

Sekretesslagen och förvaltningsdomstolarna

Av lagman Bertil Wennergren

Sekretesslagen (1980:100) — SekrL — har en helt annan begreppsapparat och systematik än den gamla sekretesslagen och innebär även många nyheter i sak. Denna artikel kommer att handla om sekretessen i förvaltningsdomstolarnas mål. En senare artikel tar upp sekretessen hos skatteförvaltningen.

Sekretessreglernas konstruktion

Sekretessreglerna är i SekrL uppbyggda efter ett enhetligt mönster och med ett enhetligt syfte. De skall skydda ömtålig information hos myndigheterna oberoende av i vilket tillstånd informationen befinner sig, om i en allmän handling, om i en arbetshandling eller om bara i någons minne. Reglerna beskriver därför *föremålet* för sekretess med sådana ord som uppgift om . . . , uppgift som hänför sig till . . . , uppgift i verksamhet som . . . etc. Man kan därför inte längre tala om hemlig handling utan bara om hemlig uppgift. När uttrycket ”uppgift i verksamhet som . . . ” används har därmed också angetts *var* uppgiftssekretessen i fråga skall gälla. På några ställen i SekrL står det bara att sekretess gäller för uppgift om något utan vidare angivande av var sekretessen skall gälla. Sekretessen avses då skola gälla inom det allmännas verksamhet över huvud taget. När det i 7:14 första stycket SekrL står att sekretess gäller för uppgift som rör utlänning utan angivande av viss verksamhet, viss myndighet eller viss typ av ärende, betyder det alltså att sekretessen gäller inom det allmännas verksamhet var helst en uppgift förekommer som rör en utlänning. Det vanliga är emellertid att en uppgiftssekretess anges gälla inom viss typ av verksamhet, t ex myndighets verksamhet som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering (9:1), hos viss myndighet, t ex polismyndighet (7:19), i viss typ av ärende, t ex ärende om inskrivning av värnpliktig (7:12), eller hos viss myndighet i viss typ av ärende, t ex hos allmän försäkringskassa i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring (7:7). *Styrkan* hos den sekretess som föreskrivs varierar mellan sekretessreglerna. I princip finns tre grader. Sekretessen kan vara absolut som är fallet t ex med skatteseekretessen. Sekretessen kan vara relativ med ett skaderekvisit som ger en stark sekretess. Sekretessen gäller då i alla fall utom de där det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretessen

kan för det tredje vara relativ med ett skaderekvisit som ger en svag sekretess. Sekretessen gäller då bara om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs.

Lokala sekretessområden

SekrL är skriven med utgångspunkt i att en uppgiftssekretess skall gälla inom det område som anges i sekretessregeln och bara där. Lämna en uppgift det skyddade området, skall sekretessen i fråga inte gälla längre. Den följer inte med uppgiften och överförs inte till något annat område, någon annan myndighet eller något annat ärende. Men så länge som en uppgift inte hamnat utanför sekretessområdet, består naturligtvis sekretessen även om uppgiften vandrar runt hos flera myndigheter inom området i fråga. Sekretessen för uppgifterna i en självdeklaration består exempelvis oberoende av om deklarationen befinner sig hos taxeringsnämnden, lokala skattemyndigheten eller länsstyrelsen. Men går deklarationen till kronofogdemyndigheten, upphör uppgifterna i deklarationen att vara skyddade av skatteseekretessen. I stället tar i så fall den sekretess över som enligt 9:19 SekrL gäller inom exekutionsväsendet i ärende angående exekutiv verksamhet.

Undantag med överföring av sekretess

Principen om lokala sekretessområden har emellertid inte kunnat upprätthållas undantagslöst. I några enskilda sekretessregler har skrivits in att uppgiftssekretessen skall följa med också utanför det primära och normalt exklusiva sekretessområdet. I 6:1 SekrL föreskrivs t ex att, om uppgift för vilken sekretess gäller i myndighets affärsverksamhet har lämnats till annan myndighet, skall sekretessen gälla där också. Av större intresse är emellertid de allmänna undantag som man finner i 11—13 kap SekrL, särskilt då undantagen i 12:1 och 2. I 12:1 står att, om domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från domstol eller annan myndighet får uppgift som är sekretessbelagd där, så skall sekretessen gälla också hos domstolen. Detta skall emellertid inte tillämpas om en sekretessbestämmelse — starkare eller svagare — till skydd för samma intresse, t ex enskilda personliga förhållanden, ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande domstolen. För att kunna rätt tillämpa 12:1 hos en förvaltningsdomstol måste man alltså först veta om några och i så fall vilka sekretessbestämmelser som är direkt tillämpliga på uppgifter hos förvaltningsdomstolen.

Direktsekretess hos förvaltningsdomstol

Vissa sekretessregler är uttryckligen tillämpliga hos en förvaltningsdomstol. Sekretessen enligt 7:7 SekrL gäller t ex ”hos försäkringsdomstol”. Och när

sekretessen gäller inom det allmännas verksamhet över huvud taget, gäller den naturligtvis också hos en förvaltningsdomstol som t ex sekretessen enligt 7:14 första stycket SekrL för uppgift som rör utlämning. Vidare märks regeln i 8:17 SekrL enligt vilken sekretess gäller hos domstol — allmän domstol eller förvaltningsdomstol — i mål eller ärende i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om myndighets eller enskilda affärs- eller driftförhållande, om det kan antas att den som uppgiften rör lider avsevärd skada om uppgiften röjs. Denna sekretessregel skall dock inte tillämpas om annan sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse är tillämplig på uppgiften och innebär att sekretess inte skall gälla. Av intresse för förvaltningsdomstolarnas del är också regeln i 9:15 SekrL enligt vilken sekretess gäller hos domstol i mål enligt föräldrabalken för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om part begär det och det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

En särskild fråga är huruvida en sekretessregels primära sekretessområde i något fall kan anses beskrivet så att en förvaltningsdomstols verksamhet faller in därunder. I 7:15 SekrL står att sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Gäller denna sekretess också hos länsrätt, kammarrätt och regeringsrätten vid deras prövning av folkbokföringsmål? I motiven till SekrL anförs (prop 1979/80:2 s 103) att när en sekretessbestämmels innehåll begränsats på så sätt att sekretess gäller i vissa ärenden eller i verksamhet av viss typ, så blir bestämmelsen i princip direkt tillämplig hos förvaltningsdomstol när domstolen prövar besvär över förvaltningsmyndighets beslut i sådant ärende. Detta synsätt stämmer väl överens med uppfattningen om förvaltningsbesvär som ett devolutivt rättsmedel och med vad besvärssakkunniga på sin tid anförde (SOU 1964:27 s 585), nämligen att besvärns anförande får till följd att besvärsmyndigheten träder i beslutsmyndighetens ställe med avseende på sakens prövning. Med besvärsmyndighet åsyftades då även förvaltningsdomstol. Klart är sålunda att t ex socialekretessen enligt 7:4 SekrL, folkbokföringssekretessen enligt 7:15 SekrL, kriminalvårdssekretessen enligt 7:21 SekrL, patentsekretessen enligt 7:13 SekrL och studiestödssekretessen enligt 9:5 SekrL gäller i lika mån hos förvaltningsdomstol i besvärsmål som hos förvaltningsmyndigheten vid dess handläggning av saken i första instans.

Överförd sekretess hos förvaltningsdomstol

Hos förvaltningsdomstolarna handläggs emellertid åtskilliga mål som inte är av nyssnämnda hierarkiska natur, t ex kommunalbesvärsmål, mål om utlämnande av allmän handling, disciplinansvarsmål och ansökningsmål. När

kammarrätt eller regeringsrätten prövar kommunalbesvärsmål över ett skolstyrelsebeslut, träder domstolen inte i beslutsmyndighetens ställe utan prövningen blir av extern beskaffenhet. Skolsekretessen enligt 7:9 SekrL blir därför inte direkt tillämplig utan tillämplig genom förmedling av 12:1 SekrL. Motsvarande gäller när nämnda domstolar prövar besvär över beslut om utlämnande av allmän handling eller besvär över beslut av hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd.

En förvaltningsdomstol kan alldeles som en allmän domstol få in material från annan myndighet i ett mål, t ex få ett barnpsykiatriskt utlåtande i ett barnavårdsmål. Hos förvaltningsdomstolen gäller 7:4 SekrL i barnavårdsmålet. Sjukvårdssekretessen enligt 7:1 SekrL överförs under sådana förhållanden inte till målet hos domstolen. En sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse är ju då ändå tillämplig på uppgiften hos förvaltningsdomstolen. Motsvarande kommer att gälla om förvaltningsdomstolen i ett föräldrabalksmål får in ett läkarutlåtande eller en socialutredning. Sekretessbestämmelsen i 9:15 SekrL är till för skydd av samma intressen. Att den ger en mycket svagare sekretess än 7:1 och 7:4 SekrL kan beklagas men förändrar inget. Begär en förvaltningsdomstol yttrande från läkare i ett körkortsmål och är fråga om läkare i allmän tjänst som har att iaktta sekretessen enligt 7:1 SekrL, kommer sjukvårdssekretessen däremot att följa med de uppgifter läkaren lämnar om körkortshavaren till förvaltningsdomstolen. Någon sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse finns ju inte i körkortsmål som inte har någon egen sekretess. Sjukvårdssekretessen överförs därför enligt 12:1 första stycket SekrL. Skulle förvaltningsdomstolen i körkortsmålet få in ett läkarutlåtande från en läkare, som inte är i allmän tjänst, kan detta däremot inte ges någon sekretess i fråga om sina uppgifter. Det finns ingen sekretessregel som är direkt tillämplig och heller ingen som blir tillämplig via 12:1 första stycket SekrL.

Viss sekretess som ej överförs till förvaltningsdomstol

I 12:2 SekrL görs undantag från vissa sekretessbestämmelsers tillämpning via 12:1 första stycket SekrL i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Förvaltningsdomstolarna berörs egentligen bara av undantaget från 7:17 och 18 SekrL vilket innebär att sekretessen för uppgifter i utdrag ur kriminalregister, polisregister, belastningsuppgifter som har tillförts körkortsregistret m m inte överförs till domstol, vilket normalt innebär att uppgifterna blir offentliga där.

Skattdomstolssekretessen

Sekretessen i skattemål är ett kapitel för sig. Enligt 9:1 första stycket SekrL gäller sekretess i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt el-

ler som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Men i 9:1 första stycket tredje meningen förklaras att för uppgift i mål hos domstol gäller sekretessen endast om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Med "uppgift i mål hos domstol" menas då dels uppgift som enskild, vanligen den skattskyldige själv eller taxeringsintendenten lämnar i själva skattemålet och dels uppgift som domstolen hämtar från skattemyndigheterna och som hänför sig till den eller de frågor som är föremål för domstolens prövning (prop 1979/80:2 s 259). Vidare anges särskilt i 9:1 första stycket fjärde meningen att, har uppgift i mål hos domstol erhållits från annan myndighet och är den sekretessbelagd där, denna sekretess dock skall gälla också hos domstolen, om uppgiften saknar betydelse i målet. Annars skall alltså den särskilda skattedomstolssekretessen gälla, vilken är svagare än den allmänna skattesekretessen som ju är absolut. Skälet härtill är att skatteprocessen ansetts böra i princip vara offentlig. När en självdeklaration eller en taxeringsrevisionspromemoria kommer till länsrätten för att fogas till akten i ett taxeringsbesvärsmål, förlorar den alltså sin absoluta sekretess i fråga om alla uppgifter som är av betydelse i målet. Men t ex uppgifter i deklARATIONEN som hänför sig till andra inkomst- eller avdragsposter än de målet angår behåller sin absoluta sekretess. Även om sekretessen alltså försvagas för deklaramaterialet m m i förhållande till vad som gällde förut, är att märka att uppgifterna i partsinlagorna som tidigare inte åtnjöt någon sekretess nu blir föremål för den nya skattedomstolssekretessen. Men lättillämpad har ordningen inte blivit.

Sekretess som hinder för uppgift till förvaltningsdomstol

Gäller sekretess för en uppgift hos en myndighet, hindrar detta i princip enligt 1:3 SekrL myndigheten från att lämna uppgiften vidare till en annan myndighet, också då till en förvaltningsdomstol. Att myndigheterna befinner sig på samma sekretessområde, t ex socialvårdsområdet, gör ingen skillnad. Men det finns en rad undantag från detta hinder för informationsutbyte mellan myndigheter. I 1:5 SekrL sägs att sekretess inte utgör hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Taxeringsnämnd och lokal skattemyndighet kan alltså kommunicera fritt. När en sekretess inte är absolut utan relativ, går det naturligtvis också att få en uppgift från en myndighet när denna bedömer det som klart att ett utlämnande inte kan bli till men för den enskilde respektive att det inte kan antas att den enskilde lider men av ett utlämnande. Enligt 14:3 första stycket SekrL får sekretessbelagd uppgift också lämnas till annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Denna generalklau-

sul, som gör det möjligt att få fram uppgifter även när en skadebedömning inte ger klarsignal, gäller enligt 14:3 andra stycket dock inte för t ex sjukvårdssekretessen och socialsekretessen. Uppgifter som är underkastade sådan sekretess får inte lämnas ut utan att det står klart att det kan ske utan att den enskilde lider men. Är myndigheten ålagd uppgiftsskyldighet, skall enligt 14:1 SekrL sekretess dock inte hindra att uppgift lämnas till annan myndighet till denna skyldighets fullgörande. Vidare märks att enligt 14:2 punkt 1 och 2 SekrL en förvaltningsdomstol i ett disciplinmål och i ett förvaltningsbesvärsmål eller kommunalbesvärsmål inte hindras av sekretess för att få tillgång till alla uppgifter som behövs för prövningen respektive omprövningen. Av stor betydelse för förvaltningsdomstolarna är också det undantag som föreskrivs i 14:2 andra stycket SekrL och som innebär att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas i muntligt eller skriftligt yttrande av sakkunnig till domstol. Detta undantag lösgör de sekretessens band som annars skulle hindra en läkare från att bistå domstolen med ett utlåtande, när patienten inte samtycker. En särskild fråga är om läkaren blir mera lösgjord som sakkunnig än som vittne. Enligt 36:5 RB får han inte höras som vittne om det som förtrots honom eller han i samband därmed erfarit. Mycket talar för att han utan patientens samtycke inte heller som sakkunnig får röja sådant. Men hur går det om en länsrätt vill få tillgång till en socialutredning i ett mål om överlämnande av barn och berörda personer inte lämnar samtycke och socialförvaltningen vägrar därför att det inte står klart att socialutredningen kan överlämnas utan risk för men för personerna i fråga? Ja, då återstår intet annat än att länsrätten med stöd av 38:8 RB förordnar att handlingarna skall tillhandahållas rätten. Förordnandet får dock i så fall inte omfatta handling vars innehåll är sådant att det enligt 36:5 RB ej faller under vittnesplikt.

Sekretess efter muntlig förhandling

Enligt 12:3 SekrL gäller följande. Förebringas en sekretessbelagd uppgift vid förhandling inom stängda dörrar, består sekretessen under den fortsatta handläggningen, om domstolen inte förordnar annat. Sedan domstolen har skilt målet från sig, består sekretessen endast om domstolen i domen eller beslutet har förordnat om det. För att sekretessen skall bestå, skall alltså ett sekretessförordnande meddelas i domen eller det slutliga beslutet. Av sekretessförordnandet skall framgå vilka förebringade sekretessbelagda uppgifter som skall behålla sitt sekretesskydd. Vid utformningen av sekretessförordnandet erbjuder sig i huvudsak två alternativ. Antingen skriver man protokollet över förhandlingen så att av detta utan svårighet kan utläsas vilka sekretessbelagda uppgifter som förebringats. Sekretessförordnandet kan sedan anges avse alla eller en del av dessa uppgifter. Eller också sätter man i sekretessförordnandet direkt ut vilka uppgifter det gäller.

En särskild fråga är vilka lagrum som skall åberopas. Är fråga om överförd sekretess bör enligt min mening inte bara den primära sekretessregeln åberopas utan också 12:1 första stycket SekrL. Har t ex muntlig förhandling inom stängda dörrar hållits hos en länsrätt i ett körkortsmål och har därvid ett läkarutlåtande gått igenom och en läkare hörts som sakkunnig, bör sekretessförordnandet lyda som följer: Länsrätten förordnar att sekretessen enligt 7 kap 1 § och 12 kap 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100) skall bestå för uppgifterna i läkarutlåtandet den 19 februari 1981 (aktbil 9) och för uppgifterna i länsläkaren Arne Svenssons utsaga (prot bil 3), vilka samtliga uppgifter förebringats vid muntlig förhandling inom stängda dörrar.