



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Jack Bolinder

Anmälningssplikten i Tidöavtalet – *en undersökning av intressen i sekretesslagstiftningen*

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin: VT23

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR.....	3
1 INLEDNING	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Syfte och frågeställningar.....	5
1.3 Avgränsningar	6
1.4 Metod.....	7
1.5 Material.....	7
1.6 Forskningsläge.....	8
1.7 Disposition.....	9
2 DEN SVENSKA SEKRETESSLAGSTIFTNINGEN.....	11
2.1 Allmänna utgångspunkter	11
2.2 Sekretessens räckvidd.....	13
2.3 Bryta offentlighetspresumtionen	14
2.4 Skada och men	16
2.5 Sekretessundantagen	17
2.5.1 Sekretessundantag till följd av brott.....	17
2.5.2 Generalklausulen	20
3 ANDRA SKYDDSVÄRDA INTRESSEN.....	22
3.1 Hälsa- och sjukvården	22
3.2 Socialtjänst	24
4 AVSLUTANDE DISKUSSION.....	26
4.1 Intressen i sekretesslagstiftningen.....	26
4.2 Förslaget om anmälningsplikt.....	27
4.3 Yrkesgruppernas intressen	28
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING.....	31

Summary

This thesis examines the privacy legislation in the Swedish public administration. The topic have become relevant following the proposals made in “Tidöavtalet”, a written political agreement between the Swedish government parties and Sverigedemokraterna, a supporting party. The proposals suggest reforming the current legislation and to introduce an obligation to report illegal immigrants to the police or the immigration agency. Following the proposal various professional groups have openly criticized the suggested obligation to report illegal immigrants, citing that it clashes with existing legislation and professional ethics. It is therefore interesting to analyze the subject from a legal dogmatic perspective.

The results of the study indicate that the area is a result of compromises between constitutionally protected interests. Those being the right to personal integrity and the principle of public access to official documents, “offentlighetsprincipen”. The resulting privacy legislation thus sought to protect certain types of personal information which have been deemed harmful if accessible by the public. To achieve this a requirement of harm have been introduced which bases the confidentiality on the potential harm that public access can cause to the affected person.

Regarding the suggested obligation to report illegal immigrants, it is noted that it contradicts existing legislation in multiple ways. Reporting obligations already exist in the current system but require significant reasons, such as a threat to life. Furthermore, several applicable exceptions to confidentiality already exist.

After reviewing the criticism from healthcare and social service personnel, the results suggest that the specific legislation in those areas align with those presented in the privacy legislation. Additionally, professional ethics most likely cannot be attributed any significance, but ethics often align with the law. However, the apparent lack of legal knowledge might result in a poorer application of the law than the lawmaker originally had intended.

Sammanfattning

Denna uppsats undersöker sekretesslagstiftningen i den svenska offentliga förvaltningen. Området har blivit aktuellt i samband med de omfattande förändringar, däribland en anmälningsplikt mot papperslösa, som presenterats i Tidöavtalet och den efterföljande kritik från olika yrkesgrupper. Kritiken består huvudsakligen av att förslagen strider mot existerande lagstiftning och mot yrkesetik. Det är därför intressant att utifrån en rättsdogmatisk metod granska vilka värden lagstiftaren velat skydda med sekretesslagstiftning och omvänt vad samhället riskerar att offra om exempelvis en anmälningsplikt skulle införas. Även kritiken kring existerande lagstiftning och yrkesetik är intressant att granska för att se hur den ställer sig till de värderingar lagstiftaren beaktat i sekretesslagstiftningen.

Undersökningens resultat visar att området är ett resultat av kompromisser mellan grundlagsskyddade intressen. Å ena sidan finns offentlighetsprincipen och rätten att ta del av allmänna handlingar skyddad i 2 kap. 1 § TF, å andra sidan är den personliga integriteten skyddad i 2 kap. RF. Sekretesslagstiftningen är resultatet av en avvägning där vissa typer av personlig information har skyddats med sekretess. För att uppnå ändamålet har skaderekvisit införts vilket grundar sekretessbedömning på eventuell skada som kan uppstå vid spridning av informationen.

Gällande anmälningsplikten konstateras det att den står i stor kontrast till existerande regelverk och de undantag som finns. Anmälningsplikter finns redan i dagens system men förutsätter tungt vägande skäl såsom fara för liv. Vidare finns redan ett antal tillämpliga undantag som möjliggör för exempelvis polis att få tillgång till information på begäran.

Angående kritiken från personal inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst fastställs att värderingarna i den yrkesspecifika lagstiftningen överensstämmer väl med den i OSL. Vidare kan yrkesetiken inte tillmätas någon betydelse, men att etiken ofta stämmer överens med lag. Ett problem är dock att lagkunskaperna kring sekretess verkar vara bristande vilket kan resultera i en sämre tillämpning av lagen.

Förkortningar

BrB	Brottsbalk (1962:700)
HSL	Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
PL	Patientlag (2014:821)
PSL	Patientsäkerhetslag (2010:659)
RF	Regeringsformen (1974:152)
SACO	Sveriges akademikers centralorganisation (facklig arbetstagarorganisation)
SekrL	Sekretesslag (1980:100)
SLF	Sveriges läkarförbund
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
TF	Tryckfrihetsförordning (1949:105)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den 24 oktober 2022 presenterades Tidöavtalet, en skriftlig överenskommelse, mellan de tre regeringspartierna Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna och samarbetspartiet Sverigedemokraterna. Avtalet reglerar hur partierna ska samarbeta inom ett antal områden i svensk politik under mandatperioden 2022–2026. Målet med avtalet är att genomföra flera större reformer inom områden som partierna bedömer som problematiska, däribland kriminalitet (brottsbekämpning) och migration.¹

Partierna vill bland annat införa en ny huvudregel inom sekretesslagstiftningen som möjliggör ett utökat informationsutbyte för brottsbekämpande myndigheter. Tanken är att dessa myndigheter ska få tillgång till all relevant information.² Vidare ska sekretessreglerna ses över för att möjliggöra ytterligare informationsutbyte mellan skola, socialtjänst och polis i ärenden som berör unga.³ Partierna föreslår även en anmälningsplikt för tjänstemän och myndigheter som kan antas komma i kontakt med personer som befinner sig illegalt i landet. Dessa ska beläggas med ett ansvar att informera Polismyndigheten samt Migrationsverket när de kommer i kontakt med personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

Förslagen innebär stora förändringar inom den nuvarande sekretesslagstiftningen och förslaget om anmälningsplikt har mötts av massiv kritik från flera olika yrkesgrupper som berörs av förslaget. Flera tusen anställda inom hälso- och sjukvården har skrivit under ett upprop om att de kommer vägra följa en eventuell lag om anmälningsplikt.⁴ Vidare har ett av Sveriges större fackförbund, SACO, öppet kritiserat förslaget och menar att det strider mot både yr-

¹ Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, ”Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige” s. 2.

² Ibid s. 20.

³ Ibid s. 51.

⁴ Läkartidningen, ”Vårdanställda lovar att vägra plikt att anmäla i ny kampanj”.

kesetiska regler och myndighetsspecifik lagstiftning som exempelvis socialtjänstlagen samt att det kommer försvåra arbetsuppgifterna för tjänstemän på flera olika myndigheter.⁵

Med anledning av de förslag som presenterats i Tidöavtalet och den efterföljande debatten, är det intressant att undersöka sekretesslagstiftningen i Sverige och hur förslaget om anmälningsplikt ställer sig mot nuvarande reglering. Den svenska förvaltningsmodellen grundas på offentlighetsprincipen och sekretesslagstiftningen är ett viktigt undantag till huvudregeln för att bevaka vissa särskilda intressen. Det blir därför intressant att undersöka vilka värden lagstiftaren vill skydda genom att begränsa informationsflödet i förvaltningen och vilka avvägningar som gjorts i lagstiftningen för att uppnå ett ändamålsenligt resultat.

En anmälningsplikt innebär att många av dessa värderingar riskerar att sättas ur spel då en uppgift som tidigare bedömts tillräckligt skyddsvärd för att vara belagd med sekretess i stället ska ges ut på eget initiativ av en myndighet. Uppsatsen ska därför undersöka vilka risker en anmälningsplikt medför i förvaltningen och för enskilda.

Det blir även intressant att genomföra en kortare granskning av uppropet som har gjorts av yrkesgrupper inom vård och socialtjänst. I sitt upprop åberopar de yrkesetiska regler och intressen. Hur skiljer sig dessa från de intressen som lagstiftaren försökt bevaka i sekretesslagstiftningen?

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka bakgrunden till sekretesslagstiftningen inom offentlig sektor. Undersökning ämnar besvara vilka intressen lagstiftaren velat skydda och hur dessa kan påverkas om en anmälningsplikt skulle införas. Därutöver syftar den till att kort undersöka den kritik som vissa yrkesgrupper riktat mot förslaget.

⁵ SVD, ”Att ange papperslösa strider mot yrkesetiken”.

Utifrån ovanstående syfte kommer uppsatsen behandla följande frågeställningar:

1. Vilka värden har lagstiftaren velat skydda med sekretesslagstiftningen och hur har det gjorts på ett ändamålsenligt sätt?
2. Vad riskerar samhället att offra om en anmälningsplikt införs?
3. Vilka intressen åberopar yrkesgrupperna och hur ställer sig dessa mot sekretesslagstiftningen?

1.3 Avgränsningar

För att kunna undersöka och besvara ovanstående frågeställningar kommer ett antal avgränsningar göras i undersökningen. Eftersom sekretesslagstiftningens område är ytterst brett behöver dessa avgränsningar vara tydliga.

Först och främst kommer uppsatsen endast undersöka sekretess inom offentlig sektor och som kan härledas till myndighetsutövning. Därutöver kommer undersökning endast behandla sekretess till förmån för enskilda, bestämmelser som finns för att skydda allmänna intressena kommer ej att behandlas i uppsatsen.

Då uppsatsens syfte är att undersöka förslag hänförliga till Tidöavtalet är det även rimligt att avgränsa undersökningen till att endast beröra svensk nationell rätt. Internationell rätt eller sekretess i förhållande till utländska myndigheter eller enskilda kommer inte inkluderas i uppsatsen.

Vidare kommer uppsatsen utgå från ett allmänt förvaltningsrättsligt perspektiv. Utgångspunkten för uppsatsens är att granska sekretesslagstiftningens intressen i allmänheten och utrymme saknas för en djupare diskussion inom respektive område.

Med hänsyn till den kritik som inkommit är det dock relevant att lyfta och diskutera enstaka bestämmelser inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst då anställda inom dessa områden varit särskilt kritiska mot förslagen. Syftet är

då främst att undersöka vilka underliggande värderingar dessa verksamheter styrs av och om dessa skiljer sig från sekretesslagstiftningen.

Sekretessundantagen i 10 kap. offentlighet- och sekretesslag (2009:400), OSL, består av flera omfattande bestämmelser. Med hänsyn till uppsatsens begränsningar kommer endast ett urval av dessa inkluderas i undersökningen. Eftersom partierna i Tidöavtalet vill möjliggöra för ett utökat informationsutbyte till brottsbekämpande myndigheter är det aktuellt att lyfta vilka möjligheter som finns i dagsläget. Då många av dessa refererar till straffvärden kan därför enstaka straffrättsliga bestämmelser förekomma.

1.4 Metod

Vid val av metod har hänsyn tagits till ämnets område, de aktuella frågeställningarna och uppsatsens omfattning. För att besvara frågeställningar kommer därför en rättsdogmatisk metod användas. Metoden tillämpar allmänt accepterade rättskällor för att undersöka systematiken inom ett visst rättsområde och på så sätt försöka fastslå gällande rätt.⁶ Eftersom frågeställningarna syftar till att undersöka och förstå bakgrunden till sekretesslagstiftningen och dess tillämpningsområde bör en rättsdogmatisk metod passa väl in i sammanhanget för att besvara dessa frågor.

Den rättsdogmatiska metoden kan delas upp i en diskussion om *de lege lata*, det rådande rättsläget, och *de lege ferenda*, om lösningar på oklara och framtida rättsfrågor.⁷ Då frågeställningarna syftar till att kartlägga det nuvarande rättsläget kommer därför argumentationen främst föras utifrån ett *de lege lata* perspektiv.

1.5 Material

Då arbetet ska besvara frågan om vilka värden och intressen som förekommer inom sekretesslagstiftningen kommer materialet till stor del bestå av förarbeten till olika lagar. Dessa ger en god bild vad lagstiftaren haft för ändamål

⁶ Kleineman (2018) s. 21.

⁷ Kleineman (2018) s. 36.

med lagen och vilka värden denne beaktat under lagstiftningsprocessen. Då sekretesslagstiftningen frekvent ändrats finns det därför en stor mängd material tillgängligt.⁸

I syfte att hantera den stora mängd förarbeten som producerats kommer undersökningen huvudsakligen utgå från propositioner. Anledningen är dessa produceras i den senare delen av lagstiftningsprocessen och materialet är därför ofta mer genomarbetat och förfinat genomfört med exempelvis en SOU. Vidare innehåller en proposition ofta remissvar från både remissinstanser samt Lagrådet vilket bidrar till en nyanserad och välarbetad bild av rättsläget i den aktuella situationen.

Utöver förarbeten kommer juridisk litteratur (doktrin) användas. Fördelen med en litteraturkälla är att författaren bearbetat materialet och därmed kan ge ytterligare perspektiv på rättstillämpningen över tid.

Därtill kommer undersökningen innehålla ett par fall av praxis. Den offentliga sekretessen utmärker sig i sammanhanget då frågorna ofta berör arbetsrutiner och informationsflödet inom en myndighet. Som en följd av detta består praxis till stor del av uttalanden av riksdagens ombudsmän (JO-kritik) då dessa har till uppgift att granska den offentliga förvaltningen.⁹ Förfarandet skiljer sig markant från andra rättsområden, men eftersom JO är ansvarig kontrollmyndighet bör uttalanden från myndigheten tillmätas viss betydelse i sammanhanget.

1.6 Forskningsläge

Förslaget om anmälningsplikt är fortfarande relativt nytt och under tiden den här uppsatsen skrivs har det endast diskuterats på en politisk nivå. Några förarbeten, doktrin eller liknande material som har rättskällestatus har ännu inte färdigställts. Som nämnts ovan finns dock en stor mängd förarbeten från tidigare år tillgängliga.

⁸ Prop. 2008/09:150 s. 292.

⁹ Zetterström (2010) s.27.

Inom doktrinen har boken *Sekretess i allmän verksamhet* från 2018 erbjudit ett intressant perspektiv på området.¹⁰ Boken är skriven av Sigvard Holstad¹¹ och Per Holstad.¹² I boken kartlägger författarna den svenska sekretesslagstiftningen för offentlig verksamhet. På ett tydligt sätt framställs både rekvisiten för olika lagregler och exempel på hur det tillämpats i praktiken.

Gällande sekretessen mellan myndigheter har den undersökts av bland annat Johan Höök¹³, I sin bok *Sekretess mellan myndigheter* från 2019 undersöker han bland annat bakgrunden till varför sekretess införts mellan myndigheter och de undantag som finns.¹⁴

1.7 Disposition

Uppsatsen är indelad i fyra kapitel. Det första kapitlet består av inledning där en kortare bakgrund presenteras tillsammans med uppsatsens syfte och de frågeställningar som ska besvaras. Därtill innehåller en kort diskussion kring valet av metod och material samt tidigare forskning på området.

Det andra kapitlet undersöker den svenska sekretesslagstiftningen. Syftet är att undersöka vilka (ofta motstående) intressen som ligger bakom att en uppgift beläggs med sekretess och vilka värden samhället vill skydda genom att hindra det annars fria informationsutbytet inom den offentliga förvaltningen. Både sekretessens räckvidd och styrka, samt sekretessundantag kommer behandlas i detta kapitel.

Därefter kommer ett kapitel där kritiken mot den föreslagna anmälningsplikten från personal inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst undersöks närmare. De grundar sin kritik på bland annat yrkesspecifik lagstiftning samt etik och dessa områden kommer granskas kort i kapitlet.

¹⁰ Holstad, S.- P (2018).

¹¹ Före detta regeringsråd och JO. Tidigare ledamot i Lagrådet.

¹² Kammarrättsassessor och tidigare anställd vid Justitiedepartementet.

¹³ Rådman på Förvaltningsrätten i Stockholm och docent i offentlig rätt vid Uppsala universitet.

¹⁴ Höök (2019).

Slutligen kommer undersökningen analyseras i en avslutande diskussion. I denna del summeras och diskuteras vad som framkommit i undersökningen från de två föregående kapitlen. I diskussionen får uppsatsförfattaren möjlighet att utifrån egna tankar analysera underlaget för att kunna besvara frågeställningarna och dra slutsatser.

2 Den svenska sekretesslagstiftningen

2.1 Allmänna utgångspunkter

Offentlighetsprincipen har länge varit en viktig del av det svenska samhället och finns grundlagsskyddad i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF. Principen innebär en långtgående rätt att ta del av allmänna handlingar.¹⁵ Dess syfte är att ge allmänheten insyn i offentlig verksamhet och därigenom stärka rättssäkerheten samt bidra till en ökad effektivitet inom den offentliga förvaltningen samt demokratin.¹⁶

Tanken är att den ökade insynen ska bidra till både en ökad kunskap hos befolkningen samt ett ökat meningsutbyte genom tillgången till ytterligare information som kan användas i den allmänna samhällsdebatten. För journalister och andra granskande funktioner innebär en ökad insyn även förbättrade möjligheter att kontrollera att myndigheterna följer svensk lag och sköter sitt arbete på ett korrekt sätt.¹⁷ Kravet på att kunna tillhandahålla handlingar och ge ut information på kort varsel ställer även ökade krav på effektivitet i myndigheternas organisation vilket bör effektivisera handläggningen i allmänhet.¹⁸

Emellertid är offentligheten inte absolut, utan 2 kap. 2 § TF ger möjlighet till att i en särskild lag begränsa tillgången till vissa handlingar med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse genom att belägga dem med sekretess. Särskild lag i detta fall är OSL och all form av sekretessbeläggning av information inom offentlig verksamhet måste därför grundas på en bestämmelse i lagen. Sekretessbestämmelser får dock förekomma i annan lag, men då ska en hänvisning till OSL finnas.¹⁹

¹⁵ Prop. 1979/80:2 s. 60.

¹⁶ Prop. 1975/76:160 s. 70.

¹⁷ Zetterström (2010) s. 12.

¹⁸ Ibid. s. 13.

¹⁹ Heuman, kommentaren till 2 kap. 2 § TF.

Syftet med sekretess inom offentlig verksamhet är att värna om den personliga integriteten då den är skyddad från ingrepp från det allmänna enligt lydelsen i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (1974:152), RF. Bestämmelsen är relativt ny och infördes 2010. Regeringen angav i propositionen att man ville stärka skyddet för den personliga integriteten genom ett grundlagskydd. Syftet var att betona den enskildes rätt till självbestämmande och integritet i förhållande till det allmännas tillgång till känslig information.²⁰ Vidare finns ytterligare skydd för ingrepp i den enskildes privatliv i art. 8 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna som också är delvis grundlagsskyddad via 2 kap. 19 § RF. Bestämmelsen i RF anger att lagstiftning som står i strid med EKMR även blir grundlagsstridig. Sekretesslagstiftningen utmärker sig därmed då det är en vanlig lag men som tillkommit till följd av starka grundlagsskyddade intressen och även är direkt hänvisad till i TF.

Sekretessregleringen har dock historiskt sett varit omfattande med väldigt frekventa ändringar i takt med att samhället och informationsbördan på myndigheterna ökat. Den tidigare sekretesslagen (1980:100), SekrL, ändrades frekvent med uppemot 25 ändringar per år fram till att OSL ersatte den 2009.²¹ I både förarbetet till 2009 års OSL samt SekrL från år 1980 gavs det dessutom massiv kritik från JO och remissvar från medieinstitut angående bristande kunskaper kring sekretess hos myndigheters tjänstemän.²² Ärenden som rör sekretess och offentlighet är dessutom kraftigt överrepresenterade bland JO:s kritikbeslut och i propositionen förklaras det delvis med att lagstiftningen är omfattande och svårtillgänglig för tjänstemännen inom förvaltningen.²³

Innan sekretessbestämmelserna och avvägningarna diskuteras vidare är det viktigt att poängtera att det som utgångspunkt råder en allmän och väldigt stark offentlighetspresumtion inom förvaltningsmyndigheterna.²⁴ Sekretessen är därför ett tydligt undantag i sammanhanget.

²⁰ Höök (2019) s. 18.

²¹ Prop. 2008/09:150 s. 292.

²² Ibid. s.297.

²³ Ibid. s. 293.

²⁴ Prop. 1975/76:160 s. 70.

2.2 Sekretessens räckvidd

I fallen då en uppgift blir belagd med sekretess anger 8 kap. 1 § OSL att sekretessen gäller mot både enskilda samt mot andra myndigheter om inte annat anges. Det finns som huvudregel därför inte möjlighet för andra myndigheter att ta del av sekretessbelagda uppgifter. Syftet är att värna om den enskildes integritet och begränsa informationen ska till en så liten personkrets som möjligt.²⁵ Då det kommer till sekretess inom myndigheten saknas reglering för sekretess och uppgifter får röra sig fritt inom sekretessgränsen.

Det finns möjligheter att kringgå sekretessgränsen mellan myndigheter om förfarandet finns reglerat i OSL eller annan lag. I de flesta fall krävs dock att en konkret begäran gjorts från myndigheten som vill ta del av uppgiften. I JO 2010/11 s. 583 fick socialnämnden motta kritik efter att en handläggare hade lämnat ut sekretesskyddade uppgifter till Skatteverket. JO konstaterade i fallet att det visserligen fanns möjlighet att lämna ut information till Skatteverket enligt 12 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, men att det förutsatte att Skatteverket först begärt informationen. Något lagstöd för att på eget initiativ från socialtjänstens sida ge ut uppgiften saknades.²⁶

En följd av sekretessgränsen mellan myndigheter är att myndighetsomorganisationer ofta påverkar sekretessen och flyttar sekretessgränserna. Delas en myndighet eller slås den ihop med en annan påverkar det hur informationen ska behandlas både då det kommer till offentliga samt sekretessbelagda uppgifter. Exempelvis bestod Polismyndigheten tidigare av flera olika fristående myndigheter vilket ledde till att om ett provsvar skickades från dåvarande Statens kriminaltekniska laboratorium till ansvarig polismyndighet så kunde denna uppgift ses som en allmän handling. Allmänheten kunde därför få tillgång till känslig information vilket kunde påverka utredningsarbetet hos polisen på ett negativt sätt. Den fragmenterade myndighetsstrukturen resulterade dock i flera sekretessgränser och innebar därför ett starkare sekretesskydd för den enskilde. I samband med att dessa myndigheter slogs ihop

²⁵ Holstad, S.- P (2018) s. 47.

²⁶ JO 2010/11 s.583.

till nuvarande Polismyndigheten uttryckte Lagrådet en oro givet att samman­slagningen skulle innebära en försvagning av sekretesskyddet för den en­skilde, då känslig information skulle finnas tillgänglig i en stor rikstäckande myndighet.²⁷

Från myndigheternas perspektiv finns dock ett underliggande behov av in­formation för att kunna utföra de förvaltningsrättsliga uppdragen på ett kor­rekt sätt. Det finns därför ett intresse av att minimera antalet sekretessgränser i förvaltningen för att underlätta myndighetsutövningen och historiskt har det legat som grund till fusionering av lokala myndigheter, däribland ovan be­skrivna Polismyndigheten.²⁸

2.3 Bryta offentlighetspresumtionen

För att kunna belägga handlingar med sekretess måste en avvägning göras mellan sekretessbehovet för uppgiften och hur den står sig mot presumtionen för handlingsoffentlighet. Eftersom intressena står mot varandra och det finns starka incitament för båda sidorna blir det således en väldigt svår avvägning.²⁹

För uppgifter som berör enskilda underlättas bedömningen något då det all­männa intresset för uppgiften bör vara kraftigt begränsat eller obefintligt sam­tidigt som den enskildes intresse om diskretion bör vara extra starkt.³⁰ Ex­empel på sådana situationer är då enskilda söker vård, personlig rådgivning eller liknande situationer. Gemensamt för dessa situationer är att den enskilde är utsatt, det rör sig om särskilt känslig information och i många fall finns ett särskilt förtroende från den enskildes sida gentemot ansvarig myndighet att ej sprida informationen vidare.³¹

För att avvägningen ska göras ändamålsenligt och tillgodose både det all­männa intresset om offentlighet samt det enskilda intresset om sekretess har

²⁷ Höök (2019) s. 31.

²⁸ Holstad, S.- P (2018) s. 48.

²⁹ Prop. 1975/76:160 s. 72

³⁰ Ibid. s.72.

³¹ Ibid. s.73.

lagstiftaren valt att införa skaderekvisit för att bedöma huruvida information bör beläggas med sekretess eller ej.³²

Skaderekvisiten består av både ”raka” samt ”omvända” skaderekvisit. Ett rakt skaderekvisit innebär att sekretess endast gäller om uppgiften typiskt sett kan leda till skada för den enskilde.³³ Vid ett omvänt rekvisit gäller sekretess däremot som huvudregel och uppgifter är endast offentliga om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada. Omvända skaderekvisit erbjuder ett starkare skydd än de raka rekvisiten och återfinns inom exempelvis sjukvården och socialtjänst, se 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL.³⁴

En annan fördel med denna lagstiftningslösning är att presumtionen för eller mot sekretess (beroende på om det är ett rakt respektive omvänt skaderekvisit) faller utslaget vid osäkra fall.³⁵ Vissa typer av uppgifter har dock bedömts vara tillräckligt känsliga för att exkluderas från skaderekvisiten och beläggas med absolut sekretess. Bland dessa finns exempelvis uppgifter som förekommer vid kommunal familjerådgivning, se 26. kap 3 § OSL.³⁶

För att tillämpa skaderekvisiten måste en myndighet kunna bedöma vilka skador som kan drabba den enskilde om informationen skulle ges ut. Vid raka skaderekvisit görs detta oftast genom att ansvarig tjänsteman gör en generell bedömning om uppgiftens karaktär och om den typiskt sett kan leda till skada för den enskilde.³⁷ Bedömningen blir enklare vid det omvända rekvisitet då huvudregeln är att sekretess gäller om det inte finns något som tyder på motsatsen.³⁸

Sekretessprövningen delas därför upp i två steg. Det första steget utgörs av att fastställa sekretessen på ett *principiellt plan* genom att knyta den aktuella

³² Prop. 1979/80:2 s. 78 f.

³³ Prop. 2008/09:150 s. 348.

³⁴ Strömberg och Lundell (2015) s. 48.

³⁵ Prop. 1979/80:2 s. 455.

³⁶ Strömberg och Lundell (2015) s.48.

³⁷ Holstad, S.- P (2018) s. 27.

³⁸ Ibid. s. 30.

uppgiften till en tillämplig sekretessbestämmelse i OSL. Därefter prövas sekretessen i *det enskilda fallet* utifrån de nämnda skaderekvisiten.³⁹

2.4 Skada och men

Då sekretessbedömningen i det enskilda fallet många gånger görs utifrån skaderekvisiten är det relevant att diskutera var gränsen för uppkommen skada går. Ett högt ställt skadekrav innebär att sekretesskyddet är ytterst svagt medan motsatsen gäller vid låga krav på skador.⁴⁰

Lagstiftaren har valt att använda begreppen skada och men. Begreppet *skada* i sammanhanget avser endast *rena ekonomiska skador* som kan drabba den enskilde medan begreppet *men* har fått en väldigt *vid tolkning* inom sekretesslagstiftningen. I praktiken innefattar begreppet men både ideell skada, fysisk skada samt ekonomisk skada.⁴¹ Gränsen har därför satts väldigt lågt och i princip *alla typer av obehag* som personen upplever faller under detta begrepp.⁴²

Bedömningen om skada eller men uppkommit görs huvudsakligen utifrån den berörda personens egen upplevelse men påverkas trots detta av allmänna värderingar i samhället. I förarbetet till SekrL lyfts exemplet om uppgiften var en person bor kan uppfattas som obehaglig för vissa personer men att detta i normala fall *bör ge vika för den allmänna uppfattningen* i samhället och att det därmed ej är motiverat med sekretess för uppgiften.⁴³ Bedömningen görs därför utifrån uppgiftens generella karaktär och det är endast i undantagsfall som myndigheter gör en individuell prövning av uppgifterna.⁴⁴

Gränsen för uppkommen skada är dock generellt väldigt låg, enligt förarbetena till OSL räcker det med att en särskilt ömtålig uppgift sprids till vissa personer för att men ska uppkomma.⁴⁵ Även *helt rättsenliga åtgärder kan ses*

³⁹ Ekroth (2008) s. 445.

⁴⁰ Prop. 2008/09:150 s. 349.

⁴¹ Ekroth (2008) s. 453.

⁴² Prop. 1979/80:2 s. 83.

⁴³ Ibid. s. 83.

⁴⁴ Holstad, S.- P (2018) s. 27.

⁴⁵ Prop. 2008/09 s. 352.

som skada eller men om de på något sätt påverkar den enskilde negativt. Dessa kan exempelvis bestå av en högre skattesats, indrivningsåtgärder eller straffrättsliga konsekvenser, dock finns vissa undantag finns i 10 kap. OSL. Gemensamt för dessa är att den enskilde drabbas av en negativ konsekvens till följd av att en uppgift delas.⁴⁶

2.5 Sekretessundantagen

Lagstiftaren har i 10 kap. OSL valt att införa ett antal bestämmelser som antingen bryter sekretess eller möjliggör för myndigheter att göra undantag till andra sekretessregler. Bestämmelserna är av varierande karaktär och inkluderar även enklare regler såsom i 10 kap. 1 § OSL som anger att *samtycke* från en enskild kan bryta sekretess för en uppgift. Flertalet av undantagen berör dock situationer då avslöjandet av en sekretessbelagd uppgift *kan förebygga eller avbryta pågående brott* (10 kap. 18a–20 §§ OSL) alternativt användas i utredning av en *redan begånget brott* (10 kap. 21–24 §§ OSL). Trots den stora variationen i reglernas karaktär är de till för att bevaka allmänna intressen såsom effektiv myndighetsutövning (inklusive brottsbekämpning) samt underlätta kontakten för den enskilde i olika förvaltningsärenden (genom exempelvis samtycke).⁴⁷

2.5.1 Sekretessundantag till följd av brott

I 10 kap. OSL finns en rad bestämmelser som undantar sekretess på grund av brott, antingen i förebyggande syfte eller för att utreda ett redan begånget brott.

Exempelvis anges det i 10 kap. 18a § OSL att undantag kan göras från sekretessen inom socialtjänsten för att kunna lämna uppgifter till polisen rörande personer som är under tjuogoett år om det finns *risk* att personen kommer utöva brottslig verksamhet. Paragrafen ställer upp *omfattande krav* och förutsätter att *sex stycken rekvisit* ska vara uppfyllda innan uppgiften kan ges ut. Bland annat anges att det krävs särskilda omständigheter föreligger, att uppgiften

⁴⁶ Holstad, S.- P (2018) s. 34

⁴⁷ Prop. 1979/80 s. 57.

som ska ges ut kan antas förhindra brottet och att en lämplighetsprövning ska göras.⁴⁸ En stor skillnad mot den ovan nämnda bestämmelsen i 12 kap. 7 § SoL är att uppgiftslämnandet kan ske på socialtjänstens eget initiativ i stället för på begäran från annan myndighet. Förfarandet kan uppfattas som komplext men illustrerar även intresset för den enskildes integritet i förhållande till ett centralt samhällsintresse i form av brottsförebyggande åtgärder.

I förarbetet till lagen skrev Regeringen att införandet av nya sekretessbrytande bestämmelser ej fick påverka de grundläggande förutsättningarna och målen för socialtjänstens verksamhet. Lagstiftaren angav att en begränsning av sekretessen skulle strida mot verksamhetens grundläggande principer om frivillighet och självbestämmande samt även påverka förtroendet för myndigheten i stort. Trots detta bedömdes en begränsad möjlighet till uppgiftslämnande vara proportionerligt och ändamålsenligt i förhållande till myndighetens grunduppgift om att ge stöd till barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt eller fara illa.⁴⁹

För redan begångna brott ställs det krav på att dessa måste vara av en viss typ eller resultera i ett tillräckligt högt straffvärde. Till exempel finns möjlighet att kringgå sekretessen vid terroristbrott (10 kap. 22a § OSL) eller om en minderårig har blivit utsatt för våldsbrott, fridsbrott eller sexualbrott (10 kap. 21 § OSL). Det generella undantaget finns i 10 kap. 24 § OSL och ställer krav på att fängelse måste vara föreskrivet för brottet och det kan antas föranleda en annan påföljd än böter.

I 10 kap. 23 § OSL finns ytterligare bestämmelser som är riktade mot sjukvård och socialtjänst (25 och 26 kap. OSL) då dessa verksamheter har ett särskilt fokus på den enskildes självbestämmande och integritet samt är belagda med omvända skaderekvisit inom sekretesslagstiftningen.⁵⁰ För att kunna lämna ut sekretessbelagd information inom dessa verksamheter krävs det att det lindrigaste straffet för brottet är ett års fängelse.

⁴⁸ Lorentzon, kommentaren till 10 kap. 18 a § OSL.

⁴⁹ Prop. 2011/12:171 s. 26 f.

⁵⁰ Lorentzon, kommentaren till 10 kap. 23 § OSL.

Tidigare låg gränsen på två års fängelse men Regeringen bedömde det som oskäligt då exempelvis grov misshandel i 3 kap. 6 § brottsbalken (1962:700), BrB, exkluderades från bestämmelsen då lägsta straffet är fängelse i ett år. I propositionen förde Regeringen en diskussion om avvägandet mellan den enskildes självbestämmanderätt i sina kontakter med sjukvården och socialtjänsten i förhållande till samhällets ansvar att ingripa vid brott. Lagstiftaren menade att det var ytterst viktigt att förtroendet för sjukvården och socialtjänsten upprätthölls då det annars fanns risk att personer skulle underlåta att kontakta myndigheterna för att söka vård eller stödåtgärder trots att behov fanns. I slutändan gjordes dock bedömningen att då grov misshandel inbegriper moment av livsfara, svåra kroppsskador eller allvarliga sjukdomar och Regeringen ansåg därför att det fanns starka skäl att begränsa den enskildes sekretesskydd. Lagstiftaren bedömde även att risken för att en person skulle underlåta att uppsöka vård var ytterst liten i de fall det rörde sig om allvarliga skador till följd av brott.⁵¹

Bestämmelserna förutsätter dock att en bedömning av den straffrättsliga påföljden ska göras. I JO 2013/14 s. 463 avstod JO från att ge kritik med hänsyn till att det inte kunde ställas allt för stora förväntningar på sjukvårdspersonalens kunskaper. I fallet hade personalen på en rättspsykiatrisk klinik lämnat ut en mp3-spelare som tillhörde en patient och som innehöll barnpornografiskt material till Åklagarmyndigheten. JO konstaterade att det saknades lagstöd för utlämningen då 10 kap. 21 § OSL endast avser sexualbrotten i 6 kap. BrB (barnpornografibrott återfinns i 16 kap. BrB) och att brottet, även om det vore att ses som grovt, har ett lägsta straff på sex månader vilket innebär att 10. kap 23 § OSL ej var tillämplig. Trots att lagstöd saknades för förfarandet avstod JO från att utdela kritik med hänsyn till att man inte kunde ställa förväntningar på personalens kunskaper inom området.⁵²

Utöver bestämmelserna i OSL finns sekretessbrytande bestämmelser som är hänförliga till brott även i andra lagar. Exempelvis får en myndighet som be-

⁵¹ Prop. 2005/06:161 s.77 f.

⁵² JO 2013/14 s.463.

talar ut bidrag eller annan ersättning göra en polisanmälan vid misstänkt bidragsbrott enligt 6 § bidragsbrottslagen (2007:612). Ett annat undantag finns i lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet (2016:774). Enligt 1 och 2 §§ får en samverkande myndighet, efter en intresseavvägning, lämna ut sekretessbelagda uppgifter vid insatser mot organiserad brottslighet.⁵³

2.5.2 Generalklausulen

Utöver de specifika undantagen har lagstiftaren valt att införa ett generellt undantag i form av en generalklausul i 10 kap. 27 § OSL som möjliggör utlämning av sekretessbelagda uppgifter i vissa fall. Enligt paragrafen kan en sekretessbelagd uppgift ges ut om det är *uppenbart* att intresset av uppgiften som lämnas ut har företräde framför det intresse sekretessen ska skydda. Av paragrafens andra stycke framgår emellertid att många verksamheter, däribland socialtjänst samt hälso- och sjukvård, är exkluderade från paragrafens tillämpningsområde. Ett utlämnade får inte heller ske om det strider mot lag eller förordning vilket framgår av tredje stycket. Bestämmelsen är därför subsidiär och kan endast tillämpas då utlämnade med stöd om annan bestämmelse är utesluten.⁵⁴

För att kunna ge ut uppgiften måste det vara *uppenbart* att intresset för ett utlämnade ska vara större än skyddsintresset. En konkret och noggrann individuell bedömning ska därför ske i *varje* fall. Syftet är att undersöka hur uppgiften ska användas och huruvida det uppväger skyddsintresset i tillräcklig grad.⁵⁵

Bestämmelsen är allmänt hållen för att kunna tillämpas i flera olika verksamheter men det faktiska användningsområdet skiljer sig markant mellan myndigheter. Inom vissa myndigheter har den tolkats väldigt *restriktivt* och tillämpas *ytterst sällan* till följd av uppenbarhetsrekvisitet. På andra myndigheter har dock gjort en helt annan tolkning där den ses som en *möjlighet till*

⁵³ Höök (2019) s. 116.

⁵⁴ Ibid. s.58.

⁵⁵ Lorentzon, kommentar till 10 kap. 27 § OSL.

ett fritt informationsutbyte. Skillnaden förklaras delvis av att bestämmelsen bör vara lättare att tillämpa mellan myndigheter med liknande förvaltningsuppdrag än de där uppdragen skiljer sig åt. Lagstiftaren har dock varit kritisk till skillnader ändock förekommer mellan myndigheter med samma verksamhetsinriktning. Lagstiftaren valde dock inte att ändra bestämmelsen utan pekade i stället på utbildningsinsatser för att uppnå en mer enhetlig tillämpning.⁵⁶

⁵⁶ SOU 2003:99 s. 153.

3 Andra skyddsvärda intressen

De personalgrupper som riktat kritik mot införandet av en anmälningsplikt förekommer framför allt inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst. Kritiken består huvudsakligen av att förslaget om anmälningsplikt går emot deras *yrkesetik* och står i *skarp kontrast mot gällande lagstiftning* för deras verksamheter. Vidare menar de att verksamheterna grundas på tillit och förtroende för myndigheternas funktion och att en anmälningsplikt påverkar detta negativt.⁵⁷

Som tidigare nämnts har dessa verksamheter mångt och mycket en särställning inom sekretesslagstiftningen. Båda verksamhetstyperna är enligt 25 kap. 1 § samt 26 kap. 1 § OSL belagda med omvända skaderekvisit där sekretess gäller som huvudregel i stället för undantag. Vidare är verksamhetstyperna exkluderade eller lyder under andra villkor då det kommer till många av sekretessundantagen i 10 kap. OSL. Detta inkluderar även generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

3.1 Hälso- och sjukvården

Förutsättningarna och villkoren för den svenska hälso- och sjukvården regleras huvudsakligen i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL. Därutöver finns ytterligare lagar med fokus på patienternas perspektiv, däribland patientlagen (2014:821), PL, samt patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL. En tydlig utgångspunkt för verksamheten, är att den ska bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet, något som framgår både av 5 kap. 1 § 3p. HSL samt 4 kap. 1 § PL. Vården ska därför utformas och *genomföras så långt som möjligt* för att respektera dessa värden.

Gällande sekretess återfinns den grundläggande bestämmelsen i 25 kap. 1 § OSL om att sekretess gäller för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Därutöver finns en rad bestämmelser i 6 kap.

⁵⁷ SVD, ”Att ange papperslösa strider mot yrkesetiken”.

12–16 §§ PSL som på ett eller annat sätt berör begränsningar i informationsflödet inom vården. Eftersom OSL alltså har en *särställning* i reglerandet av sekretess i offentlig verksamhet innehåller dessa bestämmelser en hänvisning till OSL.⁵⁸

Värderingarna kring integritet stämmer därför väl överens med de som förts i OSL. Eftersom ett omvänt skaderekvisit gäller finns det även en viss möjlighet för överlämnade av information till enskild eller annan myndighet om det står klart att den enskilde inte lider skada eller men. Exempel på sådana situationer är om en person överförs mellan olika vårdinrättningar eller om en anhörig inkommer med en fråga om var en kritiskt skadad patient befinner sig.⁵⁹ Inom doktrinen nämns dock, i ett liknande resonemang som OSL, att situationer kan uppkomma där man *ofrånkomligen* kan respektera en patients integritet. Precis som i OSL rör det sig om situationer där det är ofrånkomligt att *andra intressen måste prioriteras högre än den enskildes integritet*.⁶⁰

En intressant aspekt i sammanhanget är att det redan förekommer flera lagstadgade situationer där en anmälningsplikt råder inom hälso- och sjukvården. Exempelvis är läkare skyldiga att anmäla till polismyndigheten om en person bedöms olämplig att inneha skjutvapen enligt 6 kap. 6 § vapenlagen (1996:67). Hälso- och sjukvården är dessutom en av flera myndigheter som är skyldiga att anmäla till socialtjänst vid misstanke eller kännedom om att ett barn far illa, bestämmelsen återfinns i 14 kap. 1 § SoL. En skyldighet finns också i 6 kap. 15 § PSL att efter en begäran i särskilda fall lämna ut information om huruvida någon vistas på en vårdinrättning till polisen.

Det är svårt att undvika diskussionen kring yrkesetiska konflikter inom hälso- och sjukvården. Det är ett väldigt gammalt yrkesområde och har en djupt inrotad tradition av högt ställda etiska krav samt en historik av olika etiska föreskrifter. Den första, Hippokrates ed, skrevs redan under antiken.⁶¹

⁵⁸ Vahlne Westerhäll, kommentar till 6 kap. 12 § PSL.

⁵⁹ Holstad, S.- P (2018) s. 142.

⁶⁰ Johnsson och Sverne Arvill, kommentar till 4 kap. 1 § PL.

⁶¹ Se <https://www-ne-se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/1%C3%A5ng/hippokrates-ed> (hämtad 2023-05-13).

Nuförtiden skrivs i stället de etiska riktlinjerna av olika yrkesorganisationer. I Sverige har Sveriges läkarförbund beslutat om 19 stycken etiska regler som består av grundläggande värderingar inom den medicinska etiken.⁶² Fokus ligger på att sätta patientens hälsa, trygghet och integritet främst. Värderingar som till stor del återfinns inom den lagstiftning som hälso- och sjukvården är bundna av.

Den faktiska betydelsen av de etiska reglerna inom hälso- och sjukvården är emellertid relativt *utforskad*. De etiska reglerna överensstämmer dock till en *hög grad* med de rättsliga reglerna på området, men isolerat har de nog närmast en *obefintlig status* som rättskälla.⁶³

3.2 Socialtjänst

I förhållande till hälso- och sjukvården är socialtjänsten en relativt ny del av samhället. I 1 kap. 1 § SoL anges det att myndighetens uppgift är att verka för att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlika levnadsvillkor och ett aktivt deltagande i samhället. Verksamheten bygger på motsvarande värderingar som sjukvården där självbestämmanderätt och integritet ska utgöra grunden för insatser enligt 1 kap. 1 § 3 stycket SoL.

Som en följd av detta är regleringen av sekretess också väldigt likt den inom hälso- och sjukvård. Huvudregeln återfinns i 26 kap. 1 § OSL som anger att sekretess gäller för enskildes personliga förhållanden. Motsvarande bestämmelse återfinns i 15 kap. 3 § SoL som hänvisar till OSL som gällande lag kring sekretess. Precis som inom hälso- och sjukvården är bestämmelsen belagd med ett *omvänt skaderekvisit*. Dock innebär socialtjänstens arbetsuppgifter att de faktiska situationerna där det är möjligt att lämna ut uppgifter är kraftigt begränsade jämfört med hälso- och sjukvården.⁶⁴

Flertalet för socialtjänsten specifika sekretessundantag har dock införts, exempelvis den ovan diskuterade möjligheten att anmäla brott enligt 10 kap. 18 a och 23 §§ OSL. Notera dock att det endast rör sig om *en möjlighet* att lämna

⁶² SLF, "Läkarförbundets etiska regler".

⁶³ Se Johnsson, kommentar till 5 kap. 1 § HSL.

⁶⁴ Höök (2019) s. 127.

informationen (givet uppfyllda rekvisit) och inte en uttrycklig skyldighet. Med hänsyn till socialtjänstens mål om att främja social trygghet i 1 kap. 1 § SoL kan man dock argumentera för det i praktiken närmast rör sig om en anmälningsskyldighet i dessa situationer, givet uppfyllda rekvisit.

Därutöver har socialtjänsten belagts med flera skyldigheter att ge ut information på begäran av en annan myndighet. Då den aktuella debatten rör personer som vistas illegalt i Sverige kan det vara relevant att lyfta ett sekretessundantag som redan existerar i 17 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716). Där framgår att socialtjänsten är skyldig att på begäran av ansvariga myndigheter lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden. Bestämmelsen tillkom efter att den gamla SekrL började gälla 1980 eftersom socialtjänstmyndigheterna då *hade börjat neka* utlämnandet av information till polisen i migrationsärenden. Då polisen *ofta* var i kontakt med socialtjänsten i avisnings- och utvisningsärenden orsakade detta problem. Skyldigheten infördes för att polisen skulle kunna få tillgång till informationen igen.⁶⁵

⁶⁵ Prop. 1981/82:186 s. 31.

4 Avslutande diskussion

4.1 Intressen i sekretesslagstiftningen

Den svenska sekretesslagstiftningen är resultatet av en komplicerad avvägning där lagstiftaren velat bejaka flera starka *grundlagsskyddade* intressen. I grunden en avvägning mellan den personliga integriteten hos enskilda i förhållande till allmänna intressen av insyn i offentlig verksamhet och effektiv myndighetsutövning. Tydliga *kompromisser* har fått göras i syfte att färdigställa en lag som ska vara *praktiskt användbar* inom den offentliga förvaltningen.

Den enskildes intresse om integritet har begränsats till att *generellt* bara innefatta situationer där det ömmande information förekommer, exempelvis vid kontakter med vård och socialtjänst. Situationer som på grund av den personliga karaktären bör vara av kraftigt begränsat allmänt intresse. Det är tydligt att lagstiftaren velat vara mån om att enskilda ska ha ett starkt förtroende för myndigheter och på så sätt våga anförtro dessa känslig information. Troligtvis finns det en underliggande tanke om en effektivare myndighetsutövning utöver respekt för den personliga integriteten. I övriga situationer är det tydligt att allmänna intressen har prioriterats med den *offentlighetspresumtion* som råder som en utgångspunkt inom den offentliga förvaltningen.

Eftersom alla typer av begränsningar av informationsflödet i offentlig sektor ska regleras i OSL ställs höga krav på lagtekniskt effektiva lösningar. Inte minst med det grundlagsintresse som finns i 2 kap. 2 § TF och som anger att reglering endast får ske i *särskild* lag. Det hade inte varit praktiskt att detaljreglera området och det har historiskt sett varit problem med alldeles för frekventa lagändringar i den tidigare SekrL. Skaderekvisit är dock närmast en perfekt lösning för att uppnå en generell, praktiskt tillämpbar och ändamålsenlig lagstiftning på området. Genom en generell skadebedömning kan en tjänsteman relativt snabbt avgöra om en uppgift ska vara belagd med sekretess eller ej. Vid osäkra fall innebär dessutom skaderekvisiten att *presumtionen får avgöra* utfallet i frågan.

Gränsen för uppkommen skada är i sammanhanget ganska låg. I förarbetet nämns att det räcker med att ömtåliga uppgifter görs tillgängliga för vissa personer för att en skada ska ha uppkommit. Även helt rättsenliga åtgärder kan ses som skada om den enskilde påverkas negativt. Mot den bakgrunden är det rimligt att sekretess även gäller mellan myndigheter. Resultatet lär definitivt ha någon typ av negativ påverkan på effektivitet i förvaltningen men lagstiftarens intresse om att skydda den enskildes integritet framgår tydligt.

Trots den specialstatus som tilldelats OSL är sekretesslagstiftningen nära *sammanlänkad* till flera andra lagar. Då sekretessundantagen vid brott i 10 kap. OSL kopplats till specifika påföljder innebär det att en *förändrad straffskala* även har inverkan på informationsflödet inom den offentliga förvaltningen. Motsvarande kan även sägas om förändringar av myndigheters struktur där omstruktureringar kan innebära att sekretessen räckvidd förflyttas.

4.2 Förslaget om anmälningsplikt

Den föreslagna anmälningsplikten mot papperslösa står i skarp kontrast till det nuvarande systemet. Förslaget blir därför mer komplext och innebär mer drastiska ändringar än vad man kan tro vid en första anblick.

För det första skiljer sig synen på personlig integritet markant mot nuvarande värderingar i systemet. Som diskuterats ovan utgör skyddet för den personliga integriteten grunden för sekretesslagstiftningen och lagstiftaren har i förarbetena varit mån om att framhäva detta intresse. Det gäller även i de fall där starka samhällsintressen föreligger. I nuläget saknas exempelvis möjlighet att anmäla brott där fängelse inte är föreskrivet, se 10 kap. 23–24 §§ OSL, med hänsyn till personlig integritet. Det måste med andra ord röra sig om relativt grov brottslighet innan det blir aktuellt att kringgå sekretessen. Utifrån den jämförelsen är det svårt att se rimligheten att enbart en otillåten vistelse ska utgöra tillräcklig anledning för sekretessundantag.

För det andra innebär förslaget att initiativtagandet förflyttas från mottagande myndighet över till avsändande myndighet. Ett tydligt avsteg från huvudregeln då anmälningsplikter annars är reserverade för situationer där väldigt

tungt vägande skäl såsom fara för liv och hälsa föreligger. I de flesta andra av sekretessundantagen placeras initiativet på den mottagande myndigheten, det vill säga de måste begära ut informationen. Se exempelvis 12 kap. 7 § SoL. Även möjlighet till frivilliga sekretessundantag finns vid exempelvis brott, se 10 kap. 23–24 §§ OSL. Troligtvis lär en myndighet anmäla brottet givet uppfyllda förutsättningar, men lagtexten nämner inget om initiativ utan endast att en uppgift *får lämnas utan hinder av sekretess*. Givet den övriga systematiken och de lagtekniska alternativ som finns i sekretesslagstiftningen är det därför anmärkningsvärt att en anmälningsplikt har föreslagits.

I diskussionen kring anmälningsplikter är det även viktigt att lyfta att flera ändamålsenliga sekretessundantag finns och att de troligtvis tillämpas rutinemässigt med hänsyn till det underliggande behov som ledde till bestämmelsernas tillkomst. I sammanhanget är inte minst 17 kap. 1 § utlänningslagen aktuell då den belägger socialtjänst att på begäran lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden. Det finns därför redan relativt stora möjligheter för en myndighet att inhämta ytterligare information i de fall de behöver det genom att skicka ut en begäran.

Slutsatsen blir därför att samhället troligen riskerar att *förlora mer än vad man har att vinna* på att införa en anmälningsplikt för papperslösa. Förslaget förbiser många av de tankar som lagstiftaren velat uppnå i lagstiftningen och riskerar att skada det allmännas förtroende hos enskilda. Risker blir då att enskilda slutar använda samhällsfunktioner såsom sjukvård med förödande effekter för både den enskilde och samhället i stort. Det är även svårt att se vilken praktisk betydelse en anmälningsplikt skulle medföra eftersom de aktuella myndigheterna redan i *dagsläget har stora möjligheter* att få tillgång till informationen vid behov.

4.3 Yrkesgruppernas intressen

Den kritik och de underliggande intressen som yrkesgrupperna har åberopat *stämmer överens* med de intressen som kommit till uttryck i OSL. Inom både hälso- och sjukvården samt socialtjänsten är det tydligt att det finns ett särskilt fokus på individens integritet och självbestämmande. Värdena reflekteras väl

i OSL då båda områdena har skyddats med omvända skaderekvisit, vilket resulterar att sekretess gäller som huvudregel i stället för offentlighet. Vidare har båda verksamhetstyperna getts särskild status gällande sekretessundantagen och är antingen exkluderade eller lyder under andra villkor jämfört med andra verksamheter inom offentlig sektor.

Diskussionen kring yrkesetik är emellertid *svårtolkad* ur ett juridiskt perspektiv då yrkesetiska regler enskilt inte kan tillmätas någon status som rättskälla. Dock verkar lagstiftningen i stort sett överensstämma med de etiska reglerna inom hälso- och sjukvården och någon större diskrepans lär därför inte ha uppstått i förhållande till sekretesslagstiftningen. En *oroande* aspekt är att tjänstemän trots detta åberopar yrkesetik som skäl för lagtrots, i tydlig strid med övriga förvaltningsrättsliga principer som grundas på lagenlighet.

Ett problem som framkommit i undersökningen är att tjänstemän inom offentlig sektor generellt verkar ha *dåliga kunskaper* kring sekretesslagstiftningen. Problemet har dessutom existerat under en lång tid, då det diskuterades redan i förarbetet på 1980-talet. Det finns därför en stor risk att de värden lagstiftaren varit mån om att skydda i lagstiftningen delvis går förlorade till följd av brister i den faktiska tillämpningen av lagen. Avgörandet i JO 2013/14 s. 463 är ett exempel på detta då kritik inte utdelas trots att det i fallet står klart att sekretessbelagda uppgifter röjts utan stöd i lag. I stället förklarar JO att det inte kan ställas allt för höga krav på personalen inom hälso- och sjukvården att bedöma brottsliga gärningar och eventuella påföljder. Fallet verkar peka på en tydlig nivå av *godtycklighet* inom rättsområdet gällande den faktiska tillämpningen. Det sagda står i skarp kontrast till de djupa och tydligt beskrivna avvägningar som lagstiftaren presenterat i samband med att man ville lätta på sekretessundantaget inom samma område från två års fängelse till ett år.

Slutsatsen blir därför att man troligen accepterat ett visst avstamp från de värderingar som presenterats i OSL till förmån för en *effektivare informationshantering* inom offentlig verksamhet. Detta då tillämpningen av sekretesslag-

stiftningen har placerat sekretessbedömningen direkt hos tjänstemän. Juridikkunskaperna hos dessa yrkesgrupper varierar kraftigt och sannolikt kan yrkesetiska regler uppfattas som viktigare hos många. Värderingarna i OSL är dock i stort sett identiska med de yrkesetiska reglerna och bör inte orsaka någon större problematik även om konflikter trots allt kan uppstå. Det är dock oroande att vissa tjänstemän verkar vara villiga att trotsa lagen till förmån för *egen tolkning* av de etiska reglerna.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

Artiklar

Ekroth, Jesper, *En metod för att fastställa sekretessens styrka*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 2008, s. 445 ff.

Böcker

Holstad, Sigvard och Holstad, Per, *Sekretess i allmän verksamhet*, sjätte upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2018.

Höök, Johan, *Sekretess mellan myndigheter*, andra upplagan, Nordstedts Juridik AB, Stockholm, 2019.

Kleineman, Jan, ”rättsdogmatisk metod”. I: Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018.

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

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

Lagkommentarer

Heuman, Sigurd, Tryckfrihetsförordning (1949:105) 2 kap. 2 §, Karnov (JUNO) (besökt 2023-05-19).

Johnsson, Lars-Åke, Hälso- och sjukvårdslagen: med kommentarer (2021-08-20, version 11, JUNO), kommentaren till 5 kap. 1 § under rubriken Etiska regler.

Johnsson, Lars-Åke och Sverne Arvill, Ebba, Patientlagen: en kommentar (2023-03-24, version 3, JUNO), kommentaren till 4 kap. 1 §.

Lorentzon, Karl, Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 10 kap. 18 a §, Lexino 2021-04-18 (JUNO).

Lorentzon, Karl, Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 10 kap. 23 §, Lexino 2022-08-04 (JUNO).

Lorentzon, Karl, Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 10 kap. 27 § OSL, Lexino 2022-08-04 (JUNO).

Vahlne Westerhäll, Lotta, Patientsäkerhetslag (2010:659) 6 kap. 12 §, Karnov (JUNO) (besökt 2023-05-19).

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet.

Prop. 1979/80:2 Med förslag till sekretesslag m.m.

Prop. 1981/82:186 om ändring i sekretesslagen (1980:100), m.m.

Prop. 2005/06:161 Sekretesslagsfrågor – skyddade adresser, m.m.

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

Statens offentliga utredningar

SOU 2003:99 Ny sekretesslag.

Rättsfall

Uttalanden från riksdagens ombudsmän

JO 2010/11 s. 583.

JO 2013/14 s. 463.

Övrigt

Cedergren, Jesper, *Vårdanställda lovar att vägra plikt att anmäla papperslösa i kampanj*, Läkartidningen, publicerad 2023-03-13, <https://lakartidningen.se/aktuellt/nyheter/2023/03/vardanstallda-lovar-att-vagra-plikt-att-anmala-papperslosa-i-kampanj/>, besökt 2023-04-26.

Nationalencyklopedin, *Hippokrates ed*, <https://www-ne-se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/hippokrates-ed>, besökt 2023-05-19.

SACO, *Att ange papperslösa strider mot yrkesetiken*, SVD, publicerad 2023-03-12, <https://www.svd.se/a/8JX9jw/saco-att-ange-papperslosa-strider-mot-yrkesetiken>, besökt 2023-05-19.

Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, *Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige*, <https://moderaterna.se/app/uploads/2022/10/Tidoavtalet-Overenskommelse-for-Sverige.pdf>, besökt 2023-05-22

Sveriges läkarförbund, *Läkarförbundets etiska regler*, <https://slf.se/rad-och-stod/etik/lakarforbundets-etiska-regler/>, Sveriges läkarförbund, besökt 2023-05-19.