Detta eftersom den nuvarande konstruktionen med olika skaderekvisit försvårar för den personal som ska ta emot barn från förskolan i vilken det, till skillnad från den särskilda elevstödjande verksamheten inom skolan, tillämpas ett omvänt skaderekvisit. Anledningen enligt SOU:n är att förskolepersonal varit försiktiga med att lämna känslig information vidare till barn i skolan p.g.a. de olika skaderekvisiten. Jag drar med stöd av detta resonemang slutsatsen att nuvarande reglering i detta hänseende inte fungerar optimalt vad gäller samverkan då barn flyttas över från förskola till skola.

Med stöd av ovan anförda besvarar jag min andra problemformulering enligt följande. Reglerna om sekretess mellan och inom myndigheter avseende information i den särskilda elevstödjande verksamheten fungerar relativt väl med beaktande av skyddsintressena för denna verksamhet. Jag menar dock, baserat på flera av de synpunkter som framkommit i SOU 2011:58 och yttranden till denna, att en lagändring där man flyttar upp sekretess om särskild elevstödjande verksamhet till 23 kap. 2 § 1 st. OSL skulle kunna underlätta samverkan för skolmyndighetens personal och skolmyndighetens samverkan med andra myndigheter.

5.3 Diskussion om eventuell lagändring

Min tredje problemformulering löd; vilka eventuella ändringar bör vidtas inom svensk lagstiftning för att bättre tillgodose och upprätthålla en balans mellan offentlighetsprincipen och sekretessbestämmelser som avser den särskilda elevstödjande verksamheten i skolväsendet?

Som ovan nämnts är utgångspunkten vad gäller sekretess att handlingars offentlighet inte ska begränsas mer än vad som är nödvändigt. Det finns flera viktiga funktioner med offentlighetsprincipen. Som exempel vill jag belysa principens kontrollfunktion av skolans verksamhet för allmänheten och massmedia. Denna kontroll kan bl.a. leda till att myndigheter anstränger

sig mer i sitt arbete då de vet att handlingar kan komma att granskas. Vidare syftar offentlighetsprincipen till att samhällets informationsförsörjning fungerar och att exempelvis forskare kan ta del av uppgifter om skolan. Jag menar således att det får stå klart att det är av hög vikt att hela tiden se till att det i vårt folkstyrda samhälle inte råder mer sekretess än vad som är nödvändigt.

Jag menar med beaktande av de specifika aspekter som lyftes fram i SOU 2011:58 och efterföljande yttranden att det finns tre generella faktorer som särskilt bör vägas in vid en diskussion om en eventuell lagändring avseende sekretess inom den särskilda elevstödande verksamheten.

Den första faktorn är att dokumentationsskyldigheten på senare år ökat inom skolan. I kombination med teknikens frammarsch inom IT-området har detta gjort att det numera är lättare att administrera och dokumentera större mängder information om elever. Detta framfördes även i Datainspektionens yttrande över SOU 2011:58. Datainspektionen yttrade bl.a. att användningen av olika administrativa IT-system inom skolans område ökar kraftigt. Användningen av dessa IT-system, för att dokumentera och kommunicera uppgifter med omvärlden, tillsammans med det ökade kravet på dokumentation av olika åtgärder inom skolans verksamhet, ansågs av Datainspektionen innebära att allt fler uppgifter om barn och elever av integritetskänslig natur kommer att behandlas och finnas tillgängliga under lång tid. Jag menar att detta är en faktor som måste beaktas i diskussionen om eventuella lagändringar.

Vidare menar jag att en andra faktor som bör beaktas vid diskussionerna om eventuell lagändring är skolelevernas låga ålder. I Skolverkets yttrande över SOU 2011:58 framfördes vikten av att beakta elevernas relativt låga ålder. Enligt Skolverket innebär den låga åldern i sig att uppgifter om barn är mer skyddsvärda än uppgifter som rör vuxna. Jag delar i detta hänseende Skolverkets bedömning och menar precis som Skolverket att det finns skäl att låta integritetsskyddet väga tyngre än kraven på offentlighet för känsliga uppgifter om elever i skolan samt att behovet av offentlighet för dessa uppgifter torde vara mycket litet.

En tredje faktor att beakta vid en eventuell lagändring är enligt mig följande. Dokumentationsskyldigheten inom skolan har ökat, vilket kan tänkas göra att även fler harmlösa uppgifter dokumenteras. Uppgifter som typiskt sett är att anse som harmlösa ska normalt kunna lämnas ut. Däremot menar jag att det numera finns en inte obetydlig mängd sådana uppgifter som med dagens tekniska hjälpmedel skulle kunna behandlas och bearbetas på ett sätt som tidigare inte varit möjligt och som skulle kunna göra att uppgifterna tillsammans blir integritetskränkande. Jag menar då att det inte är den specifika uppgiften i sig som skulle kunna skada den enskilde utan att mängden uppgifter vid samlad bearbetning skulle kunna inkräkta på den enskildes integritet. Detta är även en aspekt som jag anser att lagstiftaren bör ha i åtanke vid en eventuell lagändring.

Den aktuella lagändringen innebär, som nämnts ovan, att bestämmelsen om sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i särskild

elevstödande verksamhet föreslås flyttas upp från 23 kap. 2 § 2 st. OSL till 23 kap. 2 § 1 st. OSL. Jag har funnit, baserat på redogörelsen från SOU 2011:58 och yttranden från de olika remissinstanserna, att argument för en sådan lagändring kan sammanfattas i tre huvudgrupper. För det första rör det sig om argument som är kopplade till skolans verksamhet och dess särskilda karaktärsdrag, för det andra ökade möjligheter till samverkan inom skolan och för det tredje möjligheter till samarbete mellan myndigheter.

Vad gäller argument som är kopplade till skolans verksamhet och dess särskilda karaktärsdrag finner jag framför allt följande argument vara relevanta. Jag håller med Skolverket om att elevernas relativt låga ålder är ett starkt argument för en lagändring. Jag menar att barn generellt är mer försvarslösa än vuxna och även sådana uppgifter, som vid en första anblick kan te sig som ointressanta, kan vid ett obetänksamt utlämnande få förödande verkan för eleverna senare under skolgången. Detta är också en av de tre viktiga faktorer som jag ovan lyft fram som särskilt relevanta i diskussionen om en lagändring ska ske. Vidare finner jag argumentet att den ökade dokumentationen i skolan bidrar till att det förekommer fler uppgifter om enskilda elever, vara ett relevant argument. Precis som Lärarnas Riksförbund uttryckt är även jag av åsikten att tillgängligheten till sådana uppgifter även innebär en ökad risk ut integritetssynpunkt. Även detta är en särskilt viktig faktor som jag ovan lyft fram ovan.

Vad gäller argument som är kopplade till samverkan inom skolan menar jag att följande argument har relevans för ståndpunkten att en lagändring ska ske. Det främsta argumentet för en sådan lagändring är att olika yrkeskategorier inom skolan inte skulle använda sig av olika sekretessregler. Det skulle framför allt få positiv betydelse för personal med specialpedagogisk kompetens som i nuläget tillämpar olika sekretessregler beroende på om uppgiften avser specialpedagogisk insats eller annat. Jag menar att det är uppenbart att denna skillnad måste försvåra specialpedagogernas arbete och skapa osäkerhet kring vilken sorts sekretess som gäller. Vidare menar jag att argumentet även är relevant ur effektiviserings-skäl då specialpedagogernas arbete torde gå snabbare och bli mindre komplicerat om samma sekretess gällde för all elevverksamhet som de är inblandade i.

Vad gäller argument som är kopplade till samarbete mellan myndigheter och en lagändrings betydelse för sådant samarbete kan jag konstatera följande. En konsekvens av en eventuell lagändring skulle vara att fler uppgifter skulle kunna lämnas från förskolan till skolan med tillämpning av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. De olika skaderekvisiten har tidigare försvårat för personal som ska ta emot barn från förskolan och gjort att förskolans personal varit försiktiga med att lämna uppgifter om barns personliga förhållanden. Detta med anledning av att förskolan tillämpar ett omvänt skaderekvisit i motsats till det raka skaderekvisit som gäller i den särskilda elevstödande verksamheten. En lagändring till ett omvänt skaderekvisit i den särskilda elevstödande verksamheten skulle enligt min mening med andra ord underlätta övergången från förskola till skola för barn och personal. Sådan lagändring skulle dock, som ovan konstaterats,

inte rent lagtekniskt påverka möjligheterna till uppgiftsutbyte mellan skolans olika yrkeskategorier men skulle däremot påverka möjligheterna att lämna uppgifter från den särskilt elevstödande verksamheten till den medicinska delen av elevhälsan. Med anledning härav menar jag att införandet av ett omvänt skaderekvisit vore positivt men att inte det är nödvändigt för att upprätthålla samarbete mellan skolan och andra myndigheter samt mellan skolans självständiga verksamhetsgrenar.

Utöver de ovan tre nämnda huvudgrupperna menar jag vidare att nuvarande lagstiftning ställer höga krav på den enskilde tjänstemannen i skolan att göra en skadebedömning utifrån ett rakt skaderekvisit, eftersom presumtionen för ett rakt skaderekvisit är offentlighet. I motsats härtill råder presumtion för sekretess vid ett omvänt skaderekvisit och tjänstemannen har i sådant fall istället att visa på att den enskilde inte skulle lida men vid ett utlämnande. Som i tidigare avsnitt analyserats krävs det att vederbörande vid ett rakt skaderekvisit tar ställning till om uppgifterna är av sådan karaktär att ett utlämnande typiskt sett kan medföra skada för det sekretesskyddade intresset. Med beaktande av vilken typ av känslig information det kan handla om menar jag att den potentiella skadan måste undersökas mer noggrant i varje enskilt fall för att skydda elevernas integritet. Även detta praktiska argument talar enligt min mening för en ändring från ett rakt till ett omvänt skaderekvisit.

Då sekretess och offentlighet får anses stå som motpoler till varandra i sammanhanget, innebär det att ett införande av ett omvänt skaderekvisit i den särskilda elevstödande verksamheten skulle medföra utökad sekretess med motsvarande minskad insyn. Jag menar att det därför är föga överraskande att de argument som framförts emot den aktuella lagändringen, i huvudsak kan sammanfattas som dels ett värnande om offentlighetsprincipen, dels att icke skyddsvärd information skulle falla inom det nya skyddet.

Vad gäller ett värnande om offentlighetsprincipen finner jag argumentet att införande av ett omvänt skaderekvisit inom den särskilda elevstödande verksamheten skulle innebära en oundviklig inskränkning av offentlighetsprincipen som relevant. Jag håller dock inte med Svenska Tidningsutgivareföreningens i dess ståndpunkt att problemet med känslig information inom den särskilda elevstödande verksamheten kan lösas genom att utbilda skolans personal i tillämpandet av OSL. Jag menar att det givetvis är viktigt att skolans personal ges mer utbildning i tillämpningen av sekretesslagstiftningen för att lagstiftarens syfte med regleringen ska nå fram till tillämparen. Dock menar jag att det inte är tillräckligt att förlita sig på det bl.a. eftersom det inte i första hand är lagstiftaren som styr över hur mycket sådan utbildning skolans personal ska ges. Därför menar jag att det är viktigt att lagstiftaren stärker skyddet för känsliga uppgifter inom den särskilda elevstödande verksamheten.

Vad gäller argumentet att icke skyddsvärd information skulle falla inom det nya skyddet, delar jag Svenska Tidningsutgivareföreningens åsikt. Det är oklart exakt vilken information inom den särskilda elevstödande verksam-

heten som behöver ett starkare skydd och att det finns risk att icke skyddsvärda uppgifter kommer att omfattas av det stärkta sekretessskyddet. I SOU 2011:58 framfördes också att det i individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram ansågs finnas uppgifter av mindre känsligt slag i en inte obetydlig omfattning. Däremot menar jag att det är ett faktum att det finns känsliga uppgifter i verksamheten och att sådana känsliga uppgifter är i behov av ett starkare skydd. Argumentet kan således även användas för en lagändring. Eftersom det inte finns klarhet i vilken information som är känslig anser jag att all information får skyddas då den känsliga inte kan urskiljas.

Några av argumenten emot en lagändring ovan har bärkraft för ståndpunkten att behålla ett rakt skaderekvisit dock menar jag, med stöd av de faktorer som nämnts ovan, dvs. elevers relativt låga ålder och att en större mängd uppgifter tillsammans kan bli integritetskränkande, att det är viktigare att verkligen säkerställa skyddet för de känsliga uppgifter som finns. Jag anser att en tillförsäkran av ett sådant skydd är rimligt och viktigt även om detta skulle ske på bekostnad av att en viss mängd harmlösa uppgifter får ett starkare sekretessskydd än nödvändigt. Om lagstiftaren skulle välja att införa skydd för känsliga uppgifter inom den särskilda elevstödande verksamheten i form av ett omvänt skaderekvisit istället för ett rakt, skulle det enligt min mening innebära att lagstiftaren tydligt markerar att integritetskänsliga uppgifter ska presumeras omfattas av sekretess. Det har nu gått fem år sedan utredningen i SOU 2011:58 gjordes och någon lagändring har, av oklar anledning, inte genomförts. Därför efterfrågar jag ett agerande från lagstiftarens sida.

Med stöd av det ovan anförda besvarar jag min tredje problemformulering enligt följande. Jag menar att det sammantaget måste anses förbättra skyddet för sådana uppgifter som förekommer inom den särskilda elevstödande verksamheten om ett omvänt skaderekvisit införs rörande denna verksamhet. Argumenten emot den aktuella lagändringen bör enligt mig tas på stort allvar och för att värna om offentlighetsprincipen välkomnar jag en lösning i vilken lagstiftaren ytterligare preciserar sekretessbestämmelsen i nuvarande 23 kap. 2 § 2 st. OSL. Detta för att inte fler uppgifter än nödvändigt ska falla inom det nya sekretesskyddade området. Om en sådan balanserad lösning inte kan framställas menar jag avslutningsvis att den föreslagna lagändringen ändå bör vidtas eftersom det torde vara värt att tumma på offentlighetsprincipen genom att inkludera en del harmlösa uppgifter i det starkare sekretessskyddet för att bättre kunna garantera att känsliga uppgifter om elever som redan kan befinna sig i en svår situation inte hamnar i fel händer.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Utredningsbetänkanden

SOU 2003:99, *Ny sekretesslag*.

SOU 2011:58, *Skolans dokument – insyn och sekretess*.

Propositioner

Prop. 1979/80:2, *Regeringens proposition med förslag till ny sekretesslag m.m.*

Prop. 1979/80:146, *Regeringens proposition med förslag till skatteregisterlag*.

Prop. 2008/09:150, *Offentlighets- och sekretesslag*.

Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Prop. 2013/14:160, *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

Utskottsbetänkanden

KU 1979/80:37, *Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av propositionen 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. jämte motioner*.

Remissyttranden

Barnombudsmannens yttrande, *Skolans dokument – insyn och sekretess (SOU 2011:58)*, dnr 9.1:0914/11, 2011-12-14.

Datainspektionens yttrande, *Betänkandet Skolans dokument – insyn och sekretess (SOU 2011:58)*, dnr 1502-2011, 2012-01-20.

Journalistförbundets yttrande, *Remissyttrande Skolans dokument – insyn och sekretess SOU 2011:58*, 2012-01-19.

Läraryrskommitténs yttrande, *Yttrande över betänkandet Skolans dokument – insyn och sekretess (SOU 2011:58)*, 2012-01-11.

Lärarnas Riksförbunds yttrande, *Yttrande över betänkandet SKOLANS DOKUMENT – insyn och sekretess (SOU 2011:58)*, dnr 278/11, 2011-12-27.

Skolverkets yttrande, *Yttrande över betänkande Skolans dokument – insyn och sekretess (SOU 2011:58)*, dnr 02-2011:1141, 2012-01-20.

Skolväsendets överklagandenämnds yttrande, *Yttrande över betänkande Skolans dokument – insyn och sekretess*, SOU 2011:58, 2012-01-26.

Svenska Tidningsutgivareföreningens yttrande, *Betänkandet (SOU 2011:58) ”SKOLANS DOKUMENT – insyn och sekretess”*.

Sveriges kommuner och landstings yttrande, *Skolans dokument – insyn och sekretess (SOU 2011:58)*, dnr 11/5942, 2012-01-17.

Sveriges Radios yttrande, *Sveriges Radio AB:s remissyttrande över betänkandet Skolans dokument (SOU 2011:58)*, 2011-10-26:A8.

Sveriges Televisions yttrande, *Yttrande över SOU 2011:58, Skolans dokument – insyn och sekretess*, 2012-01-25.

Litteratur

Ahlström, Kristina, *Offentlighet och sekretess inom personalområdet – för statliga myndigheter, kommuner, landsting och kommunalt ägda bolag samt organ med offentligt rättsliga uppgifter*, första upplagan, 2011, Liber AB.

Bengtsson, Hans; Svensson, Krister, *Ansvar och sekretess i förskola, skola och fritidshem*, sjunde upplagan, 2011, Liber AB.

Bernitz, Ulf; Heuman, Lars; Leijonhufvud, Madeleine; Seipel, Peter; Warnling-Nerep, Wiweka; Vogel, Hans-Heinrich, *Finna rätt – juristens källmaterial och arbetsmetoder*, trettonde upplagan, 2014, Norstedts Juridik AB.

Bohlin, Alf, *Offentlighetsprincipen*, nionde upplagan, 2015, Norstedts Juridik AB.

Boström, Viola; Lundmark, Kjell (red.), *Skoljuridik*, fjärde upplagan, 2016, Liber AB.

Hjertstedt, Mattias, *Informationskyldighet – reglering av uppgiftslämnande mellan myndigheter*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 2015, nr. 1, s. 41.

Holstad, Sigvard, *Sekretess i allmän verksamhet – en introduktion till de grundläggande reglerna*, femte upplagan, 2013, Norstedts Juridik AB.

Höök, Johan, *Integritet och sekretess mellan myndigheter*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 2013, nr. 3, s. 243.

Korling, Fredrik; Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, första upplagan, 2013, Studentlitteratur AB.

Lehrberg, Bert, *Praktisk juridisk metod*, åttonde upplagan, 2015, Iusté AB.

Olsson, Staffan, *Sekretess och anmälningsplikt i förskola och skola*, fjärde upplagan, 2011, Studentlitteratur AB.

Peczenik, Aleksander, *Juridikens allmänna läror*, Svensk Juristtidning, 2005, s. 249.

Rimsten, Olle, *Sekretess i skolan – samt offentlighet, handläggning och dokumentation*, första upplagan, 2008, Norstedts Juridik AB.

Sandin, Daniel, *Dokumentation för lärare*, första upplagan, 2014, Studentlitteratur AB.

Sandgren, Claes, *Är rättsdogmatiken dogmatisk?*, Tidsskrift för Rettsvetenskap, 2005, nr. 04-05, s. 648.

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare – ämne, material, metod och argumentation*, tredje upplagan, 2015, Norstedts Juridik AB.

Strömberg, Håkan; Lundell, Bengt, *Handlingsoffentlighet och sekretess*, tolfte upplagan, 2015, Studentlitteratur AB.

Von Essen, Ulrik, *Allmänna handlingar och sekretess i myndigheternas kvalitetsarbete*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 2010, nr. 1, s. 53.

Zetterström, Stefan, *Offentlighet och sekretess*, första upplagan, 2010, Liber AB.

Internetkällor

Lenberg, Eva; Geijer, Ulrika; Tansjö, Anna, *Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar*, 2015, Norstedts Juridik AB, hämtad från Zeteo 2016-02-29.

Eriksson, Per, *Lagkommentar skollagen*, hämtad från Karnov, 2016-05-01.

Skolverkets allmänna råd, *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, 2014, http://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/visa-enskild-publikation?_xurl_=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2FBlob%2Fpdf3299.pdf%3Fk%3D3299, hämtad 2016-04-25.

<http://www.jo.se/sv/Om-JO/>, hämtad 2016-04-28.

<http://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/riksdagens-myndigheter-och-namnder/riksdagens-ombudsman-jo/>, hämtad 2016-04-28.

Rättsfallsförteckning

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1981 2:34 I-II

RÅ 1987 ref. 29

RÅ 1991 not. 167

RÅ 1992 not. 188

RÅ 1993 ref. 20

RÅ 1993 not. 138

RÅ 1994 not. 506

RÅ 1996 ref. 85

RÅ 2003 ref. 83

RÅ 2005 ref. 78

RÅ 2005 ref. 94

HFD 2013 ref. 40

HFD 2015 ref. 12

Kammarrätterna

KamR i Stockholm, dom 2004-11-19, mål nr 6848-04

Justitieombudsmännens ämbetsberättelser

JO 1982/83 s. 22

JO 1982/83 s. 238

JO 1983/84 s. 225

JO 1983/84 s. 245

JO 1989/90 s. 385

JO 1993/94 s. 464

JO 1993/94 s. 471

JO 1996/97 s. 474

JO 1999/00 s. 393

JO 2001/02 s. 451

JO 2006/07 s. 510