

Sekretesslagen i en fri kommunal nämnd- organisation

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

SOU 1992:140

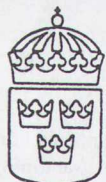
Delbetänkande av Lokaldemokratikommittén

Sekretesslagen i en fri kommunal nämnd- organisation

SOU 1992:140

Delbetänkande av Lokaldemokratikommittén

Ref KB 000



Statens offentliga utredningar
1992:140
Civildepartementet

Sekretesslagen i en fri kommunal nämnd- organisation

Delbetänkande av Lokaldemokratikommittén
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13257-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Civildepartementet

Regeringen bemyndigade den 13 februari 1992 chefen för Civildepartementet att tillkalla en kommitté (dir.1992:12) med uppgift att överväga olika åtgärder för att stärka den lokala demokratin. Kommittén har antagit namnet Lokaldemokratikommittén (C 1992:01).

I arbetet med betänkandet har som ledamöter deltagit kommunalrådet Sven Lindgren, ordförande, kommunalrådet Erik-Abel Ejerud, kommunalrådet Lars Engqvist, riksdagsledamoten Stig Grauers, landstings- och fullmäktigeledamoten Ulla-Britt Hagström, kommunalrådet Gun-Britt Mårtensson, rektor Magnus Persson, kanslichefen Gustav Rhenman, riksdagsledamoten Catarina Rönnung, kommunalrådet Lars-Gerhard Westberg och kommunalrådet Roland Åkesson.

Som sakkunniga har deltagit stabschefen Jan Grönlund, Landstingsförbundet, departementsrådet Sören Häggroth, Civildepartementet, och direktören Curt Riberdahl, Svenska Kommunförbundet.

Som experter har deltagit departementssekreterare Eva Agevik, Näringsdepartementet, kanslirådet Erik Göransson, Justitiedepartementet, kammarrättsassessorn Charlotte Hedberg, Finansdepartementet, departementssekreterare Gunilla Sterner och departementssekreterare Erna Zelmin-Åberg, båda Civildepartementet.

Sakkunnige Kai Kronvall är kommitténs huvudsekreterare.

Stadsjuristen Stig Hellmers har utarbetat föreliggande betänkande.

Kommittén har tidigare överlämnat betänkandena (SOU 1992:72) Det kommunala medlemskapet, (SOU 1992:128) Kommunal uppdragsverksamhet och (SOU 1992:134) Handlingsoffentlighet hos kommunala företag.

Kommittén får härmed överlämna betänkandet (SOU 1992:140) Sekretesslagen i en fri kommunal nämndorganisation.

Stockholm i januari 1993

Sven Lindgren

Erik-Abel Ejerud

Lars Engqvist

Stig Grauers

Ulla-Britt Hagström

Gun-Britt Mårtensson

Magnus Persson

Gustav Rhenman

Catarina Rönnung

Lars-Gerhard Westberg

Roland Åkesson

/Kai Kronvall

Innehållsförteckning

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Författningsförslag | 7 |
| SAMMANFATTNING | 13 |
| 1 INLEDNING | 17 |
| 2 DIREKTIVEN | 18 |
| 3 HUVUDDRAGEN I GÄLLANDE LAGSTIFTNING OM PERSONSEKRETESS INOM KOMMUNAL VERKSAMHET | 21 |
| 3.1 Sekretesslagens tillämpningsområde | 21 |
| 3.2 Sekretessen och myndigheterna | 22 |
| 3.3 Skyddet för enskildas personliga förhållanden | 26 |
| 3.4 Begreppen personliga förhållanden och men | 31 |
| 3.4.1 Begreppet personliga förhållanden | 31 |
| 3.4.2 Begreppet men | 32 |
| 3.5 Skaderekvisiten | 33 |
| 3.6 Regler som bryter sekretessen | 35 |
| 4 UTREDNINGSPÅRBEJÄT | 38 |
| 5 TIDIGARE BEHANDLING AV DE AKTUELLA SEKRETESSPROBLEMEN I KOMMUNAL VERKSAMHET | 42 |
| 5.1 Sekretessfrågornas behandling i anslutning till 1991 års kommunallag | 42 |
| 5.2 Tillämpningsproblem i en integrerad nämnd med skilda sekretessområden | 44 |

| | | |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 5.3 | Uppgiftslämnande mellan förskola/fritidshem (skolbarnomsorg) och obligatoriska skolan | 46 |
| 5.4 | Den kommunala fritidsverksamheten för barn och ungdom | 56 |
| 5.5 | Sekretessen mellan socialtjänstens äldre- och handikappomsorg och hälso- och sjukvården | 58 |
| 6 | ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG | 61 |
| 6.1 | Allmänna överväganden om integrering av verksamhetsområden med olika sekretessregler | 61 |
| 6.2 | Den kommunala fritidsverksamheten för barn och ungdom jämförs med socialtjänst i sekretesshänseende | 71 |
| 6.3 | Sekretessen mellan socialtjänstens äldre- och handikappomsorg och sjukvården bör övervägas i samband med frågan om huvudmannaskapet för primärsjukvården | 72 |
| 6.4 | Integrering av skola och skolbarnomsorg kräver inte en starkare sekretess inom skolan | 73 |
| 6.5 | Sekretess med olika styrka inom socialtjänsten | 76 |
| | Barnomsorg | 80 |
| | Äldre- och handikappomsorg | 82 |
| | Lagteknisk lösning | 82 |
| 6.6 | Kontakter underlättas mellan de kommunala nämnder som verkar inom samma sekretessområde i kommunen | 82 |
| 7 | SPECIALMOTIVERING | |
| 7.1 | Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) | 87 |

Förslag till

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 4 § och 14 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

4 §¹

Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretessen gäller dock inte beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke.

Inom kommunal familjerådgivning gäller sekretess för uppgift som enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen.

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av

¹Senaste lydelse 1992:1070

Nuvarande lydelse

socialnämnd. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet samt verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Med socialtjänst jämfställs ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utläningar, ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utläningar samt ärenden om tillstånd till riksfärdtjänst.

Föreslagen lydelse

den eller de nämnder som enligt kommunfullmäktiges beslut fullgör kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av beslut, som fattats av sådan nämnd, eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet samt verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Med socialtjänst jämfställs ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utläningar, ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utläningar samt ärenden om tillstånd till riksfärdtjänst. Med socialtjänst jämfställs också kommunal fritidsverksamhet för barn och ungdom.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Sekretess enligt första stycket gäller inte anmälan eller beslut i ärenden om ansvar eller behörighet för personal inom kommunal hälso- och sjukvård.

En kommunal myndighet som bedriver verksamhet som avses i första och tredje styckena får lämna uppgift till annan kommunal myndighet inom samma kommun om det inte kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

14 kap.

2 §²

Sekretess hindrar inte att uppgift i annat fall än som avses i 1 § lämnas till myndighet, om uppgiften behövs där för

1. förundersökning, rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten mot någon rörande hans deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer,

²Senaste lydelse 1991:1874

2. omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer, eller

3. tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer,

Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas i muntligt eller skriftligt yttrande av sakkunnig till domstol eller myndighet som bedriver förundersökning i brottmål.

Sekretess hindrar inte att uppgift om enskilds adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428). Uppgift hos televerket om enskilds telefonnummer får dock, om den enskilde hos televerket begärt att abonnemanget skall hållas hemligt och uppgiften omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § tredje stycket, lämnas ut endast om den myndighet som begär uppgiften finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl.

Sekretess hindrar inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter.

För uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1-6 och 33 §§, 8 kap. 8 § första stycket, 9 eller 15 § eller 9 kap. 4 eller 7 §, 8 § första eller andra stycket eller 9 § andra stycket gäller vad som föreskrivs i fjärde stycket endast såvitt angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Dock hindrar sekretess enligt 7 kap. 1, 4 eller 33 §§ inte att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

Tredje och fjärde styckena gäller inte uppgift som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 9 § första stycket.

Secretess enligt 7 kap. 4 § första och tredje styckena eller 9 § hindrar inte att uppgift om enskild lämnas till en annan myndighet inom samma kommun om sekretess enligt motsvarande bestämmelse blir gällande för uppgiften hos den mottagande myndigheten, och om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd.

Sekretess enligt 7 kap. 1 § och 4 § första och tredje styckena hindrar inte att uppgift om enskild, som inte fyllt arton år eller som fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel, eller närstående till denne lämnas från myndighet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten till annan sådan myndighet, om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Detsamma gäller i fråga om lämnande av uppgift om gravid kvinna eller närstående till henne, om det behövs för en nödvändig insats till skydd för det väntade barnet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

SAMMANFATTNING

I betänkandet behandlas de problem vid tillämpningen av sekretesslagen som är förknippade med kommunernas frihet att bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden.

De direkta svårigheter som uppstår vid en integrering av olika verksamheter med olika sekretessområden till samma organ kan främst lösas praktiskt genom förvaltningsorganisationens utformning och utnyttjande av delegeringsmöjligheterna. Att utforma förvaltningsorganisationen så att samma personer handlägger ärenden från olika sekretessområden måste anses strida mot grunderna för sekretesslagen, om det medför en uppenbar risk för att integritetskänsliga uppgifter om enskilda personer kan utnyttjas eller omedvetet påverka handläggningen utanför det sekretessområde de tillhör. Någon ytterligare lagreglering föreslås inte för att hindra sådant "obehörigt" användande av information. I likhet med vad som anses gälla för spridning av sekretesskyddade uppgifter inom en myndighet förutsätts förvaltningsorganisationen utformad med omdöme och beaktande av vad som uttalats i frågan. När det gäller de förtroendevalda i en nämnd med integrerade verksamheter förutsätts delegering exempelvis till utskott, liksom hittills användas i en omfattning som är möjlig. Det är dock inom tjänstemannaförvaltningen där olika uppgifter inhämtas och kontakter med enskilda sker, som risken finns att en integrering kan undergräva den enskildes förtroende för verksamheten.

Möjligheterna till en bra fungerande samverkan mellan olika verksamhetsgrenar såsom skola, socialtjänst och sjukvård hindras ofta genom svårigheter att tillämpa det omvända strängare skaderekvisitet i socialtjänstsektressen. Det medför att uppgifter förtigs när de egentligen borde kunna lämnas ut. För att åstadkomma bättre samarbetsförhållanden mellan olika verksamhetsområden inom en kommun utan att den enskildes sekretesskydd försvagas föreslås, att socialtjänstens uppgiftslämnande till andra kommunala myndigheter inom en kommun skall kunna ske med tillämpning av ett rakt skaderekvisit. Det medför bl.a. större flexibilitet vid utformningen av förvaltningsorganisationen om flera verksamheter blandas i samma nämnd. I det samarbete mellan förskola och fritidshem å ena sidan och den obligatoriska skolan å den andra, som framstår som alltmer nödvändigt och naturligt när dessa verksamheter integreras med varandra, kommer det mindre stränga skaderekvisitet att gälla i stället för det omvända med presumtion för sekretess. Det innebär att vid lämnande av uppgifter om förskole- och fritidshemsbarn till skolans personal skall menbedömning inte behöva göras för varje enskilt barn utan med utgångspunkt från uppgiftens typiskt sett integritetskänsliga karaktär. Uppgifter om barn i förskolans och fritidshemmens pedagogiska verksamhet bör således normalt inte omfattas av sekretess vid ett sådant uppgiftslämnande. Inom socialtjänstens övriga serviceinriktade delar som serviceboende, hemtjänst m.m. kan handläggningen av ärenden lättare samordnas med annan serviceinriktad verksamhet som exempelvis bostadsförmedling, om de inte gäller bistånd av mer integritetskänslig art. Den föreslagna ändringen kan tillsammans med de ytterligare begränsningar i sekretessen, som föreslås i det

följande, underlätta för kommuner att inrätta s.k. medborgarkontor, där serviceärenden från olika samhällssektorer skall kunna få en gemensam handläggning. Den kommunala fritidsverksamheten för barn och ungdom jämställs samtidigt med socialtjänst ur sekretesssynpunkt.

Som en konsekvens av en friare nämndorganisation kan genom uppdelning av en verksamhet inom ett sekretessområde på flera nämnder, sekretess komma att gälla mellan dessa. De informella kontakter som kan tas mellan socialtjänstens olika delar är en av grundstenarna för den helhetssyn socialtjänstlagen ger uttryck för. Sådana kontakter försvåras med nuvarande lagstiftning vid en uppdelning av socialtjänsten på olika nämnder. Eftersom det inte är den enskildes skyddsbehov som med nuvarande lagstiftning är avgörande för var gränserna för sekretess kommer att dras utan fullmäktiges organisationsbeslut, föreslås en ändring av 14 kap. 2 § sekretesslagen om vissa begränsningar i sekretessen. Ändringen gäller sekretessen inom socialtjänsten utom familjerådgivningen och skolan och har den innebörden att dessa verksamhetsområden ur sekretesssynpunkt kommer att uppfattas som en helhet även om de är uppdelade på olika nämnder. Det uttrycks så, att uppgift om enskild kan lämnas till annan myndighet inom samma kommun om sekretess enligt motsvarande bestämmelse blir gällande för uppgiften hos den mottagande myndigheten och om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd.

De sekretessproblem som är förknippade med samarbetet mellan den sociala hemtjänsten och primärsjukvården föreslås tas upp till

överväganden i samband med frågan om försöksverksamheten med primärkommunalt driftsansvar eller huvudmannaskap för primärsjukvården.

De särskilda rättsliga problem som kan uppstå på offentlighets- och sekretessområdet när en kommun eller ett landsting tillämpar s.k. beställar- utförarmodeller i sin nämndorganisation behandlas inte i detta betänkande. Kommittén avser i stället att ta upp den frågan i samband med överväganden och förslag om åtgärder som kan underlätta införande av alternativa produktions- och driftformer i den kommunala verksamheten.

1 INLEDNING

I samband med tillkomsten av kommunallagen (1991:900) behandlades vissa frågor om sekretess och handlingsoffentlighet. Det gällde för det första vilka konsekvenser en friare kommunal nämndorganisation skulle få för sekretesslagstiftningens tillämpning (prop. 1990/91:117 s. 43-44, 1990/91:KU38 s. 36). För det andra gällde det frågan om handlingsoffentlighet i kommunala företag (prop. s. 55-57, KU s. 43-47).

Lagrådet ansåg i sitt yttrande att en översyn av sekretesslagen var påkallad med anledning av den nya kommunallagens tillkomst, vilket ställningstagande motiverades med hänsyn till bl.a.

ovannämnda sekretessfrågor rörande en friare nämndorganisation.

Konstitutionsutskottet delade Lagrådets uppfattning och på utskottets hemställan beslöt riksdagen att ge regeringen till känna vad utskottet anförde.

I detta betänkande behandlas den del som avser sekretesslagens tillämpning i en friare nämndorganisation.

2 DIREKTIVEN

Av direktiven (Dir 1992:12) framgår följande i den del som gäller konsekvenserna av sekretesslagens tillämpning i en friare nämndorganisation:

"En friare nämndorganisation innebär att uppgifter från skilda verksamhetsområden som är sekretessbelagda kan komma att hanteras inom en och samma nämnd. Detta har redan tidigare förekommit hos kommuner som har inrättat kommunalnämnder.

Sekretesslagen är så uppbyggd att sekretessen i de skilda bestämmelserna i regel är avgränsad till viss verksamhet, till ärenden av angivet slag eller - mer undantagsvis - till viss myndighet. Sekretessbelagda uppgifter får i princip inte utnyttjas utanför den verksamhet i vilken sekretessen gäller för uppgifterna. En integrering av olika verksamheter till ett och samma organ kan skapa bekymmer när det gäller sekretesslagens tillämpning. Förtroendevalda och anställda, främst inom hälso- och sjukvården, omsorgsverksamheten, socialtjänsten och skolan, kan få kunskap om sekretessbelagda uppgifter om enskilda personliga förhållanden från ett område som inte får utnyttjas vid handläggningen av ett ärende inom ett annat område.

Skolbarnsomsorgskommittén har i sitt betänkande Skolbarnsomsorg, en helhet (SOU 1991:54) föreslagit att

sekretesslagen ändras i syfte att åstadkomma en stark och enhetlig sekretess för personal inom en integrerad skolbarnomsorg (s. 140). I budgetpropositionen 1992 (prop. 1991/92:100 Bilaga 9, s. 27), som ännu inte behandlats av riksdagen, framhåller utbildningsministern att sekretesslagstiftningen för närvarande är föremål för en översyn i samband med den ändrade kommunallagstiftningen och föreslår därför inga ändringar i gällande lagstiftning. Kommittén bör ta del av skolbarnsomsorgskommitténs arbete med dessa frågor och remissinstansernas synpunkter och överväga eventuella åtgärder med anledning härav.

Frikommunutredningen tog i sitt betänkande Frikommunförsöket - Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation (SOU 1991:25) upp frågan om tillämpningen av sekretesslagstiftningen inom ramen för frikommunernas organisatoriska frihet. Utredningen hävdade att en friare nämndorganisation i sig inte inneburit någon principiell nyordning för tillämpningen av sekretesslagstiftningen men att man inte kan bortse från att tillämpningsproblem kan uppkomma då olika verksamheter integreras i ett gemensamt politiskt organ. Enligt utredningens mening måste därför sekretessfrågorna ägnas fortlöpande uppmärksamhet.

I kommunallagspropositionen (s. 44) sade sig regeringen dela frikommunutredningens allmänna bedömning och uttalade att den avsåg att följa utvecklingen och överväga frågan om sekretesslagens tillämpning ytterligare vid en senare tidpunkt.

Mot denna bakgrund bör kommittén få i uppdrag att göra den översyn av sekretesslagen som riksdagen begärde och därvid

dels överväga hur man inom ramen för sekretesslagstiftningen kan finna lösningar på de problem som är förknippade med att sekretesskyddade uppgifter från skilda verdsamhetsområden kan förekomma inom integrerade verksamheter,

-----"

3 HUVUDDRAGEN I GÄLLANDE LAGSTIFTNING OM PERSONSEKRETESS INOM KOMMUNAL VERKSAMHET

3.1 Sekretesslagens tillämpningsområde

Den nu gällande sekretesslagen (1980:100) trädde i kraft den 1 januari 1981. I lagen samordnades alla de regler om tystnadsplikt för offentliga funktionärer som fanns spridda i olika författningar med de regler om hemlighållande av handlingar som tidigare fanns i 1937 års sekretesslag eller lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

Genom att reglerna om tystnadsplikt och handlingsoffentlighet har sammanförts innebär sekretess enligt lagen ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att en allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt. Det är således uppgifternas innehåll och förekomst i ett visst sammanhang som bestämmer om de skall skyddas. De behöver alltså inte vara dokumenterade i en handling för att omfattas av sekretess. Det räcker med andra ord att vissa faktiska förhållanden konstateras av någon offentlig funktionär för att denne skall iaktta tystnadsplikt om dessa. Lagen använder alltså ett enhetligt sekretessbegrepp och i de flesta fall föreskrivs att sekretess gäller för viss uppgift.

Till förbudet att röja en hemlig uppgift har kopplats ett förbud att i övrigt utnyttja sekretessbelagda uppgifter utanför den verksamhet där sekretessen gäller (1 kap. 4 § SekrL).

Sekretesslagen gäller för verksamhet som bedrivs av statliga eller kommunala myndigheter. Vid tillämpning av lagen skall bl.a. kommunala beslutande församlingar jämföras med myndigheter. Detsamma gäller vissa enskilda organ som fullgör vissa statliga uppgifter av myndighetskaraktär (t.ex. AB Svensk Bilprovning). I 1 kap. 1 § sekretesslagen har därför angetts att lagens bestämmelser gäller i det allmännas verksamhet och således inte bara hos de allmänna organ som definieras som myndigheter.

3.2 Sekretessen och myndigheterna

Sekretess gäller inte bara i förhållande till enskilda (1 kap. 2 §) utan också mellan olika myndigheter (1 kap. 3 §). Sekretess kan också gälla inom en myndighet om den är uppdelad i olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga gentemot varandra (1 kap. 3 § andra stycket). Det hindrar emellertid inte att uppgifter lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Ett av de viktigare undantagen är den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen (se nedan avsnitt 3.6).

Vad som avses med självständig verksamhetsgren inom en myndighet har inte definierats i lagen. Tolkningen av begreppet får i stället göras med ledning av sekretesslagens förarbeten.

Konstitutionsutskottet ifrågasatte vid behandlingen av propositionen till sekretesslagen om inte en precisering av regeln om självständiga verksamhetsgrenar var nödvändig om den skulle gå att tillämpa (KU 1979/80:37 s. 13). Enligt Konstitutionsutskottet skall sekretessgränserna när det gäller förhållandet inom en och samma

myndighet sammanfalla med motsvarande begränsningar i vad gäller handlingsoffentligheten. När olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet skall betraktas som självständiga i förhållande till varandra får bedömas med ledning av motivuttalandena i propositionen 1975/76:160 till 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen (TF). Denna regel säger att en handling inte blir allmän när den överlämnats till annat organ inom samma myndighetsorganisation med mindre de olika organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra. I propositionen framhölls att omständigheter av betydelse för bedömningar av när de uppträder självständigt kan vara, att organet självständigt förvaltade viss egendom, hade viss handlingsfrihet inom en angiven ekonomisk ram eller i övrigt kan vidta vissa faktiska åtgärder på eget ansvar.

Nu kan emellertid konstateras att TF:s och sekretesslagens bestämmelser har olika syften. TF:s bestämmelser tar sikte på att avgöra frågan om en handling har lämnat en myndighet dvs. expedierats eller kommit in till en myndighet och därigenom blivit allmän. Med andra ord handlar det om att kunna bestämma om allmänhetens rätt att ta del av den har uppstått eller inte. Sekretesslagens regel om sekretess mellan olika verksamhetsgrenar syftar till att upprätthålla sekretess mellan enheter som framför allt sysslar med olika verksamheter inom en och samma myndighet. Om de olika självständiga verksamhetsgrenarna ägnar sig åt samma verksamhet kan det inte finnas samma behov att upprätthålla sekretess mellan dessa. Den organisatoriska indelningen av en myndighet kan inte ensam vara av avgörande intresse ur sekretesssynpunkt. Viktigare torde myndighetens indelning i

sakområden eller funktioner vara. (Se Corell m.fl. Sekretesslagen, 3:e uppl s. 69 f.)

Regelns tillämplighet på den kommunala organisationen har behandlats i ett annat lagstiftningsärende. Det ledde emellertid inte till någon lagändring på den punkten. I sammanhanget gjordes ändå en del uttalanden av intresse för skolans och socialtjänstens del. I fråga om skolans område gjorde föredragande statsrådet följande uttalande i prop. 1981/82:186, s 38:

"Med anledning av ett påpekande från en remissinstans vill jag framhålla att skolhälsovården och skolans verksamhet i övrigt torde få hänföras till sådana olika verksamhetsgrenar inom skolan som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (jfr 1 kap. 3 § andra stycket SekrL). Sekretess lär därför i och för sig gälla t.ex. i förhållandet mellan en skolläkare och en skolkurator.

I övrigt är det svårt att mer generellt uttala sig om i vilken utsträckning det förekommer olika verksamhetsgrenar inom en och samma skolmyndighet. Det torde emellertid endast mer sällan förekomma en organisatorisk uppdelning på olika verksamhetsgrenar med skilda slag av verksamheter på skolans område, om man bortser från skolhälsovården. Den naturliga utgångspunkten är att se den elevvårdande verksamheten och undervisningssidan som en integrerad del av skolverksamheten. Normalt kan man därför säga att det i sekretesslagens mening

finns endast en verksamhetsgren inom en skolmyndighet. Här bortses då från skolhälsovården. Innebörden härav är exempelvis att en skolkurator, som i sin verksamhet har inhämtat vissa sekretessbelagda uppgifter om en elev vilka har betydelse för elevens skolsituation, kan lämna uppgifterna vidare till elevens klassföreståndare.

Med anledning av ett annat påpekande vill jag framhålla att sekretesslagen inte reglerar vad som gäller för hanteringen av hemliga uppgifter inom en myndighet eller en verksamhetsgren. Helt klart är att ett fritt uppgiftsutbyte måste få förekomma mellan de personer som deltar i handläggningen av ett ärende inom en myndighet. Det är därutöver närmast en etisk fråga i vilken utsträckning hemliga uppgifter kan röjas inom en myndighet eller en verksamhetsgren."

När det gäller socialtjänsten uttalade föredragande statsrådet följande i samma proposition (s. 47):

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

Detta är fallet vid de alkoholpolikliniker som socialnämnden är huvudman för".

I en kommunal nämndorganisation är varje nämnd med underlydande förvaltningskontor att anse som en myndighet i sekretesslagens mening och sekretess gäller mellan nämnderna enligt 1 kap. 3 §. Detta gäller också om exempelvis socialtjänsten i en kommun fördelats på distriktsnämnder eller kommunalnämnder. Genom den nya kommunallagen har kommunerna frihet att organisera nämnderna efter andra principer än den sektorsprincip som sekretesslagen bygger på, nämligen att en myndighet svarar för hela verksamheten. Så kan exempelvis de delar av socialtjänsten som berör barn och ungdom föras ihop med skolan i en egen nämnd medan socialtjänsten i övrigt hålls samman inom en nämnd eller fördelas på exempelvis kommunalnämnder. Genom en sådan uppdelning kommer en sekretessgräns att dras inom socialtjänsten mellan barn- och ungdomsfrågor och de som rör bistånd, vård och behandling i övrigt. Inom den nämnd som ansvarar för barn- och ungdomsfrågor inom socialtjänsten å ena sidan och skolfrågor å den andra kommer sekretess att gälla mellan dessa funktioner såsom självständiga verksamhetsgrenar inom samma myndighet. I en kommunalnämnd med ansvar för socialtjänst och skola gäller samma förhållande.

3.3 Skyddet för enskildas personliga förhållanden

De materiella sekretessbestämmelser i sekretesslagen som främst är av intresse vid tillämpningen i en fri kommunal nämndorganisation,

är de som finns upptagna i lagens 7 kap. och som omfattar sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilda personliga förhållanden.

Inom det allmännas hälso- och sjukvårdsverksamhet gäller sekretess enligt 1 § för uppgifter om enskildas hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Förutom den hälso- och sjukvård som drivs i självständigt organiserad form kan hälso- och sjukvård utgöra inslag i annan förvaltning som företagshälsovård inom personaladministration, inom skolan och inom socialtjänsten. Denna hälso- och sjukvård faller under sekretessen i nämnda paragraf och inte under den sekretess som kan gälla för myndigheten där den organisatoriskt hör hemma.

Inom socialtjänsten gäller sekretess enligt 4 § för uppgifter om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Inom den kommunala familjerådgivningen gäller s.k. absolut sekretess för uppgift som enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen. I paragrafen lämnas också en upplysning om vilka verksamheter som ingår i socialtjänsten. Det är främst verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om tvångsingripanden mot unga eller missbrukare som avses. Men också verksamhet som enligt annan lag skall ombesörjas av socialnämnd räknas till socialtjänst, t.ex. vissa uppgifter enligt föräldrabalken, som gäller fastställande av faderskap, eller frågor om underhållsbidrag.

Den kommunala hälso- och sjukvården enligt lagstiftningen om ändrad ansvarsfördelning inom äldreomsorgen tillhör i sekreteshänseende samma verksamhetsområde som den kommunala socialtjänsten (se prop. 1990/91:14 s. 84 ff.). Detta är en följd av att den hälso- och sjukvård kommunerna fått ansvar för utgör en integrerad del i socialtjänsten. Till socialtjänst hänförs också verksamhet vid kommunal invandrarbyrå. Med socialtjänst jämställs ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar och fr.o.m. den 1 januari 1993 även ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar samt ärenden om tillstånd till riksfärdtjänst.

Inom skolväsendet dvs. grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan samt i en kommunal riksinternatskola gäller sekretess för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilda personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. Bestämmelsen finns i 9 § första stycket. I paragrafens andra stycke föreskrivs sekretess i den elevvårdande verksamheten och för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier. Sekretessen är här svagare och gäller bara om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. I tredje stycket finns motsvarande sekretessregler för bl.a. den kommunala vuxenutbildningen.

I 11 § finns sekretess för enskilda personliga förhållanden i myndighetens personalsociala och personaladministrativa

verksamhet. I den förre gäller sekretessen uppgifter som hänför sig till bl.a. psykologisk undersökning eller behandling och i den senare uppgifter om enskilds hälsotillstånd och för uppgift om enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende om omplacering eller pensionering av anställd. Sekretess av olika styrka gäller i verksamheterna. I den personalsociala gäller sekretess för de uppgifter som nämnts om det inte står klart att de kan lämnas ut utan att medföra men. För andra uppgifter i denna verksamhet liksom i den personaladministrativa gäller sekretess bara om det kan antas att ett röjande medför men. I paragrafens fjärde stycke finns ett sekretesskydd för anställda som kan bli utsatta för våld eller annat allvarligt men om uppgifter om deras personliga förhållanden röjs och som finns i den personaladministrativa verksamheten. Den kan vara aktuell att tillämpa för socialtjänstpersonal som kan riskera bli utsatt för våld, hot eller andra trakasserier om adress och telefonnummer till bostaden lämnas ut.

I 14 § finns en bestämmelse till skydd för utläningar. För sekretess krävs att det kan antas att röjande av en uppgift om en utläning skulle medföra att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men. Risken för men skall vara föranledd av förhållandet mellan utläningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utläningar. För kommunala myndigheter, invandrarbyråer eller socialnämnder, är det i första hand tillämpning av 7 kap. 4 § sekretesslagen som kommer i fråga.

Sekretessen för uppgift i personregister som avses i datalagen (1973:289) gäller enligt 16 § bara om det kan antas att ett

utlämnande av uppgiften skulle medföra att den används för automatisk databehandling i strid med datalagen. Om den som begär uppgiften kan visa ett tillstånd från Datainspektionen att uppgiften får användas på sådant sätt skall den lämnas ut, om den inte omfattas av någon annan sekretessregel. Detsamma gäller om det av någon annan orsak inte finns skäl att anta att uppgiften skall databehandlas. Det gäller främst om en enskild person vill ha en enstaka personuppgift. Är det fråga om massuttag finns däremot skäl att göra sådant antagande.

Slutligen skall här nämnas den sekretess som enligt 25 § gäller i ärende om kommunal bostadsförmedling om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider betydande men om uppgifter röjs. Motsvarande sekretess gäller i ärenden om bostadsbidrag eller bostadsanpassningsbidrag. Innebörden i begreppet betydande men är att det skall gälla känsliga uppgifter, som kan förekomma i s.k. förtursfall, såsom uppgifter om missbruk eller känsliga sjukdomar. Däremot skall normalt inte uppgifter om att någon skall gifta sig, väntar barn eller är trångbodd medföra sekretess.

Hittills har endast behandlats de bestämmelser i 7 kap. sekretesslagen som är av intresse i kommunala nämndsammanhang och som avser personliga förhållanden. I lagens 9 kap. finns de bestämmelser som avser skydd för enskilds förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur. Av intresse i detta sammanhang är 9 kap. 14 § som föreskriver sekretess hos överförmyndare eller överförmyndarnämnd i ärende enligt föräldrabalken för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen

gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Enligt 17 kap. 6 § föräldrabalken har emellertid den myndige själv om han fyllt 16 år eller dennes make och närmaste släktingar rätt att ta del av de räkningar och andra handlingar rörande förmyndarskapet som förvaras hos överförmyndaren. Detsamma gäller ifråga om godmanskap och förvaltarskap.

3.4 Begreppen personliga förhållanden och men

Som framgått av den föregående redovisningen av de materiella sekretessreglerna är det uppgifter om personliga förhållanden som skyddas. Uppgifterna åtnjuter med ett undantag (familjerådgivningen) sekretesskydd bara om det skulle medföra men för någon om de röjs för utomstående. Innebörden och tolkningen av de båda begreppen personliga förhållanden och men skall här förklaras närmare.

3.4.1 Begreppet personliga förhållanden

I 2 kap. 2 § första stycket TF räknas upp de intressen som får skyddas genom att allmänna handlingar hålls hemliga. Bland dessa intressen finns i punkt 6 skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Varken tryckfrihetsförordningen eller förarbetena till bestämmelsen ger någon vägledning för tolkningen av begreppet. Innebörden skall således bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Det innebär att till personliga förhållanden räknas såväl uppgifter om en persons bostadsadress, telefonnummer, anställning som uppgifter om hälsotillstånd,

missbruk m.m. Även uppgifter om en persons ekonomi faller under begreppet personliga förhållanden. Till personliga förhållanden hänförs således enligt lagen uppgifter av mycket skiftande natur allt från harmlösa uppgifter till djupt integritetskänsliga uppgifter. Om de skall vara sekretesskyddade eller inte avgörs som regel efter en bedömning om det kan medföra men för någon enskild om uppgiften röjs. Själva menbedömningen är i sin tur kopplad till ett skaderekvisit av varierande styrka.

3.4.2 Begreppet men

För att ange den effekt eller olägenhet som kan uppstå om en uppgift röjs och som erfordras för att sekretess skall gälla används uttrycken "skada" eller "men". Någon definition av begreppen finns inte i lagtexten. Begreppet "skada" är avsett för en effekt av ekonomisk art. Begreppet "men" används bara om fysiska personer. När det gäller begreppet "men" som används i lagtexten i 7 kap. råder det emellertid inget tvivel om att de befarade olägenheter som kan leda till sekretess beträffande personliga förhållanden kan vara såväl personligt obehag som ekonomisk förlust. Ordet "men" avser emellertid i första hand integritetskränkningar även om det i vissa sammanhang också kan inbegripa ekonomiska konsekvenser.

De effekter som i första hand åsyftas med "men" är att någon kan bli utsatt för andras missaktning om hans personliga förhållanden kommer till annans kännedom. Det är den berörda personens egen upplevelse som bildar utgångspunkten för om "men" skall anses föreligga. Denna subjektiva bedömning måste emellertid i viss utsträckning sättas i relation till och ge vika för de gängse

värderingar som gäller i samhället för uppgifter av ifrågavarande slag. Att en person tycker att det i största allmänhet är obehagligt att andra vet var han bor kan i normalfallet inte innebära "men" i den här avsedda betydelsen. En annan bedömning blir det givetvis om personen har välgrundad anledning att hålla sin adress hemlig, t.ex. på grund av risk för hot eller trakasserier från någon annan.

För att sekretess skall kunna upprätthållas även mellan myndigheter kan också risken för att någon blir utsatt för helt rättsenliga åtgärder vara att bedöma som "men". I sådana fall kan alltså ett konstaterat "men" innebära sekretess för en uppgift om inte sekretesslagen innehåller någon tillämplig bestämmelse om undantag från sekretessen.

3.5 Skaderekvisiten

De flesta bestämmelserna i sekretesslagen har utformats så att en uppgift inte skall omfattas av sekretess om man inte kan förutse någon skada av att uppgiften lämnas ut. Om så inte är fallet är uppgifterna offentliga. Den norm som tillämparen skall använda för att göra denna bedömning är det skaderekvisit som finns angivet i bestämmelsen. Det anger inom vilka ramar tillämparen får göra sin bedömning av om uppgiften omfattas av sekretess eller om den är offentlig.

Skaderekvisiten ger upplysning om vilken styrka sekretessen har med hänsyn till uppgifternas typiskt sett integritetskänsliga natur när det gäller personliga förhållanden. Den typ av skada som då skall förutses uppkomma är alltså den som benämns som "men".

Det förekommer två typer av skaderekvisit i sekretesslagen. Den ena innebär en presumtion för offentlighet. Den brukar allmänt benämnas "rakt skaderekvisit". Den andra som går under benämningen "omvänt skaderekvisit", innebär en presumtion för sekretess. Benämningarna "rakt" respektive "omvänt" finns inte i lagtexten. I lagtexten uttrycks i stället det "raka" så, att sekretess föreligger om det kan antas att en viss skada/men uppstår om uppgiften röjs. Det "omvända" uttrycks så, att sekretess gäller, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada/men.

Det raka skaderekvisitet innebär att bedömningen av risken för skada eller men inte behöver göras med utgångspunkt i det enskilda fallet. Frågan är i stället om huruvida ett utlämnande av uppgiften typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som skyddas. Uppgiften skall normalt falla utanför sekretessen om den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös. När en bestämmelse har ett rakt skaderekvisit skall offentlighet vara huvudregel.

Vid det omvända skaderekvisitet är som nämnts sekretess huvudregel. Det innebär att funktionären har ett begränsat utrymme för sin bedömning. Det skall alltså vara klarlagt i det enskilda fallet att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. I praktiken kan det innebära att den som tillämpar regeln måste veta vad uppgiften skall användas till och många gånger ha kännedom om mottagarens identitet. Vid tillämpningen av det raka skaderekvisitet behöver sådana upplysningar sällan inhämtas. Något som annars är förbjudet när det gäller utlämnande av allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess.

3.6 Regler som bryter sekretessen

Som nämnts i det föregående (avsnitt 3.2) gäller enligt 1 kap. 3 § sekretesslagen sekretessen mellan myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet om de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Sekretesskyddade uppgifter hos en myndighet får inte röjas för en annan myndighet om det inte finns föreskrifter om det i sekretesslagen eller annan lag som sekretesslagen hänvisar till. De sekretessbrytande regler som finns i sekretesslagen och som är av betydelse för kommunala myndigheter är följande.

Enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen utgör sekretess inget hinder mot att uppgift lämnas ut om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. En socialförvaltning kan vara tvungen att lämna ut uppgifter till exempelvis skolan i samband med en utredning om vård av barn. För att få nöjaktiga svar i utredningsarbetet kan det alltså vara nödvändigt att lämna ut sekretesskyddade uppgifter till den som tillfrågas (JO 1990/91 s. 366). Enbart effektivitetsskäl får inte åberopas för att bryta sekretessen utan det skall vara en nödvändig förutsättning för att ett visst åliggande skall kunna fullgöras. Bestämmelsen kan inte åberopas för att hjälpa en annan myndighet att fullgöra sin verksamhet. Av förarbetena till sekretesslagen framgår att bestämmelsen skall tillämpas restriktivt.

Enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen hindrar sekretess inte att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag

eller förordning. I 66 § socialtjänstlagen finns en sådan sekretessbrytande bestämmelse som innebär att socialnämnd utan hinder av sekretess skall lämna bl.a. uppgift om huruvida någon vistas i hem för vård och boende om uppgiften begärs av domstol, åklagare, polismyndighet, kronofogde- eller skattemyndighet.

Ytterligare sekretessbrytande bestämmelser finns i 14 kap. 2 § sekretesslagen. Där föreskrivs bl.a. att sekretessen inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården inte hindrar att uppgift lämnas till polis eller åklagare om misstankar om vissa allvarliga brott mot minderåriga eller misstankar om brott med ett minimistraff på två års fängelse. Socialtjänst- och hälso- och sjukvårdssekretessen hindrar inte heller enligt samma paragraf att uppgift om någon som inte fyllt arton år eller någon med allvarliga missbruksproblem lämnas mellan social- och sjukvårdsmyndigheter om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Samma rätt att lämna uppgifter om en gravid kvinna eller närstående gäller om det behövs till skydd för ett väntat barn under graviditeten.

Av betydelse är också den regel i 71 § andra stycket socialtjänstlagen som ålägger alla myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till underårigs skydd. Denna skyldighet gäller också dem som är anställda hos sådana myndigheter. Bestämmelsen gäller förutom de myndigheter vars verksamhet avser barn och ungdom också andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Inom den kommunala

familjerådgivningen, där absolut sekretess gäller, är de som är verksamma där skyldiga att anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om att en underårig misshandlas i hemmet.

Den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen innebär att en myndighet får lämna sekretesskyddade uppgifter till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Generalklausulen gäller inte för uppgifter på hälso- och sjukvårdsområdet eller inom socialtjänsten. I förarbetena till sekretesslagen har det sagts att det är givet, att generalklausulen ger utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med samma sakliga behörighet men med skilda lokala kompetensområden. Det kan gälla mellan kommunalnämnder med ansvar för skolväsendet, inom vilket generalklausulen gäller.

Den enskilde för vilken sekretessen gäller kan efterge sekretessen genom att samtycka till att uppgifter lämnas ut (14 kap. 4 § SekrL). Det förutsätter ett han ensam förfogar över sekretessen. Angår uppgiften flera personer, som när någon sökt socialhjälp för sig själv och sina anhöriga måste även de senare lämna sitt samtycke.

Vid en nödsituation kan slutligen en myndighet bryta sekretessen. Av 24 kap. 4 § brottsbalken framgår indirekt att en myndighet har rätt att göra det för att förhindra allvarlig fara för liv eller hälsa.

4 UTREDNINGSGÄRDET

De problem och svårigheter som påtalats i olika sammanhang när det gäller sekretesslagens tillämpning i kommuner och landsting har inte enbart gällt integrerad verksamhet. Det har lika mycket varit en fråga om att lagen hindrat samarbete mellan myndigheter med olika sekretessområden. Samma problem har således funnits i en traditionell organisation med nämndindelning efter fackområden som i en integrerad nämndorganisation.

Det är framför allt mellan myndigheterna inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och det obligatoriska skolväsendet som informationsbehovet har kommit i konflikt med sekretessen som gäller mellan dem. I en integrerad kommunalorganisation som innehåller dessa verksamhetsområden eller några av dem blir konflikten mellan informationsintresset och intresset av sekretesskydd för känsliga uppgifter om enskilda mer uttalat, eftersom myndighetsgränserna inte utgör ett naturligt skydd mot obehörigt utlämnande eller ett obehörigt utnyttjande av sådana uppgifter.

De nästan obegränsade möjligheter som nya kommunallagen ger och tidigare frikommunförsöket gett kommunerna att fritt organisera och fördela ansvaret för de obligatoriska uppgifter kommunerna har enligt speciallagstiftningen, ger en ny dimension åt problem och svårigheter som funnits sedan sekretesslagens tillkomst.

Det finns därför anledning att redovisa hur frågorna tidigare har belysts i riksdagsmotioner, utredningar, propositioner och utskottsbetänkanden, inte minst för bedömning av om den nämnda organisationsfriheten ger anledning till nya överväganden.

I direktiven för utredningen har som exempel på konsekvenserna av sekretesslagens tillämpning i en friare nämndorganisation endast nämnts att uppgifter från skilda sekretessbelagda verksamhetsområden kan komma att hanteras inom en och samma nämnd. En annan och ur tillämpningssynpunkt mer problematisk konsekvens av en fri nämndorganisation är att en verksamhet som omfattar ett sekretessområde kan delas upp på flera nämnder. Så kan till exempel socialtjänsten delas i en nämnd som uteslutande handlägger frågor om bistånd, vård och behandling och en andra nämnd som ansvarar för barn- och skolbarnsomsorg (daghem och fritidshem) och eventuellt också skolväsendet samt en tredje nämnd med ansvar för äldre- och handikappomsorg. Genom en sådan uppdelning skapas nya sekretessgränser som kan försvåra det samarbete mellan socialtjänstens olika delar som är en av socialtjänstlagens utgångspunkter för att åstadkomma en helhetssyn på familjen och individen i samhället.

Inom skolväsendet behöver däremot inte regeln om sekretess mellan myndigheter lägga några större hinder i vägen för ett nödvändigt informationsutbyte mellan lokala styrelser för skolan eller kommunalnämnder med ansvar för skolan, eftersom generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen gäller inom skolans hela sekretessområde.

"Segregering" av verksamheter inom ett sekretessområde på flera nämnder kan således medföra problem vid tillämpningen av sekretesslagen. Även om det inte kan utläsas direkt ur direktiven att kommittén skall utreda frågan bör den därför ändå belysas i utredningen, som en konsekvens av en friare nämndorganisation.

Likartade sekretessproblem uppstår när en kommun eller ett landsting delar upp sin organisation i beställar- och utförarnämnder. I kommitténs övriga uppdrag ingår även att beskriva och analysera framväxten av sådana nya organisatoriska modeller samt alternativa produktions- och driftformer. Kommittén bör då enligt direktiven föreslå de förändringar i regelverket som analysen kan föranleda. De rättsliga problem som kan uppstå på offentlighets- och sekretessområdet vid tillämpning av beställar- utförarmodellen behandlas därför inte i detta betänkande.

De problem vid tillämpningen av sekretesslagen som skall behandlas är förutom det nämnda problemet med segregering av verksamheten, de som påtalats i tidigare riksdagsmotioner, utredningar, propositioner och utskottsbetänkanden och som riksdagen ansett vara i behov av ytterligare överväganden.

Dessa kan punktvis sammanfattas på följande sätt:

- tillämpningsproblemen i en integrerad nämnd med skilda sekretessområden,
- sekretessen hindrar ett önskvärt uppgiftslämnande från förskola och fritidshem (skolbarnsomsorgen) till den obligatoriska skolan,

- känslig individrelaterad information förekommer inom den kommunala fritidsverksamheten utan att den skyddas av sekretess. Frågan är om fritidsverksamheten i sekretesshänseende skall ha hemvist inom socialtjänsten i en integrerad nämnd,
- sekretessen mellan socialtjänstens äldre- och handikappomsorg och den sjukvård som inte ingår i socialtjänsten, exempelvis hemsjukvården.

Sekretessproblemen vid segregering av verksamheter inom ett sekretessområde ger anledning till att överväga en översyn av sekretesslagens myndighetsbegrepp eller ett generellt undantag från huvudregeln om sekretess mellan myndigheter. Alternativt kan generalklausulen göras tillämplig inom en segregerad myndighetsorganisation även på socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens sekretessområden.

5 TIDIGARE BEHANDLING AV DE AKTUELLA SEKRETESSPROBLEMEN I KOMMUNAL VERKSAMHET

Redan när sekretesslagen antogs 1980 stod det klart att det omfattande lagverket sannolikt skulle komma att föranleda tillämpningssvårigheter i inledningsskedet. Tämligen snart efter ikraftträdandet den 1 januari 1981 utsattes lagen för kritik och förslag till ändringar fördes fram. Den fråga som främst kom i blickpunkten var lagens effekter på uppgiftsutbytet mellan å ena sidan hälso- och sjukvården och socialtjänsten och å andra sidan polisen. En inom Justitiedepartementet upprättad promemoria (Ds Ju 1981:17) Sekretesskydd och informationsbehov som behandlade frågan blev föremål för remissbehandling. Ärendet ledde till en del ändringar i lagen, i första hand när det gäller vårdmyndigheternas förhållande till polis- och åklagarmyndigheterna och socialnämnds upplysningsplikt i vissa utlänningsärenden.

Som tidigare nämnts (avsnitt 3.1) gjordes i prop. 1981/82:186 en del uttalanden om myndigheternas samarbetsmöjligheter i allmänhet som kan vara av intresse i detta sammanhang.

5.1 Sekretessfrågornas behandling i anslutning till 1991 års kommunallag

Som framgått av direktiven har frikommunutredningen i sitt betänkande Frikommunförsöket - Erfarenheter ur försöken med en friare nämndorganisation (SOU 1991:25) tagit upp frågan om tillämpningen av sekretesslagen inom ramen för frikommunernas organisatoriska frihet. Utredningens bedömningar av hur

sekretessfrågorna hanteras i en fri nämndorganisation grundas på en särskild studie som utredningen låtit utföra om vissa rättsliga frågor i samband med frikommunförsöken. När det gällde sekretessfrågorna konstaterade utredningen följande.

"Redan i dag kan emellertid en kommunal nämnd ha ansvar för uppgifter som omfattas av olika sekretessregler. Frågan har också uppmärksammats vid införandet av kommunalnämnder. Det förhållandet att landstingen haft en relativt friare nämndorganisation uppges inte ha lett till några särskilda svårigheter att tillämpa sekretesslagstiftningen.

Förtroendevalda och anställda kan givetvis få tillgång till sekretessbelagda uppgifter från flera verksamheter. Information om och utbildning i sekretesslagstiftningen är därvid bra metoder att komma tillrätta med de svårigheter som kan uppstå.

Det förhåller sig också så att individärenden i allt mindre utsträckning behandlas i själva nämnden. Det minskar givetvis risken för uppgiftsöverföringar. Det bör understrykas att den enskilde helt eller delvis kan efterge sekretessen. Så sker enligt uppgift i betydande omfattning."

Därav drog frikommunutredningen följande slutsatser.

"För tillämpningen av sekretesslagen innebär en friare nämndorganisation ingen principiell nyordning. Även vid sidan av frikommunförsöket förekommer redan idag att kommunala nämnder hanterar verksamheter med olika sekretessregler. Det

går dock inte att bortse från att tillämpningsproblem kan uppkomma vid en integrering av olika verksamheter under ett gemensamt politiskt organ. Sekretessfrågorna måste därför ägnas fortlöpande uppmärksamhet."

I propositionen till nya kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 43 f.) behandlades sekretessfrågorna varvid regeringen konstaterade att det var främst inom hälso- och sjukvården, omsorgsverksamheten, socialtjänsten och skolan som det fanns anledning att räkna med att sekretessbelagda uppgifter kunde komma att behandlas inom samma nämnd. Med hänvisning till frikommunutredningens slutsatser konstaterade slutligen regeringen att sekretessreglerna i och för sig ändå inte hindrar en ordning med en friare nämndorganisation men att utvecklingen skulle följas och att frågan om sekretesslagens tillämpning skulle övervägas ytterligare vid en senare tidpunkt.

Som framgått av den inledande redovisningen av direktiven (avsnitt 2) hade Lagrådet och Konstitutionsutskottet samma uppfattning om behovet av en översyn av sekretesslagens tillämpning i det här berörda hänseendet.

5.2 Tillämpningsproblem i en integrerad nämnd med skilda sekretessområden

I Konstitutionsutskottets betänkande 1988/89:KU14 behandlar utskottet ett antal motioner rörande vissa frågor om sekretess inom sjukvård och socialtjänst m.m. I en av motionerna, 1986/87:K427 av Lena Öhrsvik (s), pekades på sekretessproblem vid samarbete mellan exempelvis socialnämnd och fritidsnämnd varvid anfördes

att problemen förvärras i takt med att kommunalnämnder inrättas. Vid utskottets behandling av motionerna inhämtades socialutskottets yttrande till vilket hade fogats en av socialutskottets kansli upprättad promemoria i ärendet.

Vid remissbehandlingen av motionerna och promemorian inkom synpunkter på frågan om sekretess i kommunalnämnder från flera remissinstanser.

Kammarrätten i Stockholm anförde bl.a., att förtroendemän och tjänstemän kommer att få tillgång till och hantera sekretessbelagda uppgifter som inhämtats från olika verksamhetsområden och för olika syften. Det rör sig inte sällan om uppgifter med olika sekretessnivå och uppgifter som inte omfattas av generalklausulen i sekretesslagen. Kammarrätten ansåg vidare att det ligger i sakens natur att detta är ägnat att medföra svårigheter vid tillämpningen och erinrade om att sekretessen inte endast gäller mellan myndigheter utan även mellan särskilda verksamhetsgrenar inom samma myndighet.

Socialstyrelsen pekade på att varje kommunalnämnd blir ett eget sekretessområde vilket kan försvåra samarbetet mellan olika sådana nämnder inom samma kommun. Ett av syftena med kommunalnämnder, nämligen att vidga samverkan mellan olika förvaltningsdelar, är enligt styrelsen inte förenligt med sekretesslagens regler om verksamhetsområden.

Svenska Kommunförbundet konstaterade att ett flertal kommuner tillskapat kommunalnämnder och att sekretesslagens bestämmelser

om sekretess mellan olika verksamhetsgrenar medför problem för både förtroendevalda och tjänstemän.

Konstitutionsutskottet ansåg att det fanns behov av en belysning av problemen, vilket riksdagen gav regeringen tillkänna (rskr. 1988/89:51).

Vid en uppföljning av Konstitutionsutskottets betänkande som gjordes inom Justitiedepartementet i promemorian Ds 1990:11, Sekretess inom och mellan myndigheter på vårdområdet, gjordes inga överväganden i frågan om hur sekretessfrågorna skall hanteras i kommunaldelsnämnder.

Någon annan mer ingående rättslig eller praktisk analys av problemet har inte gjorts. Kommunallagsgruppen (Ds 1988:52) och kommunallagskommittén (SOU 1990:24) har överhuvudtaget inte behandlat frågan.

5.3 Uppgiftslämnande mellan förskola/fritidshem (skolbarnsomsorg) och obligatoriska skolan

Den fråga om tillämpning av sekretesslagen i kommunal verksamhet som varit föremål för den mest omfattande debatten gäller förhållandet mellan den obligatoriska skolan och socialtjänstens förskole- och fritidshemsverksamhet. Vad frågan i första hand gällt är om sekretessen mellan myndigheterna, den starka socialtjänstsekretessen och att generalklausulen är undantagen

denna, innebär hinder i en nödvändig samverkan mellan skolan och de sociala myndigheterna.

Frågan uppmärksammades tidigt efter sekretesslagens ikraftträdande i en motion 1981/82:2486 av Kerstin Göthberg m.fl. (c, s, m) där det framhölls att förskole- och fritids(hems)verksamheten numera faller in under begreppet socialtjänst enligt socialtjänstlagen varigenom den strängare socialtjänstsekretessen blir gällande också för förskolorna och fritidshemmen.

Enligt lagstiftningen före socialtjänstlagen hänfördes inte barnomsorgen till socialvården. Sekretess förelåg inte heller normalt för den vanliga barnomsorgen. Vid remissbehandlingen av den promemoria som låg till grund för propositionen (1979/80:2) med förslag till sekretesslag m.m. observerade Svenska Kommunförbundet frågan och anförde i sitt yttrande:

"För närvarande tillämpas inte gällande sekretesslag så, att handling inom barnomsorgsverksamheten normalt sekretesskyddas. I praktiken torde sådan handling åtnjuta sekretesskydd endast i sådana fall där förtur inom barnomsorgen prövas utifrån särskilda skäl. Ärendet betraktas då som ett barnavårdsärende och åtnjuter som sådant sekretesskydd. Enligt socialutredningens uppfattning bör även framdeles en sådan ordning gälla i sekretesshänseende. Förbundet delar härvidlag socialutredningens uppfattning. Ärenden som faller inom ramen för socialnämndens allmänna serviceverksamhet, såsom barnomsorgen, bör inte i sekretesshänseende jämföras med ärenden av vård- och behandlingskaraktär. - När det gäller

förturer i barnomsorg bör man enligt förbundet skilja på förturer, som grundar sig på 6 § barnomsorgslagen och som avser barn med särskilda behov. Här föreligger en absolut förtur, där just de personliga förhållandena kan vara av så känslig natur, att behov föreligger av sekretesskydd. Annorlunda förhåller det sig med förturer av generell art, t.ex. för ensamstående föräldrar eller för låginkomsttagare eller för vissa yrkeskategorier. Sådana förturer grundas inte direkt på barnomsorgslagen och handlar inte primärt om det enskilda barnets speciella behov. I dessa avseenden finns behov av insyn från allmänhetens sida. Liknande problem kan också uppkomma vid fördelning av pensionärslägenheter eller motsvarande inom äldreomsorgen. Förbundet anser att sekretessen på dessa områden inte bör gå längre än vad som kan krävas utifrån den enskildes behov. Sekretessen i ärenden rörande barnomsorgslagen bör därför begränsas till att avse de förturssituationer, som reglerats i 6 § barnomsorgslagen (barn med särskilda behov). En liknande gränsdragning bör eftersträvas inom äldreomsorgen."

Den nämnda motionen behandlades av Konstitutionsutskottet i anslutning till prop. 1981/82:186 med vissa förslag till ändringar av sekretesslagen i vilken bl.a. förslag lämnades om att underlätta uppgiftsutbytet mellan vårdmyndigheter och polisen. Utskottet framhöll att även om sekretessen självfallet inte hindrar att allmänt sett harmlösa uppgifter om t.ex. förskolebarnen lämnas vidare till skolan utan särskild medgivande av vårdnadshavare kan det nuvarande regelsystemet givetvis under vissa omständigheter leda till ett hinder i det nödvändiga samarbetet mellan förskole- och fritidsverksamhet å ena sidan och den obligatoriska skolan å andra

sidan. Utskottet ansåg att sekretessen på området borde ses över, vilket riksdagen gav regeringen tillkänna.

Den nya sekretesslagen hade varit i kraft i nära åtta år då frågan på nytt togs upp utan att något ändringsförslag dessförinnan lagts fram.

I en motion 1987/88:K 434 av Rune Rydén m.fl. (m, fp, c) anfördes att sekretessregleringen inom förskoleverksamheten på många håll lett till oacceptabla hinder i informationsutbytet mellan förskola och grundskola. I motionen föreslogs att reglerna ändras så att sekretessen i den elevvårdande verksamheten i förskola och den obligatoriska skolan kommer att ha samma regler.

Konstitutionsutskottet behandlade motionen tillsammans med ett antal andra motioner angående sekretessen på vårdområdet (se avsnitt 5.3). Vid remissbehandlingen av motionerna och den inom socialutskottet upprättade promemorian i ärendet anförde Svenska Kommunförbundets styrelse i sitt yttrande över förslaget om att undanröja hinder i informationsutbytet mellan förskola och grundskola, att det inte krävs någon lagändring för att åstadkomma vettiga informationsförhållanden, utan kunskaper och nya rutiner kan åstadkomma detta. Styrelsen menade, att utbildning om sekretesslagens innehåll för socialtjänstens och skolan personal gör att irritation inte behöver uppstå mellan personalgrupperna genom att "harmlösa uppgifter" förtigs. Beträffande övriga uppgifter, dvs. merparten av de uppgifter som lämnas över till skolan, samtycker föräldrarna normalt till detta. I de kommuner där man utarbetat rutiner som innebär att föräldrarna själva deltar i

informationslämnanden är resultaten mycket positiva enligt Svenska Kommunförbundets styrelse.

Skolöverstyrelsen såg heller inte något behov av lagändring eller översyn på området.

I sin bedömning berörde Konstitutionsutskottet inte frågan på annat sätt än att utredningen i ärendet visat på behov av en belysning av de problem som redovisats i motionerna och remissyttrandena. Den översyn av sekretessreglerna som utskottet begärde borde syfta till en smidigare tillämpning av de grundläggande reglerna i fall där tillämpningen i dag är till uppenbar nackdel för den enskilde ur vård- och behandlingssynpunkt.

Vid den uppföljning av Konstitutionsutskottets betänkande som gjordes inom Justitiedepartementet (se avsnitt 5.2) framhölls från en del håll att det skulle vara värdefullt om lärarna i grundskolans lågstadium informerades om allvarliga problem hos barn, medan det från andra håll framfördes synpunkter om att någon uppmjukning inte borde göras för att göra ett sådant uppgiftslämnande möjligt. I promemorian gjordes följande överväganden i frågan (Ds 1990:11, s. 42 f.):

" I viss utsträckning torde uppgifter efter en skadebedömning kunna lämnas från socialtjänsten till skolan. I detta sammanhang kan erinras om vad föredragande statsrådet har uttalat när det gäller sekretesskyddet för uppgifter hos en skolpsykolog. Enligt föredragande statsrådet bör det inte sällan vara klart att det inte är till men för den enskilde om uppgifter lämnas ut i syfte att

hjälpa den unge (prop. 1988/89:67, s. 9). Som SÖ framhåller bör vidare de problem som finns med att lämna ut uppgifter kunna lösas med samtycke från berörda personer. Ett sådant tillvägagångssätt är det som bäst står i överensstämmelse med intentionerna i socialtjänstlagstiftningen. I detta sammanhang bör tilläggas att det i första hand ankommer på socialtjänsten att bistå ett barn som har allvarliga sociala problem. Om man från socialtjänstens sida anser det nödvändigt att skolan medverkar i detta stöd torde uppgifter kunna lämnas från socialtjänsten till skolan med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen. Med hänvisning till det sagda bör inte nu föreslås några lättnader i sekretessen mellan socialtjänsten och skolan".

Ytterligare överväganden i frågan har gjorts av den under 1989 tillsatta kommittén med uppgift att följa, stimulera och påskynda en utveckling i riktning mot en organisatoriskt och pedagogiskt samlad verksamhet för skola och skolbarnomsorg. Kommittén antog namnet Skolbarnomsorgskommittén.

Kommitténs definition av begreppet skolbarnomsorg är den omsorg av skolbarn som samhället bedriver i form av fritidshem, familjedaghem, allmän fritidsverksamhet samt öppet fritidshem. Inom dessa former finns dessutom heltidsverksamheter, deltidsverksamheter, eftermiddagsverksamheter, klubbar m.m.

I kommitténs uppgifter enligt direktiven ingick bl.a. att utreda behovet av ändringar i de regler som gäller för skolan och skolbarnomsorgen för att skapa förutsättningar för en sådan utveckling som angivits ovan. I sina överväganden framhöll

kommittén, att en utveckling mot en helhetssyn på barns och ungdomars utbildning och omsorg som ersätter sektorstänkande underlättas om den samlade verksamheten organiseras i en nämnd/styrelse och under en kommunal förvaltning.

När det gäller de lagar som reglerar skolan och skolbarnomsorgen ansåg kommittén följande ifråga om sekretesslagen:

"När det gäller sekretesslagens regler anser vi att det går att bedriva en bra samverkan mellan skola och skolbarnomsorg även om de är skilda verksamheter. Man bör kunna bygga upp ett förtroendefullt samarbete med barnens föräldrar. När det blir nödvändigt att överföra information mellan t.ex. förskola och skola, eller skolbarnomsorg och skola bör det ske via föräldrarna eller med deras uttryckliga samtycke. Ett arbetssätt där ingen arbetar över huvudet på den andre skapar respekt och tilltro till verksamheterna hos föräldrar och barn".

Kommittén ansåg trots detta uttalande att det fanns skäl för att se över sekretesslagens regler för skolan och skolbarnomsorgen.

Enligt kommittén är det olämpligt och i det närmaste omöjligt att i praktiken ha olika former av sekretess för personal som arbetar i en så nära samverkan som en integrerad skola - skolbarnomsorg.

Kommittén förordade att skolan bör ha "samma sekretessregler som socialtjänsten", dvs. sekretess med ett omvänt skaderekvisit.

Motivet till detta är att förtroendet för verksamheten skulle öka om föräldrarna var förvissade om att såväl skola som skolbarnomsorg omfattades av samma starka sekretess för uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden. Att sekretessen skall ha samma

styrka hos de båda verksamheterna anförs också som en förutsättning för en bra samverkan mellan de olika personalgrupperna.

Några lagförslag till ändring i gällande sekretessbestämmelse på skolans område (7 kap. 9 § SekrL) presenterade inte kommittén.

Att skolans och skolbarnomsorgen styrs av olika lagar, i första hand skollagen respektive socialtjänstlagen ansåg kommittén inte utgöra något hinder för en framtida integrerad verksamhet. Frågan om hur lagstiftningen på områdena skall utformas ansåg kommittén för övrigt böra avgöras i samband med den pågående översynen av måldokumenterna i läroplanskommittén och den aviserade översynen av socialtjänstlagen.

Kommitténs betänkande (SOU 1991:54) Skola, skolbarnomsorg, en helhet, fick ett blandat mottagande vid remissbehandlingen i de hör berörda hänseendena.

JO var mest kritisk och avstyrkte förslaget om utvidgad sekretess inom skolan. I yttrandet redovisade JO grunderna för den i förarbetena till 7 kap. 9 § sekretesslagen gjorda avvägningen mellan offentlighet och sekretess inom skolväsendet (prop 1979/80:2 Del A s. 194-198) varav framgår bl.a. följande.

"Det är uppenbart att det inom utbildningsväsendet kan finnas uppgifter om elevernas och deras anhörigas personliga förhållanden som är lika skyddsvärda som motsvarande uppgifter inom t.ex. samhällets hälso- och sjukvård. Det föreligger å andra

sidan ett betydande allmänt intresse av insyn i utbildningsväsendets sätt att fungera. Ett minimikrav är att de uppgifter som uteslutande rör elevernas studiesituation alltid är offentliga. Hit hör bl.a. skolbetyg och andra uppgifter om elevernas studieresultat och prestationer i övrigt.

Beträffande sekretessens styrka på det obligatoriska skolområdet och gymnasieskolan anser jag att samarbetet med hälsovården och socialtjänsten i och för sig inte kräver en starkare sekretess inom skolområdet".

Med hänvisning till de av kommittén anförda skälen för en betydande förskjutning från insyn till sekretess inom skolan erinrade JO om att sådana hänsyn som att underlätta samarbetet mellan olika personalkategorier inte kan läggas till grund för inskränkningar i insynen i myndigheternas verksamhet. Varje sådan inskränkning måste motiveras utifrån ett skyddsbehov avseende något av de intressen som anges i 2 kap. 2 § TF. Den av kommittén föreslagna förstärkta sekretessen tycktes inte vara motiverad av att eleverna i skolan skulle få ett tillfredsställande skydd för deras personliga förhållanden, som är ett av de skyddsvärda intressena enligt TF.

En del remissinstanser, bl.a. Statskontoret, menade att en konsekvens av den önskvärda samordningen borde vara att ansvaret för skolbarnomsorgen fördes över från socialtjänsten till skolan. De problem som utredningen pekade på med en sådan överföring och som består i de olika kulturerna baserade på olika utbildningsbakgrund, borde kunna överbryggas om förändringar

genomförs under en viss period. Svenska Kommunförbundet och flera andra ansåg att samma sekretess bör gälla både för skolan och skolbarnomsorgen. De flesta förordade liksom kommittén en starkare sekretess för skolan. En del remissinstanser, som Lärarhögskolan i Falun/Borlänge ansåg att det krävs noggranna överväganden innan man ändrar sekretesslagen gällande skolan, bl.a. med hänvisning till den skillnad i kulturér som präglar skolan och barnomsorgen.

Göteborgs kommunstyrelse visade på det förhållandet att en starkare sekretess inom skolan inte innebär att det blir fritt fram att utväxla känsliga uppgifter mellan skolbarnomsorgen och skolan eftersom dessa verksamheter - oavsett hur sekretesslagen är utformad - utgör skilda sekretessområden. Även om behovet av ett samarbete mellan olika personalkategorier inom de berörda verksamhetsområdena kan tillgodoses inom ramen för gällande sekretesslagstiftning ansåg kommunstyrelsen att det kunde finnas behov av en översyn av de aktuella sekretessreglerna utifrån ett bredare perspektiv än frågan om behovet av samarbete inom en integrerad skola och skolbarnomsorg.

I stället för ändring av sekretesslagen förslås i ett s.k. spontantyttrande över betänkandet att samarbetsfrågan kan lösas genom s.k. uppdragsavtal, vilket 1 kap. 6 § sekretesslagen ger utrymme för.

I bil. 9 till prop. 1991/92:100 behandlas skolbarnomsorgs-kommitténs betänkande i bl.a. de delar som rör gränsdragning

mellan skola och skolbarnomsorg och lagstiftningen på områdena.
Där anförs bl.a. följande (s. 27).

"Jag vill således, som jag redan framhållit i mitt inledande anförande, behålla den boskillnad mellan skola och skolbarnomsorg som finns i dag och som framför allt manifesterar sig i att skolfrågorna regleras i skollagen och förskole- och fritidshemsfrågor regleras i socialtjänstlagen. När det gäller kommitténs förslag om ändring av nuvarande sekretesslagstiftning, där verksamhet under socialtjänstlagen har en strängare sekretess än skolan, anser jag det viktigt att behålla den öppenhet och insyn i skolans verksamhet som nuvarande sekretessbestämmelser i skollagen är uttryck för. I likhet med bl.a. Justitieombudsmannen anser jag att eventuella samarbetsproblem skall kunna gå att lösa genom ett s.k. förtroendefullt samarbete eller genom uppdragsavtal."

5.4 Den kommunala fritidsverksamheten för barn och ungdom

Konstitutionsutskottet har vid ett par tillfällen (KU 1985/86:13 och KU 1986/87:9) behandlat motioner från (s), där frågan om sekretess inom den kommunala fritidsverksamheten tagits upp. I betänkandet KU 1985/86:13 gjorde utskottet den anmärkningen att den kommunala fritidshemsverksamheten faller under socialtjänstlagen och således omfattas av socialsekretessen i 7 kap. 4 § sekretesslagen medan det för den övriga kommunala fritidsverksamheten inte finns något motsvarande stadgande i socialtjänstlagen. Utskottet förutsatte emellertid att, som i många

andra sammanhang, integritetskänsliga uppgifter behandlas med stor varsamhet trots att sekretesskydd saknas. Utskottet uteslöt inte att det skulle vara befogat med sekretesskydd på området.

Konstitutionsutskottet tog upp frågan på nytt i betänkandet KU 1988/89:14 och ansåg att det fanns behov av en belysning av bl.a. detta problem och påkallat att begära en översyn av sekretessreglerna i fråga. I Justitiedepartementets ovannämnda promemoria (Ds 1990:11) redovisas uppföljningen av frågan. Det framgår av promemorian (s. 45 f.), att individrelaterade uppgifter förekommer ganska sparsamt inom den kommunala fritidsverksamheten och när sådan information finns behandlas den med varsamhet. Kraven på sekretess som framförts förefaller enligt promemorian närmast bottna i ett önskemål om att sekretess bör gälla inte bara för socialtjänstens befattningshavare utan även för dem som är verksamma inom den kommunala fritidsverksamheten eftersom det skulle kunna underlätta samarbetet mellan de nämnda personalkategorierna. I promemorian erinras om att sekretess för fritidssektorn inte automatiskt skulle innebära att känsliga uppgifter fick lämnas dit från socialtjänsten eftersom här är fråga om skilda verksamheter. Dessutom framhålls att avsaknaden av sekretess för fritidssektorn gör det möjligt för dem som är verksamma där att lämna väsentliga uppgifter till socialtjänsten, som ju har det yttersta ansvaret för insatser till stöd för ungdomar med problem. Vidare anförs att det inte kommit fram något som tyder på att fritidspersonalen opåkallat sprider integritetskänsliga uppgifter som de fått del av. Med hänsyn till att det krävs tungt vägande skäl för att föreskriva sekretess föreslogs det inte i promemorian att sekretess skall gälla för den kommunala fritidsverksamheten.

I remissyttrande över de motioner och den promemoria som upprättats inom socialutskottet och som utgjorde underlag för Konstitutionsutskottets betänkande 1988/89:KU14 hade däremot Svenska Kommunförbundets styrelse anfört en motsatt uppfattning och uppgivit att personalen inom fritidsverksamheten ofta får en stor fond av integritetskänsliga uppgifter. Enligt förbundets uppfattning borde det därför vara naturligt att även denna verksamhet omfattades av sekretesslagen. I vissa kommuner finns dessutom grupper bestående av personal från skola, socialtjänst, polis och fritidsförvaltning där man önskar arbeta med att tillsammans finna lösningar på enskilda ärenden. Att få ungdomars och föräldrars samtycke till detta är inte svårt men det känns enligt förbundet olustigt att en av samarbetsparterna inte omfattas av sekretesslagen.

5.5 Sekretessen mellan socialtjänstens äldre- och handikappomsorg och hälso- och sjukvården

I yttrandet över socialutskottets ovannämnda promemoria om vissa sekretessfrågor inom sjukvård och socialtjänst förordade JO större möjligheter till informationsutbyte mellan de båda vårdområdena när det framstår som oundgängligen nödvändigt med hänsyn till den enskildes behov av omsorg. JO anför bl.a. att det för socialtjänsten kan vara angeläget att till skydd och hjälp för den enskilde kunna informera sjukvården. Det kan t.ex. gälla en patient inom den psykiatriska vården, som enligt hemtjänstpersonalens bedömning tillfälligt behöver medicinska omsorger i det egna boendet.

JO fäster också uppmärksamheten på den samverkan i vårdgrupper mellan socialtjänst och sjukvård som förekommer inom äldreomsorgen i många kommuner och att det i sådana sammanhang kan vara nödvändigt att utbyta uppgifter om enskilda vårdtagare utan att deras samtycke dessförinnan kan inhämtas.

Med beaktande av att ett förtroendefullt förhållande mellan den enskilde och myndigheten kräver en stark sekretess, menade JO att det ändå borde finnas utrymme för samverkan utan samtycke från den enskilde mellan de båda vårdområdena, vars verksamhetsområden så nära griper in i varandra. Motsvarande ansåg JO borde gälla särskilda verksamhetsgrenar inom dessa områden.

Här intog Svenska Kommunförbundets styrelse en motsatt inställning och anförde att de nya rutiner som skapats efter sekretesslagens tillkomst (samtycke och deltagande av den ärendet rör) i kombination med de sekretessgenombrytande bestämmelser som 71 § socialtjänstlagen utgör, i vart fall vid det tillfället gjorde en utvidgning av tillämpningsområdet för generalklausulen (14 kap. 3 § SekrL) onödig. Styrelsen menade, att sekretesslagen i stort sett fungerade bra inom socialtjänsten och att den hade en styrande attitydpåverkande effekt när det gäller att omsätta socialtjänstlagens intentioner om frivillighet och integritet till verklighet.

Kommunerna hade erfarenhet av att det i allmänhet inte erbjöd några större svårigheter att få samtycke från den ärendet rör till ett samråd med en annan myndighet. Ofta deltar enligt styrelsen den enskilde själv i diskussioner och överläggningar mellan myndigheterna. Som exempel anförde styrelsen

rehabiliteringsgrupper, vårdplaneringsgrupper och samarbetet skola/förskola i samband med skolstart.

I och med att kommunerna genom den s.k. ädelreformen övertagit vissa delar av landstingens hälso- och sjukvårdsansvar för äldre och handikappade har denna vårdform inordnats inom socialtjänsten. I lagstiftningsärendet anförde föredragande statsrådet (prop. 1990/91:14, s. 85) att den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten i detta fall inte blir att betrakta som självständiga i förhållande till varandra i sekretesslagens mening (1 kap. 3 § SekrL) eftersom det inte är fråga om verksamheter av skilda slag.

Den primärvård och hemsjukvård som kommunerna kan bedriva inom ramen för olika försöksverksamheter skall dock fortfarande falla inom området för hälso- och sjukvårdssekretessen. Detta gäller även om den primärkommunala nämnd som får driftansvaret samtidigt fullgör uppgifter inom socialtjänsten.

6 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

6.1 Allmänna överväganden om integrering av verksamhetsområden med olika sekretessregler

Syftet med bestämmelsen i 1 kap. 3 § sekretesslagen om sekretess mellan olika myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom samma myndighet är främst att förhindra att sekretesskyddad information som lämnats eller inhämtats i en verksamhet och för ett visst ändamål inte skall kunna användas i en annan verksamhet för vilken den inte är avsedd. Den som exempelvis i förtroende lämnat en uppgift i sin kontakt med en myndighet skall inte på grund av detta behöva riskera att drabbas av en åtgärd eller ett ingripande från en annan myndighet som han inte har vänt sig till. En myndighet ska med andra ord inte utan lagstöd kunna skaffa sig information om en enskild från en annan myndighet och utnyttja den i sin verksamhet. Även om lagbestämmelsen formellt också gäller sekretesskyddet för myndighetens egna intressen är det främst enskildas intressen den syftar till att skydda.

Det är när en myndighet kan ha intresse av att använda en sekretesskyddad uppgift som finns hos en annan myndighet som förbudet får praktisk betydelse.

På det kommunala området förekommer det, som frikommunutredningen påpekat (avsnitt 5.1), vid sidan av frikommunförsöket redan i dag att kommunala nämnder ansvarar för verksamheter med olika sekretessregler. De olika

sekretessregler det i sådana sammanhang är fråga om berör för det mesta verksamhetsområden där uppgifterna inte varit av samma slag eller sällan varit av gemensamt intresse. Det kan vara fråga om att en socialnämnd eller skolstyrelse vid sidan av social- respektive skolekretessen också haft att hantera personalsekretess (7 kap. 11 §) i myndighetens personalsociala och personaladministrativa verksamhet. Det är verksamheter som sällan eller aldrig kommer i beröring eller sekretesskonflikt med den huvudsakliga verksamheten hos myndigheterna. Detsamma kan sägas om sekretessen kring myndighetens upphandlingsverksamhet.

En fråga som aldrig blev föremål för överväganden vid sekretesslagens tillkomst är om en och samma myndighet kan ha olika myndighetsroller på var för sig oförenliga sekretessområden utan att myndigheten delas upp på i förhållande till varandra självständiga verksamhetsgrenar. Regeln om sekretess mellan verksamhetsgrenar inom samma myndighet utformades just med tanke på att TF:s myndighetsbegrepp inte skulle innebära att sekretesskyddad information överförs mellan olika sekretessområden.

Frågan är då om regeln om sekretess mellan olika verksamhetsområden inom samma myndighet också indirekt kan sägas uttrycka krav på att verksamheter med olika sekretessområden där konflikt kan uppstå får integreras inom samma myndighet bara om de hålls åtskilda. Nästa fråga är då på vilken nivå åtskillnaden i så fall måste göras; om man måste ha olika beslutsorgan eller om det räcker att de som handlägger ärendena inte har dubbla oförenliga roller ur sekretessynpunkt. Som

sagts har frågan inte övervägts i lagstiftningsärendet. I ett avgörande av kammarrätten i Göteborg (1990-06-01 mål nr 5398-1989) som gällde kommunalbesvär över ett fullmäktigebeslut att till en kommundelsnämnd med arbetsuppgifter inom skilda verksamhetsområden överföra vissa grupper av ärenden inom socialtjänsten, bedömdes beslutet vara lagenligt. Samtidigt delade kammarrätten klagandens uppfattning att det skulle uppkomma svårigheter såväl för nämnden och dess ledamöter som för de handläggande tjänstemännen att iakttä forbudet mot överföring av sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom nämnden. Klagandens kritik mot fullmäktiges beslut inriktades huvudsakligen på motivet för detta i beslutsunderlaget, där det framhölls, att fördelarna med överföringen bl.a. var en bättre samverkan mellan företrädare för socialtjänsten och personal inom andra verksamhetsområden som skola och fritid. Detta kunde enligt klaganden bara ske på bekostnad av sekretessen.

Både frikommunutredningen och regeringen i propositionen till kommunallagen har däremot uttalat att sekretesslagen inte utgör hinder för en fri nämndorganisation, som innebär att verksamheter av skilda slag med olika sekretessområden kan inordnas i samma nämnd. De enda roller som enligt kommunallagen är oförenliga i samma nämnd är att utöva lagstadgad tillsyn över verksamhet som nämnden själv bedriver eller utöva annan myndighetsfunktion över egen verksamhet.

Riksdagen har emellertid genom antagandet av kommunallagen ställt sig bakom den i propositionen uttryckta uppfattningen om att sekretesslagen i sin nuvarande utformning inte utgör hinder för en

fri nämndorganisation. Det får därför anses formellt överensstämma med gällande rätt att en kommunal nämnd och dess förvaltning är identiskt lika när de utövar verksamheter med olika sekretessområden.

Även om Lagrådet och Konstitutionsutskottet ansåg att det fanns behov av en översyn av sekretesslagen för att komma till rätta med de problem som en integrerad nämndorganisation kan medföra, bör först frågan ställas vilka problemen är och vilka svårigheter de medför. Det är i det sammanhanget viktigt att komma ihåg, att eventuella lösningar inte får medföra en försvagning av sekretessen så att intressen med berättigade skyddsbehov blir eftersatta.

Som nämnts inledningsvis i detta avsnitt är det främst för att hindra ett obehörigt nyttjande av information som sekretessen mellan myndigheter syftar till. I en integrerad nämndorganisation, med exempelvis kommunaldelsnämnder eller andra sammanslagna myndighetsnämnder är de olika sekretesskyddade verksamhetsområdena som socialtjänst, skola och eventuell sjukvård att anse som självständiga i förhållande till varandra ur sekretesssynpunkt.

De problem som visar sig är främst att hänföra till den organisatoriska uppbyggnaden av verksamheten under nämnden och till nämnden själv som gemensamt beslutsorgan. När det gäller förvaltningsorganisationen kan det finnas intresse av att utnyttja tillgängliga personalresurser gemensamt för olika verksamheter dels ur ekonomisk synpunkt och dels för att tillvarata kompetens.

Om man ser till det inledningsvis nämnda syftet med sekretessgränserna mellan olika verksamhetsområden; att undvika obehörig påverkan eller otillåtet användande av uppgifter, kan man konstatera att ju längre ner i förvaltningsorganisationen man kommer desto mindre blir riskerna för att detta skall ske. Personal som endast osjälvständigt biträder vid handläggningen av ärenden bör således utan risk för men för den enskilde kunna vara verksam inom olika sekretessområden. Sådan personal är givetvis liksom all annan som har anställning hos myndigheten bunden av tystnadsplikten inom de områden där den är verksam (1 kap. 6 § SekrL). Mer tveksamt är det att kombinera arbetsuppgifter med olika sekretess på handläggarnivå där självständiga bedömningar skall göras. Förbudet i 1 kap. 4 § sekretesslagen att utnyttja sekretessbelagda uppgifter utanför den verksamhet där sekretessen gäller, är visserligen en spärr mot olovligt utnyttjande av sådana uppgifter om det sker uppsåtligt eller av oaktsamhet, som inte är ringa (jfr brottsbalken 20 kap. 3 § om brott mot tystnadsplikt). Även om det inte är omöjligt att i ett ärende hålla isär information som man inhämtat om samma person från olika verksamhetsområden, måste det ändå hos den enskilde kunna inge osäkerhet och tvivel om att handläggaren inte låter sig påverkas.

Att bygga upp en förvaltningsorganisation med sådana kombinerade tjänster som innebär att den handläggande personalen, som skall göra självständiga bedömningar i känsliga ärenden, kan få fri tillgång till sekretesskyddade uppgifter från sinsemellan oförenliga sekretessområden kan vara ägnat att undergräva förtroendet för myndigheten. Det måste dessutom kunna anses strida mot grunderna för i vart fall vårdlagstiftningen. Det kan också med

visst fog hävdas att det strider mot grunderna för sekretesslagen. Det måste således anses olämpligt att kombinera tjänster, om det medför en uppenbar risk för att integritetskänsliga uppgifter om enskilda personer kan utnyttjas utanför det sekretessområde de tillhör, eller så att kunskap om sådana uppgifter kan påverka handläggningen på ett obehörigt sätt.

En annan fråga som inte heller berördes i lagens förarbeten är hur sekretesslagen skall tillämpas inom en myndighet dvs. i vilken utsträckning sekretesskyddad information kan spridas till olika befattningshavare inom samma myndighet eller verksamhetsgren. Några behörighetsregler finns inte i detta sammanhang med undantag för bestämmelsen i 7 § första stycket patientjournalagen (1985:562). Enligt denna bestämmelse skall varje journalhandling förvaras så att obehöriga inte får tillgång till den. De resonemang som förts i olika lagstiftningsärenden om lämpligheten av att införa sådan "intern" sekretess kan vara överförbara till frågan om lämpligheten av integrering av olika sekretessområden.

I samband med överväganden om sekretess på skolans område anförde föredragande statsrådet (prop. 1981/82:186 s. 38), att sekretesslagen inte reglerar vad som gäller för hanteringen av hemliga uppgifter inom en myndighet eller en verksamhetsgren. Helt klart var enligt föredraganden att ett fritt meningsutbyte måste få förekomma mellan de personer som deltar i handläggningen av ett ärende inom en myndighet. Det är därutöver närmast en etisk fråga i vilken utsträckning hemliga uppgifter kan röjas inom en myndighet eller en verksamhetsgren.

I ett annat lagstiftningsärende som gällde uppgifter inom den särskilda elevvården i förhållande till andra befattningshavare inom skolan anförde föredragande statsrådet (prop. 1988/89:67 s. 11) följande om att införa s.k. "intern" sekretess, genom regler om sekretess mellan olika befattningshavare.

"Att sekretesslagen inte uttryckligen generellt reglerar utbytet av uppgifter inom en myndighet innebär inte att avsikten är att ett sådant uppgiftslämnande är fritt. Visserligen utgör sekretesslagen inte något hinder mot att uppgifter lämnas mellan befattningshavare hos en myndighet i den utsträckning som är normal och behövlig för ett ärendes handläggning eller verksamhetens bedrivande i övrigt. (Corell m fl., Sekretesslagen 1985, s. 96, s. 84 i 3:e upplagen 1991 och JO 1983/84 s. 262). Det får emellertid anses vara förutsatt att denna möjlighet utnyttjas med omdöme".

Riksdagen har också instämt i denna bedömning i samband med behandlingen av en motion i ämnet.

Vid behandlingen av ett förslag om att införa sekretess mellan olika kliniker eller basenheter inom sjukvården anförde föredragande statsrådet (prop. 1990/91:111 s. 24) att det av grunderna för sekretesslagen torde följa att en befattningshavare inte bör anse sig ha någon obegränsad frihet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till andra anställda inom myndigheten.

Med hänsyn till grunderna för sekretesslagstiftningen, som de kommit till uttryck och i de återgivna uttalandena om att begränsa

spridningen av sekretesskyddade uppgifter inom en myndighet, måste det på motsvarande sätt anses strida mot lagstiftningens grunder att i en myndighetsorganisation integrera olika sekretessområden på ett sätt som är ägnat att undergräva förtroendet för myndigheten.

Sekretessen gäller som sagts tidigare (avsnitt 3.1) inte bara uppgifter som dokumenterats i handlingar utan även faktiska förhållanden och iakttagelser som gjorts av de offentliga funktionärerna. Det är befattningshavarna eller handläggarna som i första hand i en integrerad nämndförvaltning kan få information från olika sekretessområden och påverkas därav i sina bedömningar och förslag som läggs fram för det beslutande organet nämnden. Nämnden handlägger i huvudsak ärenden och får den information om sekretesskyddade förhållanden som befattningshavarna redovisar. Visserligen kan nämndledamöterna i ett ärende ha uppgifter om samma person från ett annat ärende som hör till ett annat verksamhetsområde och som de också svarar för. Det måste ändå anses förekomma mer i undantagsfall än som regel. När det förekommer torde det inte heller vara förenat med nämnvärda svårigheter att sortera uppgifterna och bortse från de som är ovidkommande i sammanhanget. Mycket beror således på hur befriade de handläggande tjänstemännen är från påverkan av "obehörig" information.

Svårigheterna att hantera olika sekretessfrågor i en integrerad nämndförvaltning kan till stor del vara beroende av om det finns några naturliga gränser för sekretessområdena. Detta torde i sin tur i viss mån påverkas av förvaltningsorganisationens storlek. I en

liten kommundelsförvaltning med gemensamma lokaler för alla förvaltningsområden kan det vara svårt att upprätthålla sekretessgränserna i det dagliga arbetet.

Övervägandena leder till frågan om det finns behov av särskilda behörighetsregler, så att den som handlägger ett ärende inom ett sekretessområde är obehörig att handlägga ett annat ärende inom ett annat sekretessområde om det rör samma person. En sådan reglering är naturligtvis fullt möjlig. Frågan uppstår då på vilken handläggarnivå reglerna skall gälla och om de också skall omfatta den beslutande nämnden. Om de även skulle omfatta nämnden måste regleringen anses vara ett ingrepp i den i kommunallagen redan medgivna friheten för kommunerna att organisera nämndarbetet. Det skulle i praktiken innebära en återgång till den obligatoriska specialreglerade nämndorganisationen. Om krav skulle ställas på delegering till olika utskott av nämnden blir det å andra sidan ett ingrepp i fullmäktiges och nämndernas rätt att besluta i sådana frågor. Delegering till utskott är heller inte möjlig i vissa ärenden som måste avgöras av fullsutten socialnämnd, t. ex. en del ärenden enligt föräldrabalken.

Att införa en sådan behörighetsregel som beskrivits ovan för tjänstemän skulle samtidigt kunna innebära betydande svårigheter för dessa att exempelvis byta arbetsuppgifter från ett sekretessområde till ett annat inom samma nämnds ansvarsområde. En sådan effekt av en behörighetsregel är naturligtvis inte önskvärd. De olika sekretessområden där konflikt kan uppstå är främst skolans och socialtjänstens. Andra sekretessområden som de personalsociala och personaladministrativa torde som nämnts

inledningsvis sällan ha några beröringspunkter gemensamma med de två förtsnämnda. Den sjukvård som inte tillhör socialtjänsten och som under vissa förutsättningar kan drivas av en kommunal nämnd torde inte generera några individärenden av den karaktären att de måste handläggas av det politiska organet. Mycket talar således för att de sekretessproblem, som kan uppstå genom att ärenden från olika sekretessområden handläggs i samma nämnd, får lösas praktiskt genom en förnuftigt utformad förvaltningsorganisation. Samtidigt bör i största möjliga utsträckning utnyttjas möjligheterna att delegera till tjänsteman eller utskott de mest integritetskänsliga individärendena. Därvid bör man undvika att ärenden från olika sekretessområden handläggs av samma personer. Att "obehörig" personal inte är närvarande vid handläggningen i en nämnd av ärenden som omfattas av sekretess måste anses vara självklart.

Några särskilda förslag om lagstiftning för att lösa problemen kommer således inte att läggas fram. De uttalanden som gjorts om vad som bör vara i överensstämmelse med grunderna för sekretesslagstiftningen, får i stället vara vägledande för hur en förvaltningsorganisation inom de berörda sekretessområdena bör utformas. Det förslag om ändring i socialtjänstsekretessen som kommer att läggas fram kan dock bidra till att underlätta arbetet i en integrerad nämndorganisation och då framför allt i en mindre kommunaldelsförvaltning med begränsade personalresurser. Tillsammans med de ytterligare begränsningar i sekretessen som också föreslås kan förslaget även underlätta för kommunerna att inrätta s.k. medborgarkontor, där serviceärenden inom olika samhällssektorer skall kunna få en gemensam handläggning.

6.2 Den kommunala fritidsverksamheten för barn och ungdom jämställs med socialtjänst i sekretesshänseende

Som framgått av redovisningen ovan (avsnitt 5.4) har det flera gånger ställts krav på att den kommunala fritidsverksamheten för barn och ungdom skall omfattas av sekretess. I de utskottsbetänkanden och utredningar som berört frågan har i och för sig konstaterats att i den mån integritetskänsliga uppgifter förekommer i verksamheten har dessa behandlats med stor varsamhet trots att sekretesskydd saknas.

I Justitiedepartementets promemoria (Ds 1990:11) erinrades om att sekretess för fritidssektorn inte automatiskt skulle innebära att känsliga uppgifter fick lämnas till socialtjänsten eftersom här är fråga om skilda verksamheter. I promemorian anfördes slutligen att de tungt vägande skälen för att föreskriva sekretess saknades när det gäller den kommunala fritidsverksamheten.

Den kommunala fritidshemsverksamheten är en kommunal uppgift enligt socialtjänstlagen och ingår därför i socialtjänsten och omfattas således av socialsekretessen enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen. I socialtjänstpropositionen (1979/80:1, Del A s. 252) finns en allmän beskrivning av kommunens och socialnämndens ansvar när det gäller barns och ungdomars fritid. Den av kommuner ofta i särskild nämnd bedrivna fritidsverksamheten överensstämmer till sitt innehåll till stora delar med vad som sägs i propositionen om vad som ingår i begreppet omsorger om barn och ungdom. De individrelaterade frågor som hanteras i verksamheten innehåller som Svenska Kommunförbundet

påpekat ofta integritetskänsliga uppgifter. Det handlar således till stor del om frågor som ryms inom ramen för socialtjänstlagen.

Motivet för sekretess i fritidsverksamheten är inte i första hand att underlätta samarbetet mellan de olika personalgrupperna, utan för att stärka skyddet för de integritetskänsliga uppgifter fritidspersonalen ofta delges i förtroende.

Med hänvisning till vad som sagts om identiteten mellan fritidsfrågorna och socialtjänsten, framför allt i en integrerad organisation, måste det vara naturligare att i sekretesshänseende jämställa fritidsverksamheten med socialtjänst i stället för att ge den ett eget sekretessområde. Någon ändring i socialtjänstlagen behövs således inte, om det i sekretesslagens bestämmelse om sekretess inom socialtjänsten föreskrivs att kommunal fritidsverksamhet för barn och ungdom skall jämföras med socialtjänst i likhet med vad som gäller verksamhet vid kommunal invandrarbyrå.

6.3 Sekretessen mellan socialtjänstens äldre- och handikappomsorg och hälso- och sjukvården bör övervägas i samband med frågan om huvudmannskapet för primärsjukvården

Den kommunala omsorgen om äldre, sjuka och handikappade i deras egna hem, eller hemstjänsten, och den sjukvård som sjukvårdshuvudmannen bedriver i hemmet är två vårdområden som nära griper in i varandra. I det samarbete som förekommer och är nödvändigt händer det att de olika personalgrupperna i begränsad omfattning gör vårdinsatser på varandras verksamhetsområden.

Mellan de två vårdområdena finns också vad man kallar gråzoner där det är oklart på vem ansvaret ligger. Med olika sekretessområden för de olika vårdområdena måste problem uppstå när det är nödvändigt att utbyta information mellan dem och när den enskildes samtycke, inte kunnat inhämtas. Det kan gälla en psykiskt sjuk person som enligt hemtjänstpersonalen kan behöva en medicinsk behandling eller en dement person i samma situation, som inte är i stånd att ge ett samtycke eller inte rätt kan bedöma sin situation. I likhet med den lagstiftning som gör det möjligt att bryta sekretessen för att en underårig eller en missbrukare skall få nödvändig vård (14 kap. 2 § sjunde stycket SekrL, se avsnitt 3.6) borde kunna övervägas en sekretessbrytande bestämmelse även i de här beskrivna fallen.

Enligt Svenska Kommunförbundet går emellertid problemen att överbrygga inom ramen för gällande sekretesslag som i stort sett fungerat bra inom socialtjänsten. Det kan med hänvisning till detta finnas skäl för att avvakta med ytterligare överväganden om behovet av lagändring. Frågan bör i stället tas upp i samband med överväganden som kan komma att göras om försöksverksamheten med primärkommunalt driftsansvar eller huvudmannaskap för primärvården.

6.4 Integrering av skola och skolbarnomsorg kräver inte en starkare sekretess inom skolan

De frågor om sekretess mellan socialtjänsten och den obligatoriska skolan som barnomsorgskommittén tagit upp i sitt betänkande har av kommittén behandlats med utgångspunkt från en enhetlig

sekretess för skola och skolbarnomsorg. Den starka socialtjänstsekretessen har stått som förebild till kommitténs förslag. Som flera remissinstanser pekat på och som framhållits tidigare i de diskussioner som förts har ofta problemen som uppstått i olika samarbetsituationer bottnat i en misstolkning av sekretesslagen och då framför allt den strängare socialsekretessen. Detta har ofta resulterat i att man förtigt uppgifter som efter en menbedömning borde ha lämnats ut.

Det är svårigheterna att praktiskt omsätta det omvända skaderekvisitet, som i första hand medför problem. Genom den starka presumtion för sekretess som det innebär kan en lättförståelig rädsla för att göra en felbedömning leda till att allt förtigs, dvs. att i praktiken en absolut sekretess tillämpas. Detta inträffar lätt eftersom det omvända skaderekvisitet kräver att skadebedömningen görs utifrån det individuella fallet och inte från vad som i allmänhet brukar gälla för uppgiften.

Om samarbetsförhållandena mellan skola och skolbarnomsorg behöver förbättras så är det inte en strängare sekretess på skolans område som behövs. Problemen kan visserligen undanröjas helt genom att föra in den s.k. skolbarnomsorgen, dvs. fritidshemsverksamheten, under skollagstiftningen. Uttalandet i propositionen 1991/92:100 bil. 9 tyder emellertid på att detta inte är aktuellt.

Till frågan om olika sekretess för skola respektive skolbarnomsorg utgör hinder för samarbetet skall här återknytas till uttalandet i propositionen. Föredraganden ansåg att eventuella

samarbetsproblem går att lösa genom s.k. förtroendefullt samarbete eller genom uppdragsavtal. Med förtroendefullt samarbete menas att informationsöverförandet mellan de olika sekretessområdena sker genom föräldrarna själva eller genom personalen efter föräldrarnas samtycke. Det är emellertid mer ovisst vad som avses med, att genom uppdragsavtal lösa samarbetsproblemen. Med uppdragsavtal menas vanligen den möjlighet en myndighet har att genom avtal uppdra åt en utomstående att delta i myndighetens verksamhet som därigenom i sekretesshänseende blir jämställd med arbetstagare hos myndigheten. Som exempel på uppdragstagare kan nämnas kontaktpersoner inom socialtjänsten och personer som ställt sig till socialtjänstens förfogande med s.k. kontrakterade familjehem. Enligt 1 kap. 6 § sekretesslagen tillhör uppdragstagare de personer som skall omfattas av sekretessregleringen. Om avsikten med uttalandet är att överföring av uppgifter kan ske mellan de olika sekretessområdena genom att representanter från en myndighet får uppdrag att delta i den andra myndighetens verksamhet ställer det sig mer tveksamt om ett sådant förfarande är möjligt. Uppdragstagaren är fortfarande bunden av sekretessen på det egna verksamhetsområdet. Om han genom att delta i den andra myndighetens verksamhet får information om sekretesskyddade uppgifter där, som han kan ha användning för i sin egen myndighets verksamhet, är han i princip förhindrad att göra detta enligt huvudregeln om sekretess mellan myndigheter och förbudet att utnyttja sekretessbelagda uppgifter utanför deras sekretessområde. Genom uppdragsavtal med en fritidspedagog vid ett fritidshem kan skolan således inte få mer upplysningar om en elev än vad fritidspedagogen anser sig behöva lämna ut med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen för att han skall kunna fullgöra sin

egen verksamhet. Att regelmässigt använda uppdragsavtal med arbetstagare över sekretessområdesgränserna för att kringgå hindren för samarbete, måste för övrigt anses stå i strid med grunderna för sekretesslagstiftningen i samma grad som kombinerade tjänster av det slag som nämnts i avsnitt 6.1 ansetts göra det. Givetvis skall det som sagts här inte hindra en lågstadielärare att göra ett besök i en förskola och själv bilda sig en uppfattning om en grupp barn som han eller hon skall överta.

Förutom information till och utbildning av berörda personalgrupper om sekretesslagstiftningen och om olika metoder att samarbeta inom lagstiftningens ram, är en väg att underlätta samarbetet, att se över socialsekreessen och anpassa dess styrka efter skyddsbehoven inom socialtjänstens olika delar. Även samarbetet mellan förskolan och den obligatoriska skolan skulle komma att underlättas genom en sådan anpassning. En annan lösning där man kan undvika de gränsdragningsproblem som olika skaderekvisit kan medföra, är att tillämpa ett svagare skaderekvisit, dvs. ett rakt, när uppgifter inom socialtjänsten skall överföras till andra kommunala myndigheter inom samma kommun. Förslag om en sådan översyn av socialsekreessen behandlas i nästa avsnitt.

6.5 Sekretess med olika styrka inom socialtjänsten

Inom socialtjänsten gäller sekretess med ett omvänt skaderekvisit vilket innebär en presumtion för sekretess för alla uppgifter om enskildas personliga förhållanden i verksamheter som ingår i socialtjänsten och i verksamheter som hänförs dit i sekretesshänseende. Först och främst är det verksamheten i

socialtjänstlagen som avses dvs. sådant som uppsökande verksamhet, social hemhjälp, färdtjänst, kontaktverksamhet, förskole-, daghems- och fritidshemsverksamhet, vård- och behandling vid kommunala eller landstingskommunala institutioner, tillhandahållande av boende i ålderdomshem och servicehus och annan social service samt bistånd. Som nämnts tidigare (avsnitt 5.5) hör den kommunala hälso- och sjukvården i sekretesshänseende till samma verksamhetsområde som den kommunala socialtjänsten. Detsamma gäller kommunal familjerådgivning och verksamhet vid kommunal invandrarbyrå som genom en särskild bestämmelse hänförs dit. Det gör också ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar och fr.o.m. den 1 januari 1993 även ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar samt ärenden om tillstånd till riksfärdtjänst. Dessutom har socialnämnd uppgifter enligt annan lagstiftning som räknas in under socialekretessen, t. ex. ärenden enligt föräldrabalken.

Det är tämligen uppenbart att behovet av sekretess inte kan vara lika starkt på alla områden som socialtjänsten omfattar. Som tidigare redovisats (avsnitt 5.3) uppmärksammade och ifrågasatte Svenska Kommunförbundet vid remissbehandlingen av förslaget till sekretesslag, att stora delar av socialtjänsten som inte tidigare omfattats av sekretess skulle komma att göra det genom sekretesslagens utformning. Förbundet hävdade att ärenden som faller inom ramen för socialnämndens allmänna serviceverksamhet, såsom barnomsorgen, inte i sekretesshänseende bör jämföras med ärenden av vård- och behandlingskaraktär. Tvärtom fanns i rena serviceärenden ett betydande insynsintresse från allmänhetens sida. Det kan gälla förtursärenden som inte direkt grundar sig på barnets

behov av daghemsplats utan är förturer av generell art som för ensamstående, låginkomsttagare eller vissa yrkeskategorier. Samma synsätt kunde anläggas på äldreomsorgen vid fördelning av pensionärlägenheter.

Genom en förändrad syn i samhället på många av de områden socialtjänsten omfattar gör sig de gamla motiven för den starka sekretessen inte gällande med samma styrka. I och för sig gäller fortfarande att socialtjänstens insatser för en enskild skall bygga på ett förtroende från den enskildes sida när han vänder sig dit för att få stöd och hjälp. Samtidigt gäller att alla insatser av sådan karaktär måste bygga på samverkan och samförstånd med den hjälpbehövande, när inte samhället behöver ingripa med tvång.

Obestridligen krävs det mycket tungt vägande skäl för att ändra sekretesslagen så att integritetsskyddet för enskilda försvagas. Samtidigt kan det hävdas med hänvisning till offentlighetsprincipen att sekretessreglerna inte skall vara strängare än vad som är nödvändigt för att tillgodose ett skyddsbehov. I de fall där behovet av skydd för uppgifter om personliga förhållanden sällan uppstår, bör det vara tillräckligt att sekretess inträder om det av någon särskild orsak som hänför sig till just den berörde eller någon anhörig till denne kan antas medföra men att uppgifter röjs. Menbedömningen vid ett skaderekvisit med presumtion för offentlighet leder ändå till samma resultat som vid ett där sekretess är huvudregel om uppgifterna rör integritetskänsliga förhållanden.

Att införa en mindre sträng sekretess för vissa delar av socialtjänsten skulle i och för sig inte innebära att vägen öppnades

för ett ökat uppgiftslämnande. Däremot skulle troligen kontakterna mellan olika myndigheter underlättas. Något försämrat integritetsskydd skulle det heller inte behöva innebära eftersom i princip samma uppgifter som tidigare kommer att omfattas av sekretessen, men bara om det av någon särskild anledning kan antas att ett röjande skulle medföra men. De mer serviceorienterade delarna inom socialtjänsten kan inte sägas vara beroende av en stark sekretess för att den enskilde skall kunna ta kontakt med myndigheterna inom dessa områden.

Även om insynsintresset skulle kunna motivera att de serviceorienterade delarna av socialtjänsten omfattades av ett rakt skaderekvisit med presumtion för offentlighet, så hör den frågan inte till de tillämpningsproblem som en fri kommunal nämndorganisation kan medföra. Som framgått av föregående avsnitt är det framförallt svårigheterna att tillämpa det omvända skaderekvisitet i socialtjänstsekretessen vid socialtjänstens kontakter med andra kommunala myndigheter som medför problem. En uppdelning av socialtjänsten i sekretesshänseende med ett rakt skaderekvisit för de serviceorienterade delarna och ett omvänt för myndighetsutövningen skulle troligen komma att skapa gränsdragningsproblem vid tillämpningen. Mycket talar således för att begränsningarna i socialtjänstsekretessen i första hand bör gälla gentemot andra kommunala myndigheter och inte gentemot allmänheten. Det måste också sägas, att en generell lättnad i sekretessen kan innebära ökade risker för brott mot tystnadsplikten.

Kommittén föreslår i stället att det skall vara möjligt för socialtjänsten att överföra uppgifter till andra myndigheter inom

samma kommun med tillämpning av ett rakt skaderekvisit. Det innebär att en social myndighet kan lämna uppgifter om enskilda som typiskt sett inte är av integritetskänslig art till en annan kommunal myndighet eller företrädare för en sådan.

Den valda lösningen ger också större flexibilitet vid utformningen av förvaltningsorganisationen när flera verksamheter blandas med socialtjänsten i samma nämnd. Den underlättar också inrättande av s.k. medborgarkontor (se ovan 6.1).

Det är framför allt inom barnomsorgen samt äldre- och handikappomsorgen som lättningen i sekretessen får betydelse. För barnomsorgen vid en integrering av skola och skolbarnomsorg och för äldre- och handikappomsorgen vid inrättande av gemensamma serviceorgan, som medborgarkontor.

Barnomsorgen

Inom barnomsorgen bör normalt sekretess inte gälla för annat än sådant som gäller känsliga familjeförhållanden och ingripanden och åtgärder till barnets skydd eller uppgifter om förtur som är hänförliga till barnet självt. Att en förvärvsarbetande ensamstående, låginkomsttagare eller någon som tillhör viss yrkeskategori fått förtur enligt gällande turregler bör vara offentliga uppgifter.

I den obligatoriska skolans pedagogiska verksamhet omfattas inte uppgifter om enskilda elever av sekretess. Även om deltagande i förskolans och fritidshemmens verksamhet är frivilligt finns det lika lite anledning att motsvarande verksamhet där skulle omfattas av

sekretess. Att en förskollärare informerar en lågstadielärare om ett barns allmänna förutsättningar inför skolstarten kan inte vara mer känsligt än när lågstadieläraren ger motsvarande information till mellanstadieläraren. En förälder kan visserligen ha den uppfattningen att barnets skolstart skall vara förutsättningslös och att informationen kan försämra barnets möjligheter. Om det ur pedagogisk synpunkt finns skäl för en sådan uppfattning och det beror på speciella omständigheter hos barnet kan det givetvis innebära men att vissa uppgifter lämnas ut. Föräldrainformation måste dock alltid lämnas om vilka kontakter som skall tas med skolan inför skolstart. En sådan invändning från en förälder förutsätts därför bli känd. I annat fall skall inte samtycke behöva inhämtas från alla föräldrar om sådana allmänna förhållanden. Uppgifter om barn i förskolans - och även fritidshemmens - pedagogiska verksamhet bör därför normalt inte omfattas av sekretess.

Uppgifter som gäller barnens sociala förhållanden som biståndsbehov förekomsten av missbruk eller andra problem i hemmet eller andra känsliga uppgifter om barnet som kan jämföras med motsvarande inom skolans elevvård är givetvis sekretesskyddade.

Äldre- och handikappomsorgen

Socialtjänstens verksamhet som består av hjälp i hemmet åt äldre, sjuka och handikappade är en allmän service som erbjuds kommuninvånarna. I likhet med vad som gäller i barnomsorgen är det bara uppgifter om sociala eller andra problem liksom uppgifter

om sjukdom och hälsa som kan innebära men om de lämnas ut. Däremot bör det i de flesta fall inte vara nödvändigt att inhämta samtycke om ett vårdbiträde vill underrätta en orolig granne eller anhörig om att en hjälptagare tillfälligt tagits in på sjukhus.

Lagteknisk lösning

Genom ett tillägg till 7 kap. 4 § sekretesslagen ges möjlighet för kommunala myndigheter som fullgör uppgifter inom socialtjänsten utom den kommunala familjerådgivningen att lämna uppgift till annan kommunal myndighet inom samma kommun, om det inte kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften överförs. Ett rakt skaderekvisit med presumtion för offentlighet skall alltså gälla för alla uppgifter om enskilda när socialtjänsten lämnar eller när andra kommunala myndigheter begär uppgifter. Gentemot andra gäller det omvända skaderekvisitet.

6.6 Kontakter underlättas mellan de kommunala nämnder som verkar inom samma sekretessområde i kommunen

Om olika delar av exempelvis socialtjänsten tillhör olika nämnder i en kommun anses de som från varandra skilda myndigheter och sekretess gäller mellan de olika delarna. Samma förhållande gäller om socialtjänsten i en kommun delats in i flera distriktsnämnder eller fördelats på kommunalnämnder. Detsamma gäller om skolan fått en liknande uppdelning. Inom skolan finns möjlighet att efter intresseavvägning utbyta sekretesskyddade uppgifter mellan de olika nämnderna och deras skolförvaltningar med tillämpning av generalklausulen (14 kap. 3 § SekrL). De sociala

distriktsnämnderna har inte denna möjlighet eftersom generalklausulen inte gäller inom socialtjänsten. De olika kontakterna mellan de skilda sociala myndigheterna får i stället styras av antingen att den enskilde lämnar sitt samtycke, anmälningsplikten enligt 71 § socialtjänstlagen, 1 kap. 5 § eller 14 kap. 2 § sekretesslagen som medger uppgiftsöverföring i vissa fall.

Kommunerna har numera genom den nya kommunallagen frihet att organisera nämnderna efter andra principer än de som sekretesslagens myndighetsbegrepp bygger på (se avsnitt 3.1). Sekretesslagen utgår från att en myndighet sysslar med en verksamhet och inte att flera sinsemellan organisatoriskt självständiga myndigheter är verksamma på samma område. Om en myndighet bedriver olika slags verksamhet är den som regel uppdelad på olika verksamhetsgrenar. Om uppgifter i de olika verksamheterna skyddas av olika regler i sekretesslagen får de ur lagens synvinkel bedömas vara självständiga i förhållande till varandra.

Var gränserna för sekretessen skall gå inom en kommunal nämndorganisation har alltså kommit att bli beroende av den organisatoriska indelning fullmäktige bestämmer. Detta måste erkännas vara mindre intressant sett ur sekretesslagens intresse av att upprätthålla ett fullgott integritetsskydd. Det är således inte den enskildes skyddsbehov som avgör var gränserna för sekretess skall gå utan fullmäktiges beslut, som dessutom oftast har andra motiv än vad sekretesslagen har.

Kommunernas organisationsfrihet enligt nya kommunallagen medför, att problem som funnits och diskuterats sedan sekretesslagens tillkomst fått en ny dimension. Det beroende, som olika delar av socialtjänsten har av varandra för att socialtjänstlagens intentioner om helhetssyn skall kunna uppnås, kan allvarligt rubbas om sekretesslagen medför formaliserade och starkt begränsade kontaktmöjligheter när förändringar av myndighetsorganisationen är önskvärda ur andra aspekter.

Socialtjänsten i en kommun bör därför uppfattas som en helhet även från sekretesslagens utgångspunkt oberoende av om och hur den är organisatoriskt uppdelad. Samma förhållande bör gälla inom skolans område.

Detta kan i viss mån åstadkommas genom att låta generalklausulen få en slags "intern" tillämpning mellan olika myndigheter inom socialtjänsten i en kommun. Generalklausulen (14 kap. 3 § SekrL) har den innebörden att en intresseavvägning måste göras mellan det intresse som skyddas av sekretessen och intresset av att uppgiften lämnas ut. En sådan intresseavvägning förefaller inte motiverad i de fall en kommun organisatoriskt sett har bildat flera nämnder inom samma sekretessområde. En tillämpning av generalklausulen mellan myndigheter inom socialtjänsten torde dessutom ofta komma att ge upphov till tillämpningsproblem.

En annan och bättre väg att uppnå helhetssynen på varje sekretessområde för sig inom en kommun, är att komplettera de olika undantag från sekretessen som finns i 14 kap. 2 § sekretesslagen. Även om nämnda paragraf blivit ganska

svåröverskådlig genom de tillägg som gjorts under åren faller det sig naturligt att reglera undantagen där med hänsyn till deras begränsade räckvidd. Undantagen från sekretess mellan myndigheter föreslås begränsade till socialtjänsten utom familjerådgivningen samt till skolan och gälla överföring av uppgift mellan olika myndigheter inom samma kommun om samma sekretess gäller för uppgifter hos båda myndigheterna och om utlämnandet behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd.

Härigenom skapas bl.a. möjligheter till de informella kontakter mellan socialtjänstens olika delar som är en hörnsten i socialtjänstlagen även om de skulle vara organiserade under olika nämnder.

För de olika socialförvaltningarna under kommundelsnämnderna innebär det bl.a. att överflyttning av ett ärende underlättas i sekretesshänseende om en hjälptagare flyttar från en kommundel till en annan. Det innebär också att en kommundelsförvaltning, som inte har de nödvändiga resurserna eller den kompetens som behövs för handläggning av ett socialärende kan anlita en annan nämnds socialförvaltning i samma kommun utan att behöva knyta den senares personal till sig genom ett uppdragsavtal för att klara sekretesslagens krav (1 kap. 6 § sekretesslagen). I en kommun, som organiserat socialtjänsten i målgruppsorienterade nämnder, kan informellt samarbete ske mellan de olika nämnderna om det behövs för att den enskilde skall kunna få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Om kommunen inrättat en särskild nämnd för individ- och familjeomsorg och en annan nämnd för barnomsorg skall de

båda nämnderna kunna få uppgifter av varandra utan att behöva inhämta en enskilds samtycke om den mottagande nämnden behöver uppgifter av de skäl som nämnts. Anmälningsskyldighet enligt 71 § socialtjänstlagen behöver således inte föreligga för att uppgiftsutbyte skall kunna ske mellan sådana myndigheter.

Om således sekretessen mellan myndigheter inte skall gälla mellan kommunala sådana som är verksamma inom samma sekretessområde i en kommun, måste samma synsätt gälla på spridning av uppgifter som inom en myndighet. Vad som sagts om att befattningshavare inte bör lämna sekretesskyddade uppgifter inom en myndighet i större utsträckning än som är normal och behövlig för ett ärendes handläggning eller verksamhetens bedrivande i övrigt skall givetvis ha motsvarande tillämpning mellan de olika myndigheterna.

För att uppgiftslämnandet mellan sådana myndigheter inte skall medföra en försvagning av den enskildes sekretesskydd bör därför införas en spärr mot ett i formellt hänseende fritt uppgiftslämnande. Detta bör ske genom att det i lagtexten anges att uppgifter får lämnas bara om den mottagande myndigheten kan ange att uppgifter i likhet med vad som föreskrivs i paragrafens nuvarande sjunde stycke behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling, hjälp eller annat stöd.

7 SPECIALMOTIVERING

7.1 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

7 kap. 4 §

Som en konsekvens av nya kommunallagen (1991:900) och följdlagstiftningen till denna har ordet "socialnämnd" bytts ut mot "den eller de nämnder som enligt fullmäktiges beslut fullgör kommunens uppgifter inom socialtjänsten". Därefter hänvisas i texten till "sådan nämnd". Med socialtjänst jämställs i sekretesshänseende den kommunala fritidsverksamheten för barn och ungdom även om den bedrivs av en särskild nämnd som inte fullgör uppgifter inom socialtjänsten enligt den särskilda lagstiftningen. I de fall nämnda verksamhet bedrivs av en nämnd som fullgör sådana uppgifter inom barnomsorgen i övrigt torde fritidsverksamheten för barn och ungdom ändå ha kunnat hänföras till socialtjänsten.

Vid utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretessen enligt första stycket till en annan myndighet inom samma kommun får ett rakt skaderekvisit tillämpas enligt ett nytt sjätte stycke till paragrafen. Det innebär en presumtion för att uppgiften får lämnas ut. Upplysningar om förskolebarn till personal i den obligatoriska skolan kan som regel lämnas utan att en menbedömning behöver göras utifrån varje enskilt barn utan med utgångspunkt från uppgifternas typiskt sett integritetskänsliga karaktär. Genom det raka skaderekvisitet bör socialtjänstens mer servicebetonade delar lättare kunna samordnas med annan kommunal service.

14 kap. 2 §

Genom ett nytt sjunde stycke införs ett undantag från förbudet att överföra sekretesskyddad information mellan myndigheter i andra fall än då det är medgivet i lag. Undantaget gäller när en kommun har delat upp ansvaret inom ett sekretessområde på flera nämnder. De sekretessområden som omfattas av undantaget är socialtjänsten (7 kap. 4 §) utom familjerådgivningen och skolan (7 kap. 9 §). Mellan dessa nämnder utgör sekretessen således inget hinder för överförande av uppgifter om motsvarande sekretessbestämmelse tillämpas hos både den utlämnande och den mottagande myndigheten och om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Som nämnts i övervägandena (avsnitt 6.6) får det inte ske i större utsträckning än vad som får anses normalt och behövligt för ett ärendes handläggning eller verksamhetens bedrivande i övrigt.

Paragrafens nuvarande sjunde stycke kommer enligt förslaget att utgöra ett nytt åttonde stycke.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grund utbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringsammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tull datoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelsverksamhet i folk rörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätning utbildningar i nya skolformer. M:
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S.
51. Översyn av sjöpolisen. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselolja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och farleder. K.
57. Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Lärarupdraget. U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
65. Kartboken. C.
66. Västsverige – region i utveckling. C.
67. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. Fi.
68. Långsiktig miljöforskning. M.
69. Meningsfull vistelse på asylförläggning. Ku.
70. Telelag. K.
71. Bostadsförmedling i nya former. Fi.
72. Det kommunala medlemskapet. C.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

73. Valfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. S.
74. Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. N.
75. Ekonomisk politik under kriser och i krig. Fi.
76. Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. Jo.
77. Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. S.
78. Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. Ju.
79. Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. Fi.
80. Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. Ju.
81. Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. Ju.
82. Genteknik – en utmaning. Ju.
83. Aktiebolagslagen och EG. Ju.
84. Ersättning för kränkning genom brott. Ju.
85. Förvaltning av försvarsfastigheter. Fö.
86. Ett nytt betygssystem. U.
87. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. Jo.
88. Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering. Jo.
89. Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. S.
90. Biobränslen för framtiden. Jo.
91. Biobränslen för framtiden. Bilagedel. Jo.
92. Pliktleverans. U.
93. Svensk skola i världen. U.
94. Skola för bildning. U.
95. Den svenska marknaden för projekt kapital – statens nuvarande och framtida roll. N.
96. Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Ku.
97. Sparar vi för lite? Hushållssparandet i samhälls-ekonomi. Fi.
98. Kommunernas socialbidrag – en kartläggning av normer, kostnader m.m. S.
99. Rådgivningen inom jordbruket och trädgårdsnäringen. Jo.
100. Staten och arbetsgivarorganisationerna. Fi.
101. Försvarsmaktens hälso- och sjukvård. Fö.
102. Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och löneförändringar. Fi.
103. FHU92. A.
104. Vår uppgift efter Rio – svensk handlingsplan inför 2000-talet. M.
105. Administrativt stöd till Försvarsmakten. Fö.
106. Civilbefälhavarna. Fö.
107. Kulturstöd vid ombyggnad. Ku.
108. VAL, Organisation Teknik Ekonomi. Ju.
109. Investeringar i arrenderjordbruket och andra arrenderättsliga frågor. Ju.
110. Information och den nya InformationsTeknologi – straff- och processrättsliga frågor m.m. Ju.
111. Den framtida skogsvårdsorganisationen. Jo.
112. Administrationen i kanslihuset. Klara administrationen – Bilaga. Fi.
113. Lag om företagsrekonstruktion. Ju.
114. Malmöregionens trafiksystem. Överenskommelse om åtgärder i trafikens infrastruktur. K.
115. Kontroll i konkurrens – avveckling av AB Svensk Bilprovnings monopol på kontrollbesiktning. K.
116. Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft. A.
117. Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av ändrade köpvanor i dagligvaruhandeln. Jo.
118. Arvoden för vård hos privatpraktiserande läkare. S.
119. Svensk trädgårdsnäring – nuläge och utvecklingsmöjligheter. Jo.
120. Allmänna arvsfonden. S.
121. Vissa mervärdeskattefrågor. Fi.
122. Social bakgrund – studiestöd och övergång till högre studier. U.
123. Ett hav av möjligheter – AMU-Gruppen på väg mot 2000-talets utbildningsmarknad. A.
124. Bistånd under omprövning. Översyn av det svenska utvecklingsarbetet med Moçambique. UD.
125. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om animalie-sektorn. Jo.
126. Swedish Environmental Debt. M.
127. Boverket – uppgifter och verksamhet. Fi.
128. Kommunal uppdragsverksamhet. C.
129. Merkostnader vid sjukdom och handikapp. S.
130. Vinna eller förlust – folkrörelsernas lotterier och spel i framtiden. C.
131. Grovt Rattfylleri och Sjöfylleri. Ju.
132. Frivillig verksamhet för totalförsvaret – ett mål- och resultatperspektiv. Fö.
133. Mottagandet av asylsökande och flyktingar. Ku.
134. Handlingsoffentlighet hos kommunala företag. C.
135. Miljöskadeförsäkring och handräckningskostnader. M.
136. Svenskt fiske – nuläge och utvecklingsmöjligheter. Jo.
137. Arkeologi och exploatering. Ku.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

138. Några frågor angående Regeringsrätten. Ju.

139. Totalförsvarsplikt. Fö.

140. Sekretesslagen i en fri kommunal nämnd-
organisation. C.

Kronologisk förteckning

1. Förord
2. Inledning
3. Sammanfattning
4. Bakgrund
5. Beskrivning av förslaget
6. Bedömning
7. Övrigt

1. Förord
2. Inledning
3. Sammanfattning
4. Bakgrund
5. Beskrivning av förslaget
6. Bedömning
7. Övrigt

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

Bistånd under omprövning. Översyn av det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique. [124]

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
Översyn av sjöpolisen. [51]
Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]
Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. [78]
Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. [80]
Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. [81]
Genteknik – en utmaning. [82]
Aktiebolagslagen och EG. [83]
Ersättning för kränkning genom brott. [84]
VAL, Organisation Teknik Ekonomi. [108]
Investeringar i arrendejordbruket och andra arrenderättsliga frågor. [109]
Information och den nya Informations Teknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m. [110]
Lag om företagsrekonstruktion. [113]
Grovt Rattfylleri och Sjöfylleri. [131]
Några frågor angående Regeringsrätten. [138]

Försvarsdepartementet

Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]
Förvaltning av försvarsfastigheter. [85]
Försvarsmaktens hälso- och sjukvård. [101]
Administrativt stöd till Försvarsmakten. [105]
Civilbefälvärnarna. [106]
Frivillig verksamhet för totalförsvaret – ett mål- och resultatperspektiv. [132]
Totalförsvarsplikt. [139]

Socialdepartementet

Psykiiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]

Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]
Livskvalitet för psykiiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. [46]
Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
Ett samhälle för alla. [52]
Välstånd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiiskt störda. [73]
Psykiiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. [77]
Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. [89]
Kommunernas socialbidrag – en kartläggning av normer, kostnader m.m. [98]
Arvoden för vård hos privatpraktiserandeläkare. [118]
Allmänna arvsfonden. [120]
Merkostnader vid sjukdom och handikapp. [129]

Kommunikationsdepartementet

Nya Inlandsbanan. [32]
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. [55]
Färjor och farleder. [56]
Telelag. [70]
Malmöregionens trafiksystem. Överenskommelse om åtgärder i trafikens infrastruktur. [114]
Kontroll i konkurrens – avveckling av AB Svensk Bilprovningens monopol på kontrollbesiktning. [115]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tull datoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Skatt på dieselolja. [53]
Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. [57]
Enklare regler för statsanställda. [60]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. [67]
Bostadsförmedling i nya former. [71]
Ekonomisk politik under kriser och i krig. [75]
Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. [79]
Sparar vi för lite? Hushållsparandet i samhälls-ekonomi. [97]
Staten och arbetsgivarorganisationerna. [100]
Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och löneförändringar. [102]
Administrationen i kanslihuset.
Klara administrationen – Bilaga. [112]
Vissa mervärdskattefrågor. [121]
Boverket – uppgifter och verksamhet. [127]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor
i högsolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högsolan – några perspektiv
och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig
yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
Resurser för högsolans grundutbildning. [44]
Läraryrket. [59]
Ett nytt betygssystem. [86]
Pliktleverans. [92]
Svensk skola i världen. [93]
Skola för bildning. [94]
Social bakgrund – stöd och övergång till
högre studier. [122]

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. [76]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och
livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabilie-
sektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska
produktionen. [87]
Veterinär verksamhet – behov, organisation och
finansiering. [88]
Biobränslen för framtiden. [90]
Biobränslen för framtiden. Bilagedel. [91]

Rådgivningen inom jordbruket och
trädgårdsnäringen. [99]
Den framtida skogsvårdsorganisationen. [111]
Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av
ändrade köpvanor i dagligvaruhandeln. [117]
Svensk trädgårdsnäring – nuläge och utvecklings
möjligheter. [119]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och
livsmedelsindustri för EG – förslag om animalie-
sektorn. [125]
Svenskt fiske – nuläge och utvecklingsmöjligheter. [136]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]
FHU92 [103]
Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft. [116]
Ett hav av möjligheter – AMU-Gruppen på väg mot
2000-talets utbildningsmarknad. [123]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]
Meningsfull vistelse på asylförläggning. [69]
Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. [96]
Kulturstöd vid ombyggnad. [107]
Mottagandet av asylsökande och flyktingar. [133]
Arkeologi och exploatering. [137]

Näringsdepartementet

Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och
SMP i europaperspektiv. [74]
Den svenska marknaden för projektkapital – statens
nuvarande och framtida roll. [95]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Civildepartementet

- Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. [49]
Mer för mindre -- nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken. [54]
Regionala roller -- en perspektivstudie. [63]
Utsikt mot framtidens regioner -- sju debattinlägg. [64]
Kartboken. [65]
Västsverige -- region i utveckling. [66]
Det kommunala medlemskapet. [72]
Kommunal uppdragsverksamhet. [128]
Vinna eller försvinna -- folkrörelsernas lotterier och spel i framtiden. [130]
Handlingsoffentlighet hos kommunala företag. [134]
Sekretesslagen i en fri kommunal nämndorganisation. [140]

Miljö- och naturresursdepartementet

- Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mättningsutbildningar i nya skolformer. [35]
Angående vattenskotrar. [41]
Kretslopp -- Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
Ecocycles -- The Basis of Sustainable Urban Development. [43]
Miljöfarligt avfall -- ansvar och riktlinjer. [45]
Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. [58]
Långsiktig miljöforskning. [68]
Vår uppgift efter Rio -- svensk handlingsplan inför 2000-talet. [104]
Swedish Environmental Debt. [126]
Miljöskadeförsäkring och handräckningskostnader. [135]
-

KUNGL. BIBL.
1993-02-03
STOCKHOLM