

Södertörns högskola | Institutionen för samhällsvetenskaper
Kandidatuppsats 30 hp | Offentlig rätt | Höstterminen 2014

Integritetsskyddet vid myndigheters samverkan

- En komparativ studie av Sveriges och
Finlands rättsordningar gällande
informationsutbyte mellan myndigheter

Av: Jeanette Engdahl
Handledare: Patricia Jonason

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Sammanfattning | 3 |
| Abstract | 4 |
| Förkortningar | 5 |
| 1. Inledning | 6 |
| 1.1 Ökat hot för integritetskränkning kräver bättre juridiskt skydd | 6 |
| 1.2 Problemdiskussion..... | 7 |
| 2. Syfte | 7 |
| 3. Metod | 8 |
| 4. Avgränsning | 9 |
| 5. Integritetsskyddets teoretiska ram | 10 |
| 6. Integritetsskyddets juridiska kontext | 13 |
| 6.1 Integritetsskyddets värde | 13 |
| 6.1.1 Integritetsskyddet enligt Europakonventionen | 13 |
| 6.1.2 Integritetsskyddets värde i konstitutionen..... | 14 |
| 6.1.3 Analys av det konstitutionella värdet av personlig integritet. | 18 |
| 6.2 Sekretessens integritetsskydd vid samverkan | 20 |
| 6.2.1 Lagen kring myndigheters samverkan i Sverige och Finland | 20 |
| 6.2.2 Sveriges integritetsskydd kring myndigheters informationsutbyte..... | 21 |
| 6.2.3 Finlands integritetsskydd kring myndigheters informationsutbyte..... | 28 |
| 6.2.4 Resultat av integritetsskyddet i Sverige och Finland | 34 |
| 6.2.5 Analys av integritetsskyddet i Sveriges och Finlands sekretesslagar | 34 |
| 7 Slutsats och avslutande diskussion | 36 |

Källförteckning

Bilaga 1 – Finlands sekretessgrunder

Sammanfattning

Det finns ett ökat hot för kränkning av den enskildes personliga integritet i dagens informationssamhälle. Både enskilda och stater kan missbruka informationen om den enskildes privata förhållanden i egna syften. Samtidigt har en myndighet behov av informationen som underlag för att utföra välfärdstjänster och ta myndighetsbeslut. För att inte känslig information ska hamna i orätta händer finns lagen som ett skydd för den enskildes personliga integritet. Uppsatsen jämför Finlands och Sveriges rättsordningar utifrån materiell och formell rättsäkerhet gällande skyddet för den personliga integriteten vid myndigheters informationsutbyte.

Genom att kompararera två rättsordningar får analysen ytterligare en dimension – vilket system ger störst effekt och hur kan det andra systemet inspireras? Slutsatsen är att beroende på hur rättssystemet utformats utifrån grundläggande värden får det varierande effekt på den enskildes integritetsskydd. Finland har konstruerat sin rättsordning utifrån värdet integritet vilket ger den enskilde juridiskt skydd på flera nivåer i rättsordningen och med ett omfattande materiellt innehåll. Sekretessen följer handlingen genom alla myndigheter. Sverige däremot har byggt en rättsordning utifrån värdet offentlighet, där sekretessen är undantaget från huvudregeln. Det gör att det finns en ökad risk för rättsbrist om inte sekretess täcker alla situationer. En lösning på ett av det svenska systemets problem, skulle kunna vara att i sekretesslagen hänvisa till artikel 8 om privatliv i Europakonventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna. Ytterligare en svensk svaghet är hur sekretesskyddet varierar mellan myndigheter, från att inte överföras alls, till att ges antingen ett starkare eller svagare skydd.

Nyckelord: Information, personlig integritet, privatliv, samverkan, sekretess.

Abstract

The possible threat for violation of a person's privacy has increased because of the internet. Both individuals and states can impose on the information regarding a person's private conditions. At the same time government agencies has a need for the same information to perform welfare services and execute orders. Law is needed to protect sensitive information that contains details regarding a person's private life. The thesis compares the legal system of Finland and Sweden, in terms of legal rights of privacy, when government agencies exchange information. All measured by content, system structure and lack of law.

Another dimension is added by comparing two legal systems – which one has the greatest effect and how can the other system be inspired? The conclusion is that the legal systems effect on the protection of privacy depends on what values it's built on. Finland has built their secrecy law on the value of privacy. Therefore the protection of privacy is represented on several levels and has a wide content in their legal system, and the information is protected in all government agencies. Sweden, on the other hand, has built their secrecy law upon the values of transparency. Therefore, they might have problems protecting privacy when it comes to how secrecy law covers various situations. Another problem is that if there is lack of protection in secrecy law, the constitution has no protection for privacy at all. Information has different protection depending on which government agency it is kept at. By referring to article 8 of the European convention of human rights in Sweden's secrecy law could solve some of the problems with the legal system.

Keyword: information, privacy, cooperation, secrecy

Förkortningar

EKMR, Europakonventionen om mänskliga fri- och rättigheter

FiFL, Finlands Förvaltningslag

FiJO, Finska Justitieombudsmannen

GL, Grundlagen, Finlands Grundlag

OSL, Sveriges offentlighet och sekretesslag

OffL, Finlands offentlighetslag

RF, Regeringsformen, Sveriges grundlag

RR, Regerings Rätten

RA, Regeringsrättens Årsbok

SvFL, Sveriges Förvaltningslag

SvJO, Svenska Justitieombudsmannen

TF, Tryckfrihetsförordningen

YFG, Yttrandefrihetsgrundlagen

1. Inledning

Internet har ökat möjligheten att kränka enskildas privatliv genom spridning av information med personligt innehåll. Sådan information måste skyddas från utomstående. Uppsatsen behandlar Finlands och Sveriges rättsordningar utifrån den enskildes integritetsskydd när myndigheter samverkar kring informationsutbyte och uppgifternas innehåll rör den enskildes personliga förhållanden.

1.1 Ökat hot för integritetskränkning kräver bättre juridiskt skydd

Vi lever i ett informationssamhälle där information är den nya naturtillgången och den som har kontroll över informationen har makt att bruka den för sina syften.¹ Möjligheter att samla på sig information om andras privatliv för snabb global spridning har ökat sedan internet blev en del av vår kommunikation² Att privatlivet kränks är inget nytt problem. Hotet kommer både från lillasyster och storebror. Människor har tjuvlyssnat och skvallrat elakt om varandra i alla tider. Stater har använt information om enskilda i eget syfte.³ Det nya är att hotets omfattning ökat tack vare fler hotsubjekt då enskilda sprider hat, falska rykten och smutskastningskampanjer på internet som slår rot för all framtid.⁴

Det finns flera aktuella exempel. Webbtjänsten Lexbase som samlat en databas med information om tidigare dömda personer tillsammans med deras adressuppgifter. Genom ett utgivartillstånd kunde Lexbase få rätt att publicera dessa uppgifter utifrån yttrandefrihetsprincipen.⁵ 2014 var Lexbase den sökning som ökade kraftigast.⁶ Ett annat aktuellt exempel är den amerikanska visselblåsaren Snowden som avslöjade hur Amerikanska statens NSA avlyssnade enskilda i stor skala samt bedrivit omfattande övervakning via internet.⁷ Enskilda uppgifter om privatpersoner kan tyckas harmlösa. Men när de sammanförs i en större kartläggning får det stora problem för den personliga integriteten.⁸

Information om den enskildes privatliv är också en nödvändighet när myndigheter ska utföra välfärdstjänster eller bedriva myndighetsutövning. Att myndigheter samverkar och inhämtar information från varandra är centralt för att lyckas ta korrekta beslut på kvalitativa grunder, ha en effektiv

¹ Eliasson, s. 174

² Schultz, JP 2/2012, s. 207

³ Ibid, s. 208

⁴ Ibid, s. 209

⁵ ECT s. 6 (2014-11-02)

⁶ ECT s. 8 (2014-12-19)

⁷ DN s. 14(2014-11-30)

⁸ ECT s. 6 (2014-11-02)

ärendehandläggning, samt nå kostnadseffektivitet.⁹ Det är viktigt för både den enskilde och myndigheten.

Men som fallet Lexbase visar, kan information hos myndigheter inte ses som inkapslade i slutna system. Skyddet för privatlivet – integritetsskyddet – måste vara starkt för att inte privatlivsinformation ska spridas.¹⁰ Så frågan om i vilken utsträckning sekretessregleringen skyddar information om den enskildes privata förhållanden när myndigheter utbyter information är mer aktuell än någonsin.

1.2 Problemdiskussion

Kärnan rör information om den enskildes privata förhållanden och hotet om kränkning av den personliga integriteten genom omfattande spridning. Två intressen konkurrerar om rätten till den informationen – den enskildes rätt till skydd för privatliv och myndigheternas behov av beslutsunderlag för att kunna bedriva effektiv verksamhet. Lagen är den externalitet som stoppar risken för informationsspridning och skyddar privatlivet. Problematiken gäller därför lagens begränsningar för att skydda informationen om den enskildes privata förhållanden.

2. Syfte

Syftet är att jämföra i vilken omfattning Finlands och Sveriges gällande rättsordningar skyddar den enskildes privatliv när myndigheter utbyter information om den enskildes personliga förhållanden. Det vill säga låta jämförelsen belysa det perfekta eller defekta såsom vaghet, rättsbrist och konkurrens. Avslutningsvis kommer utifrån slutsatserna argumenteras *de lege feranda*.

I vilken omfattning ger konstitutionella värden om privatlivet garantier för integritetsskyddet?

I vilken omfattning följer sekretessen med uppgifter om den enskildes personliga förhållanden när myndigheter utbyter information?

⁹ SOU 2013:40, s. 76, SOU 2014:39, s. 32

¹⁰ Schultz, JP 2/2012, s. 207

3. Metod

Den deskriptiva och komparativa metoden

Grundläggande för den rättsdogmatiska metoden är att beskriva gällande rätt utifrån de rättsregler som respektive rättsområde har t.ex. offentlig rätt. Genom att studera de bundna rättskällorna, rättfärdiga och kritisera dessa, så formas rättsområdets yttre system. I motsats till det inre systemet som grundar sig på filosofiskt rättfärdigande och normativa ståndpunkter som moral, kommer rättsdogmatiken med värderande ståndpunkter som utvecklats utifrån källorna. Dessa värderingar är en nödvändig beståndsdel i rättsdogmatiken. Därför är inte rättsdogmatiken rent deskriptiv eller normativ – den är så att säga deskriptivnormativ.¹¹

Komparativ rätt som metod avser hantverket, hur man metodiskt jämför rättsregler i olika rättsordningar genom textanalys.¹² Jämförelsen förklarar likheter och skillnader samt värderar lösningarna.¹³

Komparativ rätt syftar till självreflektion *de lege lata*, varat, och *de lege feranda*, börat, om förändringsbehov och möjliga förbättringar.¹⁴ Utifrån syftets frågeställningar kompareras rättläget utifrån den enskildes rätts säkerhetsperspektiv genom textanalys.

Urvalet

Vid juridisk komparation mellan två länder kan urvalet av länder bl.a. baseras på mest lika eller olika rättssystem.¹⁵ Finland och Sverige har ett gemensamt historiskt förflutet då de en gång var en nation och båda länderna hör till den moderna nordiska rättspositivistiska traditionen. Både Finland och Sverige är dualistiska stater som inkorporerat Europakonventionen om mänskliga fri- och rättigheter, EKMR, och är anslutna till Europeiska Unionen, EU.¹⁶ Dessutom har båda en sekretesslag för att skydda den personliga integriteten. Vid första anblicken verkar systemen likna varandra.

Källorna

Finlands och Sveriges rättsordningar liknar varandra i sin uppbyggnad. Det finns förarbeten, grundlag, lag, praxis och doktrin. Normhierarkiskt finns en viss skillnad. Medan Sverige lägger stor vikt vid förarbetena vad gäller tolkningen av lagarnas innehåll, har de finländska förarbetena inte samma tyngd.

¹¹ Peczenik, SvJT 2005 s 249

¹² Jonsson Cornell, s.15 ff

¹³ Bogdan, s.19

¹⁴ Jonsson Cornell, s.15

¹⁵ Bogdan, s.64

¹⁶ Tuori, s.35

Förarbetena är viktigast den närmsta tiden efter lagens antagande. Däremot är doktrinen viktigare vid tolkning och analys av rättens innehåll. I Finlands tryckta lagbok står aktuell doktrin angiven, på samma sätt som svenska lagboken anger aktuella förarbeten. Praxis från kontrollorgan som domstol, JK, JO anses vara likvärdiga i respektive rättsordning.¹⁷ Korrekt jämförelse kräver aktuell kunskap och pålitliga källor. Originalkällor och primärkällor såsom lag, förordningar, praxis och förarbeten är därför uppsatsens främsta underlag. Sekundärkällor som läroböcker, handböcker har använts främst för att sätta den gällande rätten i en juridisk kontext, samt för att tolka den finska rätten där doktrinen väger tyngre än förarbeten.

4. Avgränsning

Sekretesslagen skyddar flera typer av information som rör den personliga integriteten. Speciallag inom respektive område är aktuellt för vidare sekretessreglering. För att minska omfattningen kommer ett urval få exemplifiera och övrigt lämnas obehandlat. Syftet behandlar alltså integritetsskyddet på en mer generell nivå.

Sekretesslagen reglerar även utlämnande av information till enskilda genom sekretessbrytande bestämmelser. Dessa kommer inte behandlas trots att det också utgör en risk för kränkande spridning av privatlivsinformation. Ytterligare en avgränsning gäller förhållandet till utländska myndigheter.

¹⁷ Tuori, s. 35

5. Integritetsskyddets teoretiska ram

Den teoretiska ramen har till syfte att definiera vad som ska mätas och hur. Genom konnotation av begreppen rättsäkerhet, privatliv, information och samverkan avgränsas vilket material som är relevant för studien. Dessutom blir rättsäkerhet ett mått på vilken effekt respektive rättsordning har när det gäller den enskildes rättsliga skydd av information om privatlivet.

Rättsstatsbegreppet kan ses som en moralisk måttstock, en ideologi, för att värdera rättsordningar och deras verksamhet. Dessa värden är alla relaterade till själva kärnan i rättsstatsideologin. Att den enskilde individen åtnjuter rättsligt skydd mot kränkningar vid statens maktutövning är ett värde.

Skyddssubjektet är alltid människor, enskilt eller kollektivt. Hotsubjektet är staten. Hotmedlet är missbruk av rättsordningen. Beskyddaren är staten och skyddsmedlet är rättsordningen.¹⁸ En rättsstats offentliga makt begränsas utifrån två formella krav, maktindelning och rättsäkerhet.¹⁹ Paradoxen att staten ska skydda den enskilde från staten själv löses genom maktindelning.²⁰ Med individens rättsskydd mot kränkning av staten avses det skydd som rättsordningen ger med medel som rättslikhet, rättsäkerhet, rättstrygghet och rättstillgänglighet.²¹

Rättsäkerhet är ett grundvärde som innebär en förutsebarhet i rättsliga frågor och fås genom lag som är klar och tydlig.²² Tydliga svar om vad som gäller i olika situationer fås om regler är klara och adekvata, tillgängliga för alla och tillämpas.²³ Flera defekter kan utläsas utifrån dessa kriterier. Rättsbrist, dvs. brist på reglering som skapar godtyckliga förfaranden. Eller om de regler som finns är vaga, mångtydiga, komplicerade, kolliderar eller konkurrerar med varandra. Även generalklausuler som är så vaga så att de blir innehållslösa ses som defekter på rättssäkerhet. Är rättstaten dessutom ett folkstyre så ställer materiell rättsäkerhet krav på att lagarna ska innehålla rättsligt skydd för människans grundläggande fri- och rättigheter. Den formella rättsäkerheten är rationell och ger stabilitet genom lag. Materiell rättsäkerhet fyller rättens innehåll med etiska och ideologiska grundläggande värden på en högre abstraktionsnivå. Det skapar ett rättsäkerhetsmått att något kan vara bra eller dåligt, gott eller ont. Att tolka situationer utifrån mänskliga rättigheter ger en flexibel rättvisa.²⁴ Materiell rättsäkerhet är resultatet av lagtolkning. Det vill säga myndigheters avvägning mellan normernas förutsebarhet och

¹⁸Frändberg, s. 253

¹⁹ Peterson, s. 14, Peczenik, s. 81 f

²⁰Frändberg, s. 253

²¹ Ibid, s.254

²² Ibid, s.255

²³ Ibid, s.258

²⁴ Peczenik, s. 62

etiska värden. Därför är inte rättsäkerhet detsamma som skydd eller rättstrygghet för vissa individer och grupper.²⁵ De etiska värdena ska vara förutsebara med stöd av lagen när det gäller rättsäkerhetskravet vid rättskipning och myndighetsutövning.²⁶

Rätten till privatliv är en grundläggande rättighet som ska hindra staten från kränkning av den enskildes privata sfär.²⁷ Privatlivsbegreppet är svårgreppbart och har många dimensioner. Ett skydd för integriteten har flera och delvis skilda syften. Exempelvis rätten att slippa insyn i privata situationer, rätten att kunna kommunicera utan att avlyssnas, rätten att kunna kontrollera hur privat information används. Traditionellt har integriteten dock gällt den fysiska personen och dess personskador och skadestånd.²⁸ Det juridiska begreppet *privacy* skiljer sig mellan olika delar av världen. Nord Amerikanska *privacy* handlar främst om ett skydd mot intrång i hemmet och självbestämmanderätt utan statens påverkan. Den Europeiska innebörden är istället *personlig värdighet*. Exempelvis det tyska *privacy* verkar inom ramen av det större konceptet generell personlig rättighet. Begreppet är då nära förknippat med rätten till värdighet som ger människor möjligheten att påverka hur de framstår mot världen. I Sverige syftar begreppet *privacy* istället på konceptet *personlig integritet*, vilket kan jämföras med Franska *rätten till privatliv*, eller Tyska *rätten till självbestämmande*.²⁹ I Finland finns de socialrättsliga rättsprinciperna där integritetsprincipen är en samling krav som gäller respekten för klientens människovärde, kulturella bakgrund, personlighet och privatliv.³⁰ Fortsättningsvis kommer begreppen integritet och privatliv ha samma rättsliga innebörd.

Den akademiska litteraturens definition av konceptet *privacy* och rätten till *privacy* gäller regler kring datainsamling, fysisk integritet, kommunikationsintegritet och territoriell integritet.³¹ I den fortsatta redovisningen kommer dock rätten till privatliv gälla information som innehåller uppgifter om den enskildes personliga förhållanden. Information per definition består av fakta och upplysningar alltså innehållet i ett meddelande. Data är istället formen för överföring av ett meddelande, själva kodningen.³²

²⁵ Peczenik, s. 95

²⁶ *Ibid*, s. 562

²⁷ *Ibid*, s. 81 f

²⁸ Schultz, JP 2/2012, s. 207

²⁹ Björklund & Svenonius, s.98

³⁰ Tuori, s. 116

³¹ Björklund & Svenonius, s.98

³² Nationalencyklopedin, information

Att samverka innebär att handla eller fungera gemensamt i syfte att skapa synergieffekter. Samverkan mellan organisationer sker för att få ett positivt resultat.³³ En analogisk tolkning av samverkan från förarbetena till den svenska Offentlighets och Sekretesslagen lägger fokus på informationsutbyte mellan myndigheter. Samverkan vid informationsutbyte baseras på rätten att bedriva effektiv verksamhet.³⁴

³³ Nationalencyklopedin, samverka

³⁴ SOU 2003:39, s.240

6. Integritetsskyddets juridiska kontext

Kapitlet är uppdelat i två delar som båda avslutas med en analys utifrån begreppen materiell och formell rättsäkerhet.

Den första delen redovisar integritetsskyddets värde som en rättsgaranti. Avsnittet inleds med en redogörelse av privatlivsskyddet enligt Europakonventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna, EKMR, och Europadomstolens praxis. Därefter beskrivs hur respektive konstitution värderar personlig integritet, omfattningen av det juridiska skyddet, konstitutionernas uppbyggnad och hur det påverkar integritetsskyddet.

I den andra delen kommer den jämförande analysen av Finland och Sveriges gällande sekretesslag kring informationsutbyte mellan myndigheter. Angående avsnittet som gäller analys tillkommer visst nytt material av praxis för att belysa effekten av respektive rättsordnings uppbyggnad.

6.1 Integritetsskyddets värde

6.1.1 Integritetsskyddet enligt Europakonventionen

Privatlivet som ett etiskt skyddsvärde har utvecklats i artikel 8 EKMR. Rätten till respekt för privatliv, familjeliv, hem och korrespondens kan endast vägas mot andra enskildas fri- och rättigheter eller för att skydda viktiga allmänna intressen samt rikets säkerhet.³⁵ Europadomstolen har uttryckt ”... att privatlivet är en bred term som omfattar, inter alia, aspekter av en individs fysiska och sociala identitet tillsammans med personlig självbestämmanderätt, personlig utveckling, och att etablera och utveckla relationer med andra människor och resten av världen... dessutom... domstolen har tidigare sagt att privatlivet inkluderar en persons fysiska och psykologiska integritet och att staten är underställd en positiv förpliktelse att säkra sina medborgare deras rättigheter till effektiv respekt för denna integritet”.³⁶

Den praxis som utvecklats av Europadomstolen angående skyddet för privatlivet enligt artikel 8 EKMR visar att den skyddar mot oönskade intrång på ett traditionellt sätt genom att vakta en persons privata utrymme.³⁷ Men privatlivet har olika legala definitioner utifrån vilken intresseavvägning den ställs mot. Från vilken publicerad information om privatlivet som är kulturellt accepterat mot vad offentliga uppdrag kräver, till en inre värld av privata tankar. Privatliv i juridisk mening är en liberal uppdelning

³⁵ Danelius, s. 19

³⁶ *Tysiac v Poland* Application no. 5410/03 Judgment 20 March 2007 att paragraph 107

³⁷ Marshall, s. 10

mellan offentlig och privat som illustreras genom termen negativ frihet, d.v.s. rätten att bli lämnad ifred. Enligt Europadomstolens praxis vid tolkningen av artikel 8 har begreppet fått en vidare innerbörd. Målet är att skydda medborgarnas handlingsfrihet, självbestämmanderätt och självständighet. Kontrollen över informationen om sig själv betraktas nu som en aspekt av mänsklig självständighet och värdighet.³⁸ Avslutningsvis ska bara kort nämnas en annan del av europarätten, EU-rätten. Artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna anger respekten för privatliv och familjeliv. Artikel 8 ger ett skydd för personuppgifter. Dessa verkar i ett samspel med Europakonventionen.³⁹

Ovanstående visar att Europadomstolens praxis täcker information om den enskildes personliga förhållanden och ger den enskilde rätt till kontroll över den informationen. Det innebär att artikel 8 EKMR ger en materiell rättsäkerhet.

6.1.2 Integritetsskyddets värde i konstitutionen

Författningar bestämmer förutom grundreglerna för den offentliga makten också förhållandet till den enskilde medborgaren. Grundläggande fri och rättigheter och skyddet av dessa utgör en viktig del för konstitutionella grundläggande värden. Trots viss harmonisering av innehåll och utformning på grund av internationalisering och europeisering av rätten så är det fortsatt stora skillnader vad gäller skyddet i de konstitutionella systemen.⁴⁰ Den fortsatta redogörelsen kommer redogöra för Sveriges och därefter Finlands integritetsskydd i respektive grundlag.

6.1.2.1 Integritetsskyddet i den svenska grundlagen

I samband med EU inträdet 1994 skrevs det in i RF att svensk lag inte får strida mot EKMR. EU:s rättighetsstadga 2009 förtydligade ytterligare rättighetsskyddet. Grundlagsreformen 2010 lade bl.a. till att rättigheterna gällde *var och en* istället för medborgare, men i övrigt ändrades lite i sak.

Rättighetsskyddet gäller gentemot det allmänna, d.v.s. organisationer som handlar med betungande offentlig reglering såsom stat och kommun, och privaträttsliga objekt som utför uppgifter med offentlig maktutövning, men dock inte statliga bolag eller andra enskilda. Rättighetsskyddet rör både lagens innehåll och praktiskt agerande.⁴¹ Traditionellt har RF rättighetskatalog betraktats som tandlös⁴² och integritetsskyddet som svagt.⁴³

³⁸ Marshall, s. 52

³⁹ Schultz, JP 2/2012 s. 211

⁴⁰ Cornell Jonsson, s. 62

⁴¹ Bull & Strezel s. 60

⁴² Schultz, JP 2/2012 s. 211

⁴³ Reimers, SvJT 2009, s.439

Staten har en negativ förpliktelse att avhålla sig från ingrepp, samt en positiv förpliktelse att vidta åtgärder för den skyddade rättigheten. Vid inkorporeringen av Europakonventionen i den svenska rättsordningen på vanlig lagnivå är den direkt tillämplig för de rättsvårdande myndigheterna. Dessutom stärktes Europakonventionens ställning genom att meddela att lag och grundlag inte får strida mot den, RF 2:19. Kritiker menade att inkorporeringen begränsade genomslaget av konventionen vid normprövning p.g.a. kravet på lagars uppenbara konventionsmotstridighet för att åsidosätta svenska lagar.⁴⁴

Integritetsskyddet i Sveriges grundlag regleras i Regeringsformen (1974:152), RF. RF 1:2 4st.om att värna den enskildes privatliv och familjeliv är främst en målsättning för samhällsverksamheten och har en politisk betydelse. Rättsligt bindande är däremot de fri-och rättigheter i 2 kap. RF som genom materiellt grundlagsskydd hindrar det allmänna från vissa typer av ingripanden.⁴⁵ Syftet med grundlagsändringen 2010 var att öka integritetsskyddet vid kartläggning av den enskildes liv när det sker i hemlighet eller utan samtycke. Skyddet skulle utformas som en negativ förpliktelse för lagstiftaren att inte begränsa integritetsskyddet utöver vad som är tillåtet i RF. Utlämnande av utgifter efter sekretessprövning omfattades inte av grundlagsskydd. De skyddsbehov som inte regleras i Sverige har skydd genom Europakonventionen.⁴⁶

Under rubriken *Kroppslig integritet och rörelsefrihet*. 2 kap. RF finns i 6§ 2st. en ny reglering efter reformen 2010. Den ger var och en skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten av det allmänna, men endast om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden där information om enskilda samlas in utan deras vetskap. Alltså gäller det inte uppgifter som ligger till underlag för beslut. Uttrycket *enskildes personliga förhållande* siktar på att stärka integritetsskyddet enligt prop. 2009/10:80 s.177. I RF 2 kap. 20§ får integritetsskyddet i 6§ begränsas genom lag enligt syften som anges i 21-24§§. Det vill säga vad som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och vad som med hänsyn till privatlivets helgd kan begränsa informationsfriheten. Skyddet kan begränsas genom lag som Polislagen (1984:387) och Rättegångsbalken (1942:740).⁴⁷

Vid en jämförelse av det juridiska skyddet mellan RF och EKMR, så begränsar RF främst riksdagens makt att stifta lag i vissa fall och är därför endast en negativ förpliktelse för det allmänna. Så ska även integritetsskyddet i 2 kap. RF ses. Det skydd som 2 kap. RF ger är starkare än konventionen. Men RF

⁴⁴ Reimers, SvJT 2009, s.435

⁴⁵ Ibid, s.439 ff

⁴⁶ SOU 2008:125, s. 469

⁴⁷ Bull & Strezel s. 76 f

ger inte någon rätt till effektivt rättsmedel som artikel 8 EKMR gör. Därför är inte RF en motsvarighet till Europakonventionens rättighetskatalog.⁴⁸

Integritetsskydd finns också i en annan del av Sveriges grundlag, Tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF. Där tillåts sekretess begränsa offentlighetsprincipen för att skydda information om den enskilde. Men ett problem är att TF 1§ 2 kap. kräver att sekretess endast får begränsas om det anges i lag eller hänvisar till lag. Lagen som åsyftas är Offentlighet- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Då den inte innehåller någon hänvisning till artikel 8 EKMR så kan den inte träda in vid rättsbrist.⁴⁹

Sammanfattningsvis kan sägas att integritetsskyddet i den svenska grundlagen inte är definierat som ett övergripande värde. Integritetsskyddet finns som ett politiskt mål på generell nivå. Det rättskydd som den enskilde ges gäller endast integritetskränkande statligt kartläggning. TF tillåter sekretessens integritetsskydd framför huvudregeln om offentlighet på lagnivå. Att EKMR är inkorporerat på lagnivå gör att artikel 8 ska kunna användas vid rättsbrist. Men formuleringen i TF som kräver en hänvisning i OSL gör så att det inte går att använda artikel 8 EKMR som ersättning. Endast om lag bryter mot artikel 8 EKMR kan en myndighet avstå att använda lagen. Artikel 8 kan inte heller användas om en tolkningsprincip.

6.1.2.2 Integritetsskyddet i den finska grundlagen

I den finska rättsordningen genomsyrar EKMR hela rättsordningen från lag till kultur.⁵⁰ Införandet av Finlands grundlag, (7.31/1999), GL, anses ha ökat de grundläggande fri- och rättigheternas värde. En omfattande reform tog fyra grundlagar som påminde om den svenska uppdelningen och formade en enhetlig grundlag med grundläggande rättigheter i fokus. Grundläggande rättigheter och konventioner om mänskliga rättigheter ses som *lex superior* i förhållande till annan rätt. En symbol för detta är hur Finska JO strukturerar sin årsberättelse utifrån EKMR och GL.⁵¹ De grundläggande rättigheterna ger ett rättsskydd för den enskilde.⁵²

Internationaliseringen har gjort gränsdragningen svår mellan nationell konstitutionell lag och EKMR vad gäller mänskliga rättigheter. Därför får begreppet grundläggande rättigheter täcka båda. Dessa rättigheter riktas mot staten med sin offentliga makt och organisation.⁵³ Grundläggande rättigheter är en avgörande del av rättsstatsbegreppet. Rättigheterna betraktas som en hög formell källa av lag i Finland

⁴⁸ Reimers, SvJT 2009, s.439

⁴⁹ RÅ 2006 ref. 87

⁵⁰ Husa, s. 180

⁵¹ Tuori, s. 48 samt författarens egen observation av JO:s årsberättelser

⁵² Husa, s. 171

⁵³ Ibid s. 176

på så sätt att den utgör en ram för hela den nationella rättsordningen och därför skiljer sig från andra lagar.⁵⁴

Finlands förvaltning påverkas uttryckligen av de grundrättigheter som gäller förvaltningsförfarandet. Integritetsskyddet som tillhör frihetsrättigheterna medför omdelbara skyldigheter genom negativ rättsverkan för förvaltningen och behöver inte kompletteras med lag. Integriteten ska beaktas i både beslut och verksamhet inom förvaltningen t.ex. social och hälsovård eller utbildningsväsendet.⁵⁵ De fundamentala rättigheterna begränsar främst riksdagens lagstiftande men även andra former av offentlig makt, som de verkställande och dömande organen.⁵⁶

Ett landmärke för doktrinen angående konstitutionens fri- och rättigheter var 1994 års konstitutionsrapport som tillsammans med andra uttalanden erbjöd riktlinjer för tolkningen av dessa rättigheter. Dessutom kom högsta domstolarnas praxis med detaljerat innehåll.⁵⁷ Viktigt att nämna är att fundamentala rättigheter är spridda i hela rättssystemet på så sätt att specialagar har en praktisk betydelse för rättigheterna. Dessa rättigheter är inte bara sedda som skrivna lagar utan som rättsprinciper, vilket är ovanligt i Finland som vanligtvis skiljer på kodifierad lag och principer. Därför påverkar rättigheterna många andra lagområden. Hela rättssystemet har konstitutionaliserats sedan 1990-talet med hjälp av rättigheterna vilket förändrat hela rättskulturen i Finland och gett konstitutionen ny vigör. På så sätt har gränsen mellan allmän moral, politik och lag suddats ut.⁵⁸

Finlands grundlag reglerar skyddet för personuppgifter som också är ett integritetsskydd av privatlivets sfär i GL 10§. Dessa rättigheter begränsar det allmänna genom negativ förpliktelse att avhålla sig från intrång av den enskildes fri- och rättigheter. De rättigheter som handlar om den privata självbestämmanderätten skyddar den privata sfären från myndighetsingrepp på områden som rör rätten till liv, personlig frihet, integritet och hemfridsskydd. En rättighets kärnområde är alltid okränkbart. Proportionalitet handlar om att ett godtagbart syfte krävs för en begränsning. Den som begränsas måste ha ett rättsskydd genom att kunna söka ändring samt att förfarandet genom god förvaltning sker på ett visst sätt. Begränsningar ska vara förenliga med förpliktelserna i EKMR. Grundlagen, GL, 22§ anger en

⁵⁴ Husa s. 178

⁵⁵ Tuori, s. 75

⁵⁶ Husa, s. 178

⁵⁷ Ibid, s. 198

⁵⁸ Ibid, s. 205

skyldighet att se EKMR som en rättskälla som har starkt bindande verkan av lagkaraktär, samt samma tolkningseffekt som de nationella bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter.⁵⁹

Sammanfattningsvis kan sägas att de grundläggande rättigheterna ger privatlivsskyddet ett övergripande etiskt värde men även används som lag och rättsprincip. Det innebär att all utformning av lag påverkas av förhållandet till privatlivsskyddet. Vid lagkonkurrens mellan två skilda intressen används GL 10§ som avgörande tolkningsprincip tillsammans med artikel 8 EKMR. Den personliga integriteten i Finlands grundlag ger även den enskilde ett rättsskydd. Det gör att vid rättsbrist så träder GL 10§ in.

6.1.3 Analys av det konstitutionella värdet av personlig integritet.

Efter redovisningen av respektive författnings värde i förhållande till den personliga integriteten kan vissa tendenser urskiljas. Finlands omfattande grundlagsreform 1999 utifrån de grundläggande rättigheterna har påverkat hela rättskulturen. Finlands har också en stark koppling till EKMR då artikel 8 EKMR tillsammans med GL 10§ används både som lag och en avgörande tolkningsprincip när flera intressen konkurrerar. Det visar inte bara flera utlåtanden från Finska Justitieombudsmannens, FiJO, utan även strukturen på årsberättelsen. Det råder både en hög materiell och formell rättsäkerhet i det finska rättssystemet när det gäller den personliga integriteten.

Sverige däremot har efter inkorporeringen av EKMR ”lappat och lagat” i grundlagen när det gäller integritetsskyddet. En återkommande kommentar i materialet är att den personliga integriteten totalt sett har ett svagt skydd i grundlagen. Skyddet mot kränkning av det allmänna siktar istället på specifika situationer, såsom ogrundad kartläggning vid utredning av brott och rikets säkerhet. EKMR ses som ett komplement där det råder i rättsbrist i Sverige. Men som Regeringsrättens dom (RÅ 2006 ref.87) visar kan inte EKMR skydda mot brist på sekretess. Domskälens avslöjar brister i lagen då TF 2 kap. 2§ kräver att begränsning måste anges i lag. Lagen som åsyftas är Offentlighets och Sekretesslagen (2009:400), OSL. Men eftersom OSL inte hänvisar till EKMR gör regleringen i TF att sekretessbrist inte täcks av artikel 8 EKMR. Dock har den enskilde ett rättsskydd då lag inte får strida mot EKMR.

Skyddet av privatlivet utifrån konstitutionella värden ser ut att vara starkare i Finland. Det beror på värdets genomgående påverkan på rättssystemet och konkreta användning som lag och tolkningsprincip. Att Sveriges integritetsskydd kan ses som svagare beror på att det inte finns ett övergripande integritetsvärde utan endast ett politiskt mål. Därutöver är integritetsskyddet specifikt situationsanpassat

⁵⁹ Tuori, s. 28

mot kartläggning av det allmänna eller hänvisar till sekretesslag. Sverige bör tydligare och kraftfullare koppla ihop artikel 8 EKMR med grundlagen eller åtminstone sekretesslagen. Effekterna ur rättsäkerhetssynpunkt blir att Finland inte får samma problem vid rättsbrist i lag och att när det finns konkurrerande lagar så finns tolkningsprinciper för intresseavvägningen. Effekten för Sverige å andra sidan blir att det behövs en exaktare sekretesslag som täcker fler situationer för att säkra integriteten.

Både Sveriges och Finlands konstitution ser integritetsskyddet som en negativ förpliktelse, det allmänna ska avhålla sig från kränkning av den enskilde. Men som den inledande hotbilden om kränkning mellan enskilda visade behövs även behovet av en positiv förpliktelse, att staten ska skydda den enskilde från kränkning av andra enskilda. Endast artikel 8 EKMR innehåller en positiv förpliktelse. Det finns dock civilrättsligt skydd för den enskilde i ärekränkingsbrott som, förolämpning och förtal. Men de måste åtalas av den enskilde själv då det är ett målsägandebrott både i Sverige⁶⁰ och Finland⁶¹.

⁶⁰ Schultz, JP 2/2012 s219

⁶¹ (<http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/ODDF3B151E7FA9FAC2256BBF004443E4?opendocument> läst 2015-01-03)

6.2 Sekretessens integritetsskydd vid samverkan

Kapitlet börjar med en sammanfattning kring en övergripande samverkansskyldighet. Därefter kommer en redogörelse för Sveriges och Finlands sekretesslagar. Dessa avsnitt är båda strukturerade utifrån en kort introduktion om lagarna, därefter redogörs för den sekretesskyddade informationens innehåll enligt lagarna och till sist redovisas huvudregleringen kring sekretess och dess undantag som möjliggör myndigheters samverkan. För avslutningen står analys och slutsats utifrån den enskildes rättsäkerhetsperspektiv.

6.2.1 Lagen kring myndigheters samverkan i Sverige och Finland

Svenska myndigheter är skyldiga att bistå varandra. Redan i RF 1809 47§ skrevs en skyldighet att ”...räcka varandra handen...”. Svenska myndigheter ska lämna varandra hjälp inom ramen för den egna verksamheten enligt Förvaltningslag (1986:223), SvFL, 6§. OSL 6:5 förtydligar regleringen: när det gäller informationsutbyte mellan myndigheter så ska en myndighet på begäran av en annan myndighet utlämna uppgift som den förfogar över i sin verksamhet om inte informationen är sekretessbelagd enligt OSL 8:1. Rätten till handlingar är alltså inte obegränsad.⁶² Enligt förarbetena till OSL är syftet med samarbetet att få effektivitet i myndighetsarbetet.⁶³ Därutöver säger 7§ 2st. att myndigheter ska beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter om det behövs. Detta för att ge medborgarna god service enligt förarbetena (prop. 1985/86:80 s23). Vikten av samarbete anges i myndighetsförordningen (2007:515) 6§ 2 st. som säger att myndigheter ska verka för samarbete och ta till vara de fördelar som både enskilda och staten kan få. JO:s beslut (JO 2006/07 s. 270) angav att samverkan mellan skola, socialtjänst och barnpsykiatri är helt i linje med hur myndigheter ska samarbeta, men begränsas av sekretess. Ytterligare ett utlåtande (JO 1993/94 s. 458) förtydligar att myndigheter inte får blanda ihop sina olika funktioner.

Finska myndigheter samverkar också endast inom sina respektive befogenhetsområden, Finlands Förvaltningslag (6.6.2003/434), FiFL, 10§. Om en myndighet begär samarbete ska den andra myndigheten bistå i den omfattning som ärendet kräver, samt i övrigt främja samarbete. Enligt förarbetet (RP 72/2002 rd) är bestämmelserna i FiFL minimikrav för kvalitet och komplement till procedurprinciperna om god förvaltning.

⁶² Bohlin, s. 216

⁶³ SOU 2003:39, s.240

6.2.2 Sveriges integritetsskydd kring myndigheters informationsutbyte

Tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF, 2 kap. 2§ 6 p. anger rätten till allmänna handlingar får begränsas i lag, sekretess, med hänsyn till skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.⁶⁴ Men RF 1:2 kopplas inte till målet om att värna om den enskildes privatliv och familjeliv som en fredad sektor utan är främst ett skydd för opinionsfriheten. Det innebär att offentlighet är huvudregel och därför blir sekretessens utgångspunkt att bara om det är absolut nödvändigt ska en handling skyddas. Hellre lämna ut för mycket än för lite.⁶⁵ Men trots att sekretessen är det allmänns reglering för att skydda information om privatlivet och begränsa offentlighetsprincipen så finns luckor i lagen.⁶⁶

Uttrycket *enskildes personliga förhållande* enligt prop. 2009/10:80 s.177 siktar på att stärka integritetsskyddet. Begreppet har samma innebörd i OSL. Det innebär att regleringen omfattar information av skilda slag som är knutet till den enskildes person, t.ex. namn, personliga identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållanden, hälsa och vandel. Även anställning eller en fotografisk bild som inte är direkt knutet till den enskildes privata sfär omfattas. Ekonomiska förhållanden ingår sedan 1980 år sekretesslag. Därutöver ingår vad som enligt normalt språkbruk kan läggas i dess betydelse enligt tidigare prop. 1975/76:160 s. 109 samt prop. 1979/80:2 s. 84.⁶⁷

Sekretesslagstiftningen vid myndigheters informationsutbyte

För att underlätta den fortsatta redovisningen kommer jag att kalla den utlämnande myndigheten för A och den mottagande myndigheten B. Informationen om den enskildes personliga förhållanden rör sig alltså till myndighet B där den antingen är skyddad av sekretess eller inte.

Huvudregeln är att sekretessbelagda uppgifter inte får röjas till andra myndigheter om inte annat anges i lag, OSL 8:1. Till andra myndigheter räknas också självständiga verksamhetsgrenar, OSL 8:2. För att ärenden ska kunna handläggas snabbt, effektivt och rättsäkert är det ofta nödvändigt att myndigheten får tillgång till sekretessbelagda uppgifter.⁶⁸ Därför är det undantagen från 8:1 som möjliggör samarbete mellan myndigheter.⁶⁹ En sekretessbelagd uppgift kan lämnas till en annan myndighet om:

⁶⁴Reimers, SvJT 2009, s.439

⁶⁵ Ibid s.447

⁶⁶ Bohlin, s. 183

⁶⁷ prop. 2009/10:80 s.177

⁶⁸ Bohlin, s. 230

⁶⁹ Ekroth och Fridström Montoya s 21

- Den enskilde lämnar sitt samtycke, OSL 10:1. JO har i ett avgörande 2014-11 dnr. 5162-2013 i ett ärende där Försäkringskassan begärt ut underlag från flera vårdinstitutioner för att få underlag till rätten om assistansersättning. Klagande menade att begäran om flera sekretessbelagda handlingar var onödig och skett utan hennes samtycke. JO menade att ansvaret låg på vården att bedöma om handlingarna var nödvändiga för bryta sekretessen. Även ansvaret för att inhämta samtycke låg hos den utgivande myndigheten A.⁷⁰
- Om det är nödvändig för att myndighet A ska kunna fullgöra sina plikter, t.ex. lämna skattegrundande uppgifter till skattemyndigheten, OSL 10:2. Lagen tolkas restriktivt så inte sekretesskyddet urholkas. Det kan gälla kontrollanten från handelskammaren vid en offentlig upphandling som måste få tillgång till material eller företag som sköter IT-drift åt myndighet.⁷¹
- Om lag eller förordning anger en skyldighet för A att utlämna uppgift, OSL 10:28. OSL 10:28 uppgiftsskyldighet om det finns skrivet i lag eller förordning. Allmänna regler om samarbete FL6§, PolL 3§, är inte lagrum som bryter sekretessen enligt OSL 10:28. Åtskilliga författningar innehåller sekretessbrytande regler t.ex. smittskyddsläkare, Justitie Kanslern, riksrevisionen, myndigheter som behandlar uppehållstillstånd, LOA 22§ lagen om anmälningsskyldighet arbetstagare i tjänst.⁷²
- Om myndighetens behov ges företräde i specifika situationer enligt OSL 10:15-26§§. Exempelvis regering och riksdag ges företräde, omprövning av myndighetsbeslut, tillsyn av myndighet. Det gäller även rättsliga förfaranden som - förundersökning, rättegång, disciplinansvar eller uppsägning av tjänsteman. Att förhindra ett kommande eller pågående brott t.ex. när Socialtjänsten ger polis information om omyndiga som befinner sig i förhållanden som riskerar dennes utveckling, hälsa, eller påträffas när denne begår brott. Om en åklagare eller polismyndighet får information om brott som begås mot omyndiga, eller misstankar om redan begångna brott. Ett yttrande från sakkunnig vid förundersökning. Kontaktuppgifter och signalement för att kunna genomföra delgivning.⁷³
- Om en myndighets behov ges företräde efter en intresseprövning utifrån skaderekvisit gentemot andras intressen enligt generalklausulen OSL 10:27 1 st. Ett skaderekvisit kan vara ett undantag från huvudregeln. Den kommentar från KU 1979/80:37 s.23 som idag regleras i OSL 25:11 visade att om syftet till informationsutbytet mellan två sjukvårdsinrättningar är att underlätta behandlingen av en patient får sekretessbelagd handling lämnas ut för att utesluta skada.⁷⁴

⁷⁰ Bohlin, s. 230

⁷¹ Ibid, s. 231

⁷² Ibid, s. 232

⁷³ Ibid, s. 234

⁷⁴ Ekroth och Fridström Montoya, s 21

Absolut sekretesskydd ges uppgifter som skyddas av lag, förordning eller föreskrift som skrivits med stöd av personuppgiftslagen (1998:204), PUL, skyddar motsatta intressen. OSL 10:27 3st. hänvisar till specifika lagrum som är skyddade av absolut sekretess, exempelvis psykologiska undersökningar för forskning 24:1. 25:1-8§§. gällande uppgifter om enskild i hälso- och sjukvård. 26:1-6§§ rörande socialtjänst. 29:1-2§§ gällande postförändelse och e-post.

Sekretessens räckvidd enligt primär och sekundär sekretess

Primär och sekundär sekretess är två begrepp som används för att beskriva sekretessens omfattning och vilka lagar som gäller respektive myndighets informationshantering. När myndighet B mottagit en sekretessbelagd handling enligt undantag som beskrivits ovan, bestäms om sekretessen ska följa informationen genom OSL 11 kapitel - överföring av sekretess.

De myndigheter som OSL reglerar anges i 2:2-5§§. Men trots det gäller inte sekretessen alla verksamheter eller situationer, sekretessen har ett avgränsat tillämpningsområde. Sekretess för uppgifter med ett visst innehåll regleras i flera lagrum. Sekretessen kan begränsas till uppgifter som finns i en viss verksamhet, viss myndighet eller vissa ärenden. Det står förtydligt i respektive kapitel vilken myndighet som berörs. Då gäller sekretessen endast i den myndighet där uppgiften normalt förekommer, så kallat primär sekretessområde. Sekretessen blir då inte tillämplig hos nästa myndighet, om det inte finns andra sekretessregler för det. OSL saknar en regel om överföring av sekretess, d.v.s. sekundär sekretess. Den mottagande myndigheten ska inte tillämpa samma sekretessbestämmelser som den utlämnande myndigheten. Istället finns speciella föreskrifter om överföring av sekretess.⁷⁵

Hur sekretess följer eller inte följer med en uppgift mellan myndigheterna A och B kan beskrivas utifrån tre situationer enligt OSL 7:2:

I den första situationen reglerar lagen endast den utlämnande myndigheten A:s innehav av handling med primär sekretess. Det betyder att uppgiften endast är sekretessreglerad i lag när den befinner sig hos A. Sekretessen förs inte över till den mottagande myndigheten B och handlingen blir där en allmän handling.⁷⁶

I den andra situationen har myndighet A och B varsitt lagrum för handlingens sekretess, alltså två lagrum som båda är primär sekretess. Handlingen är sekretesskyddad hos både A och B.⁷⁷

Till sist finns den tredje situationen där sekretessöverföringen följer med handlingen till den mottagande myndigheten, vilket kallas sekundär sekretess. Sekundär sekretessöverföring finns reglerat i flera lagrum

⁷⁵ Bohlin, s. 230

⁷⁶ Ibid, s. 231

⁷⁷ Ibid, s. 235

men de som skyddar den enskildes intressen är reglerat i OSL kapitel 22:3 om folkbokföring och delgivning, kapitel 31:5 & 18 om i verksamhet som anknyter till näringslivet.⁷⁸

Sekundär sekretess av den enskildes personuppgifter och personliga förhållande

OSL kapitel 11 anger sju fall av sekundär sekretess där sekretessen följer uppgiften från myndighet A till myndighet B. Finns det en konkurrerande sekretessregel hos B som skyddar samma intresse, är det den som gäller oavsett om regeln är svagare eller starkare (OSL 7:2 och 11:8). Men undantag är OSL 21:1 och 3§§ som reglerar ett minimikrav av sekretesskydd för uppgifter om enskilda hälsa och sexualliv oavsett i vilket sammanhang som uppgiften förekommer i. Men finns det starkare sekretesskydd hos myndighet B gäller det. Enligt OSL 21:7 kopplas OSL ihop med personuppgiftlagen (1998:204), PUL, som en måttstock för sekretess – uppgifter som lämnas ut i strid med PUL anses sekretessbelagda. OSL 11 tillämpas inte vid konkurrens av primärt sekretesskydd.⁷⁹

De sju sekundärsekretessfallen i OSL 11 är:

- *När en tillsynsmyndighets rätt till information från myndighet A vid tillsyn, gör att uppgifter fortsättningsvis skyddas av den samma sekretessreglering som hos A (OSL 10:17 & 11:1).*
Viktigt är dock att det finns en reglering som styrker myndighetens tillsynsansvar. Exempelvis när Justitieombudsmannen, JO, har rätt till att inhämta information från myndighet A enligt (OSL 42:1) så följer en sekundär sekretess med enligt 42:4. Men en begränsning i sekretesskyddet för den enskilde är att i en anmälan eller ett yttrande så ska uppgiften endast sekretessbeläggas om ett röjande kan skada eller ge betydande men, samt om uppgiften varit sekretesskyddat hos A.⁸⁰
- *Vid handläggningen av disciplinansvar i tjänsten i enskilda ärenden förs sekretessen för ärendet vidare (OSL 11:2 & 1018).*
- *När myndigheter producerar statistik av uppgifter som är skyddade av absolut sekretess.*
Undantag gäller när uppgifter används till forskning. Ett krav är att dock att det står klart att inte den enskilde eller närstående lider men och det prövas genom en skadebedömning (OSL 24:8).
- *En myndighet ges elektronisk direktåtkomst till myndighet B:s register med sekretessbelagda uppgifter om personliga förhållanden (OSL 11:4).*
- *Vid förhandling med fackliga organisationer framkommer vissa uppgifter som skyddas av sekundär sekretess när de färdas mellan myndighet A och B (OSL 11:5 och 19).*

⁷⁸ Bohlin, s. 237

⁷⁹ Ibid, s. 234

⁸⁰ Ibid, s. 263

- *Uppgifter om enskildas lön skyddas av sekundär sekretess. Exempelvis när regeringen använder informationen till lönestatistik för att utvärdera myndigheters arbetsgivarpolitik (41:5).*
- *En arkivmyndighet eller ett enskilt organ som har övertagit en myndighetsverksamhet och på så sätt fått information.*⁸¹

Exempel på hur uppgifter om hälsa och sexualliv har olika sekretesskydd i olika myndigheter

De uppgifter som skyddas av minimikrav i hela offentliga sektorn enligt OSL 21:1 rör integritetskänsliga uppgifter som kön, sexuell läggning, hälsa, sjukdom, sexualbrott samt skydd av kontaktuppgifter som adress, telefon, e-post mm om en person är förföljd eller utsatt för hot, våld. Genom att lägga OSL 21:1 i den ena vågskålen och OSL 25:1 i den andra vågskålen på en våg som mäter konkurrensen om vilket lagrum som ska gälla utifrån OSL 7:3 kan bedömningen av utlämnande av sekretessuppgifter få olika resultat. Tre faktorer som påverkar bedömningen av sekretessfrågan är om uppgiften rör barn eller vuxen, i vilken verksamhet uppgiften finns och till sist under vilka förhållanden begärs uppgiften utlämnad till en myndighet, är den relevant för myndigheten.⁸²

Exempel på hur uppgifter rörande skyddad identitet har olika sekretesskydd i olika myndigheter.

Att en person som har skyddad identitet, alltså fingerade personuppgifter, kan kopplas ihop med sin ursprungliga identitet får göras när denne inte kan lida skada vilket gäller all offentlig verksamhet (OSL 21:3). Adress omfattar här även arbetsplats, hotell, fritidshus eller annan kontaktuppgift som fax. Fastighet och tomträtt skyddas av andra sekretessregler OSL 22:1. Om Skatteverket upplyst myndighet B om att en handling är sekretessmarkerad kan det enligt lagen antas att det finns en särskild anledning till att uppgifterna hålls hemliga p.g.a. risk för hot och våld. Då behöver myndighet B göra en skadeprövning innan uppgifterna lämnas ut. Men har inte skatteverket upplyst B så behöver B inte heller aktivt söka i Folkbokföringen efter hemlig uppgift.⁸³

Exempel på hur adressuppgift har olika sekretesskydd i olika myndigheter.

Folkbokföringen hos Skatteverket samlar in och registrerar de personuppgifter som används i den offentliga förvaltningen. Olika regler om sekretesskydd för dessa personuppgifter gäller hos olika myndigheter. Adressuppgift skyddas inom förskoleverksamhet (OSL 23:1), sjukvård (OSL 25:1) eller socialtjänst (OSL 26:1). Medan försäkringskassan har ett svagare skydd för adressuppgift som utgår från offentlighetspresumtionen i rakt skaderekvisit (OSL 28:1) att uppgift får lämnas ut om det inte kan

⁸¹ Bohlin, s234

⁸² Ibid, s. 235

⁸³ Ibid, s 235

skada. Svagast skydd finns i folkbokföringen (OSL 22:1) samt högre utbildningsväsendet (OSL 23:3). Många myndigheter saknar primärskyddsregler om adress och kan därför inte skydda dem. Saknas dessutom sekundär sekretessöverföring så finns inget skydd.⁸⁴

Primär och sekundär sekretess hos domstolar

En domstols dom är offentlig för att medborgarna ska kunna granska makten. OSL reglerar sekretessen i det allmännas verksamhet där domstolarna ingår. En domstols möjlighet att få uppgifter från andra myndigheter är i stort sett samma som regleringen i kapitel 10 OSL. En sakkunnig i ett ärende kan lämna uppgifter samt om det gäller uppgifter om ett ärende vid en prövning av tjänstemannaansvar. I vissa sammanhang handlar det om en skyldighet att lämna uppgift till domstolen jämför OSL 10:28 och upplysningsplikten i Rättegångsbalken, RB, om uppgiften är en betydande del av bevisningen i målet. Vittnesplikt för offentliga funktionärer enligt Förvaltningsprocesslagen, FPL, 25§ och RB 36:5 kan i viss mån ha företräde mot tystnadsplikten. Den del av OSL som direkt riktar sig till domstolarna är OSL 35:13 om personalia, de uppgifter som beskriver den misstänktes personliga förhållanden ekonomiskt, hälso- och missbruksutredningar som ska ligga till grund för vilken dom som passar den tilltalade bäst. OSL 35:12 handlar om sekretess om ansvaret för vissa brott och dess skadestånd inom utpressning, sexualbrott etc. Andra känsliga uppgifter om personliga förhållanden som förekommer i familjemål har primärt sekretesskydd i OSL 36:1 samt 2§ om affärs och driftsförhållanden.⁸⁵

När det gäller en person av utländsk härkomst utan medborgarskap gäller sekretess i all offentlig verksamhet OSL 21:5. En annan känslig situation i förvaltningsdomstol är besvär, överklagande, av förvaltningsbeslut. OSL 43:1 innebär att sekretessen följer med och tillämpas som primär sekretess. Så är inte fallet för allmän domstol. OSL 43 har särskilda regler för sekundär sekretess, den sekretessreglering som finns inom ett visst område följer alltså med till domstolen om det gäller rättsskipning, rättsvårdande ärende. T.ex. OSL 43:2 tillsammans med OSL 25:1. Men som nämnts ovan så finns det vissa uppgifter som är skyddade oavsett svagare eller starkare skydd i OSL 21:1,3,7 och 7§ när det gäller hälsa och sexualliv samt personskydd. Uppgifter i brottsmål skyddas alltså av primär sekretess enligt OSL 35:13.⁸⁶

Sekundär sekretess får ge vika när primär sekretessbestämmelse är tillämplig i domstolen. Viktigt att uppmärksamma är när part själv måste begära fortsatt sekretess när det är mål och ärenden som rör

⁸⁴ Bohlin, s.240

⁸⁵ Ibid, s.272

⁸⁶ Ibid, s.277

föräldrakalken, FB, om vårdnadstvister etc. Annan känslig information från barnpsykiatrisk utredning skyddas av OSL 25:1 genom rakt skaderekvisit om den enskilde eller en närstående kan ta skada eller lida men enligt OSL 36:1 2st. Det innebär informationen inte följer med till domstolen. Förutom parts begäran om sekretess krävs också att domstolen prövar risken för skada.⁸⁷ När offentlighetens och sekretessens intressen konkurrerar får det begränsande effekter på domstolens uppgiftshantering. OSL 43:3 anger vilka sekretessbestämmelser som inte tillämpas i domstol. Utdrag ur belastningsregistret OSL 35:3 förlorar sitt sekretesskydd om det lämnas till domstol. Om en uppgift saknar betydelse för domstolens avgörande och har en sekretessregelring sedan tidigare så gäller absolut sekretess.⁸⁸

Sammanfattning

Huvudregeln är att sekretess mellan myndigheter gäller. Ett antal undantag möjliggör dock utlämnande av uppgifter mellan myndigheter. Undantagen är främst utformade utifrån myndighetens behov och förpliktelser så att de kan sköta sina verksamheter. Endast samtycke ger den enskilde kontroll över information som utväxlas mellan myndigheter. Men det är oklart hur ansvarsfrågan om att inhämta samtycke ligger på den utgivande eller mottagande myndigheten.

Sekretesskyddet för den information som lämnas vidare enligt undantagen varierar beroende på primär eller sekundär sekretess. Vid primär sekretess så följer inte sekretesskyddet med informationen till nästa myndighet. Sekundär sekretess som följer till nästa myndighet gäller vid ett begränsat antal situationer, såsom tillsyn, myndighetsstatistik, lönestatistik, gemensamma elektroniska register, arkivmyndigheter, eller vid handläggning av disciplinansvar i tjänsten. Information kan ha även ha sekretesskydd hos båda myndigheter tack vare två lagrum.

⁸⁷ Bohlin s.269

⁸⁸ Ibid, s.278

6.2.3 Finlands integritetsskydd kring myndigheters informationsutbyte

När Finland 1999 antog en ny offentlighetslag var målsättningen att klarlägga sekretessgrunderna och skapa enhetliga grunder för utbyte av information mellan myndigheter. Den tidigare lagen från 1951 hade inte reglerat de grunder på vilka sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut till en annan myndighet. Problem vid informationsutbyte mellan myndigheter uppstod då det fanns hundratals bestämmelser om myndigheters rätt att få uppgifter, utlämnande av uppgifter och sekretessplikt. Det rådde oklarheter kring vilka handlingar som var offentliga vilket ledde till att uppgifter hållits hemliga i onödan.⁸⁹ För första gången höjdes sekretessen till lagnivå.⁹⁰

I Finlands grundlag regleras yttrandefriheten och offentligheten i 12§ som en del av de grundläggande fri- och rättigheterna. Endast lag kan begränsa handlingars och upptagningars offentlighet. Det privatlivsskydd som anges i grundlagen ska vara lagreglerat. Med det menas sekretessgrunderna och personuppgiftslagen. Finlands lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet (21.5.1999/621), OffL bygger på grundlagen. OffL skyddar information om den enskildes privatliv genom tystnadsplikt och handlingssekretess. Lagen omfattar all offentlig maktutövning.⁹¹

Informationen dess innehåll och måtten vid intresseavvägning

Definition av personuppgift enligt 1987 års personregisterlag är en beskrivning av en individ, individuella egenskaper eller levnadsförhållanden som kan hänföras till en bestämd fysisk person, dennes familj eller annan som lever i gemensamt hushåll med denne. Däremot anses inte en registrering av ett kommunalt förtroendeuppdrag ingå i personuppgiftsbegreppet.⁹² Informationens innehåll i sekretessbelagda myndighetshandlingar regleras i OffL 24§. Sekretessgrunderna gäller den vanligast förekommande informationen hos myndigheter, medan ovanligt informationsutbyte regleras i andra lagar. Mer sällan före. Sekretessgrunderna tillämpas allmänt, den s.k. sekretessens allmängiltighet. Ingen myndighet finns kopplad till grunderna utan sekretessen gäller handlingen oavsett vilken myndighet som förvarar den, det för att kunna skapa en enhetlig praxis och att det tillämpas enhetligt trots myndigheters olika organisationsstrukturer. Däremot kan en och samma handling innehålla uppgifter som är sekretessbelagda på olika grunder såsom giltighetstiden för sekretessen. Sekretessgrunderna i punkt 23-32 skyddar den personliga integriteten.⁹³ Dessa sekretessgrunder tolkas efter angivna principer om skadebedömningar i 17§ såsom absolut sekretess eller sekretess baserad på

⁸⁹ Ahvanainen & Rätty, s.23

⁹⁰ Ibid, s. 24

⁹¹ Tuori, s. 75

⁹² Ahvanainen & Rätty, s.105

⁹³ Ibid, s. 145

offentlighetspresumtion eller sekretesspresumtion, vilket begränsar sekretessen till att bara gälla nödvändiga situationer. Absolut sekretess gäller punkterna 23, 25, 26, 27, 29, 31 och 32. Andra punkter anger en skyldighet att bedöma skaderekvisitet. När offentlighetspresumtionen gäller innebär skaderekvisitet att handlingen är offentlig om den inte rör den personliga integriteten i 26 punkten, det uttrycks i lagen genom en markör ...*sekretessbelagd om...*⁹⁴ När sekretesspresumtion gäller anses handlingen vara sekretessbelagd utom om det bedöms att inte skada vid ett utlämnande och uttrycks i lagen med en markör ...*uppgifter kan lämnas ut om...* Det gäller punkterna 24 och 28.⁹⁵

Myndigheter

Finland inräknar fler organisationer till berörda lagrum. FiFL 2§ 2 och 3 st. och OffL 4§ listar båda statliga förvaltningsmyndigheter, kommunala myndigheter, självständiga offentligrättsliga inrättningar, samt respektive kansli hos riksdagens ämbetsverk samt republikens president. Dessutom räknas statens affärsverk, offentligrättsliga föreningar samt enskilda då de sköter offentliga förvaltningsuppgifter. OffL kompletterar ytterligare med Finlands Bank, Finansinspektionen och olika pensionsanstalter. Nämnas gör också nämnder, delegationer, kommittéer, arbetsgrupper, förrättningsmän, sådana sammanslutningar, inrättningar, stiftelser och enskilda som utövar offentlig makt eller utför ett offentligt uppdrag.

Sekretessen som huvudregel och undantagen som möjliggör informationsutbyte

Skyldigheten att iaktta sekretess regleras i OffL 22-25§. Handlingssekretess kräver lagreglering i offentlighetslagen eller annan speciallag.⁹⁶ De vanligaste sekretessgrunderna finns angivna i 32 punkter. Av sekretessgrunderna i OffL 24§ är det punkterna 23-32 skyddar den personliga integriteten. Det rör t.ex. uppgifter om den enskildes ekonomiska förhållanden, hälsotillstånd, sexualitet, vård, bidrag och stödinsatser (se fullständig redovisning i Bilaga 1).⁹⁷ I vissa fall är sekretessplikten absolut och i vissa fall ska skaderekvisiten bedömas utifrån en offentlighetspresumtion eller en sekretesspresumtion.⁹⁸ Tystnadsplikt gäller anställd av eller arbetar hos, är praktikant eller den som är verksam, har ett förtroendeuppdrag hos en myndighet. Även de som utför ett uppdrag åt en myndighet har tystnadsplikt. Forskare som fått tillgång till sekretesskyddat material har tystnadsplikt OffL 23 och 28§§. Lämnar en myndighet ut sekretessbelagda handlingar så ska en anteckning om sekretess göras enligt 25§ OffL.⁹⁹

⁹⁴ Ahvanainen & Rätty, s. 143

⁹⁵ Ibid, s. 145

⁹⁶ Ibid, s. 139

⁹⁷ Ahvanainen & Rätty, s. 145

⁹⁸ Ahvanainen & Rätty, s. 25

⁹⁹ Ibid, s. 140

Huvudregel och undantag

Huvudregeln är att en sekretessbelagd myndighetshandling inte får lämnas till andra myndigheter. Om en handling enligt bestämmelserna i lagen ska vara sekretessbelagd gäller det nästan utan undantag oberoende av vilken myndighet som har den. Även personer som är verksamma inom samma myndighet kan vara utomstående till varandra. Tystnadsplikten enligt 23§ gäller även utomstående myndigheter så till vida att de inte har en rätt att få uppgifter enligt lag. En socialarbetare får inte lämna sekretessbelagda klientuppgifter till polisen om det gäller uppgifter som en tjänsteman har rätt att förtiga vid domstol (rättegångsbalken 17: och 23§§ samt förundersökningslagen 27§ med hänsyn till socialtjänstlagens 57§ mot polislagens 35§).¹⁰⁰

Undantaget från huvudregeln är de allmänna möjligheter som möjliggör utlämnande av sekretessbelagda uppgifter. Det får ske enligt tre olika scenarion enligt OffL 26§ och 29§; lagstöd, samtycke och för vissa ändamål, som exempelvis forskning och statistik under förutsättning att det uppenbart inte kränker den enskildes intressen, 28§.¹⁰¹ Både utlämnandet och mottagandet av en sekretessbelagd handling måste vara lagreglerad. Uppgifter lämnas ut för att kunna fullgöra myndighetsuppdrag och handräckning. Samtycke krävs för att uppgifter ska kunna lämnas till utomstående myndigheter.¹⁰² Den 29§ om utlämnande av sekretessbelagd handling mellan myndigheter är skriven så att även om det finns en grund för ett utlämnande ska ändamålet utredas för att uppgifterna ska kunna lämnas ut.¹⁰³ Det är inte längre möjligt att lämna ut en uppgift till en myndighet genom en intresseavvägning mellan den enskilde och myndighetens nytta av uppgiften.¹⁰⁴

Personregister och sekretess

När en myndighet begär en sekretessbelagd handling ur ett personregister hos en annan myndighet enligt OffL 13§ 2 st. måste ett ändamål och övriga omständigheter anges för att begäran ska kunna utredas. Dessutom måste begäran innehålla information om hur de sekretessbelagda uppgifterna fortsättningsvis kommer att skyddas. Register för allmänt bruk som handels-, lagfart-, fastighet-, inteckning och köpeskillingsregistren lämnar ut personuppgifter enligt speciallag för situationer som rör sekretessbelagda register exempelvis om patienter eller andra register som inte är offentliga måste ändamålet utredas vilket regleras i OffL 16§ 3 st.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Ahvanainen & Rätty, s. 139

¹⁰¹ SOU2003:99, s. 85

¹⁰² Ahvanainen & Rätty, s. 99

¹⁰³ Ibid, s. 145

¹⁰⁴ Ibid, s. 25

¹⁰⁵ Ibid, s. 106

Hur undantagen ska tolkas

Undantagen från sekretess och upphörande av sekretess regleras i OffL 26-32§§. När det gäller de allmänna grunderna för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till utomstående såsom privatpersoner, privata sammanslutningar eller myndigheter regleras dessa i 26§. I 1 st. 1 punkten ställs krav på lagreglering för utlämnandet av uppgifter där det måste framgå att det gäller sekretessbelagda uppgifter. Men det finns rum för tolkning genom specialbestämmelser. En myndighet måste därför från fall till fall pröva rätten till uppgifter. Rätten att få ska också vara lagreglerad. Det krävs samtycke enligt 1 st. 2 p. från den som informationen berör om denne själv har rätt till informationen som part. Det är myndigheten som begär handlingen som är skyldig att skaffa samtycket. Men om det finns en lag som reglerar utbyte av uppgifter mellan myndigheter krävs inte ett samtycke som 56§ socialvårdslagen om socialnämnders rätt till uppgifter från hälsovården. Det finns också vissa uppgifter som en myndighet måste sköta. I 2 st. anges att sekretessbelagda uppgifter från hälso- och socialvården samt uppgifter om privatlivet får lämnas ut om det krävs för att myndigheten ska kunna uppfylla sin upplysningsplikt enligt lag t.ex. till skatteförvaltningen eller bidragsmyndigheten eller ta emot uppgifter för att kunna genomföra sitt uppdrag. Exempelvis kan en kommun när det gäller tvistefrågor i skatt, avgift, ersättning, stöd eller återkrav lämna sekretessuppgifter till andra myndigheter, domstol, utsködningsmyndigheter etc. Det ska vara en klar bestämmelse om rätten att lämna ut eller att få en uppgift. Partställning kan också ge en myndighet rätt att få uppgifter om den enskilde.¹⁰⁶ Ett prejudikat från högsta förvaltningsdomstolen (HFD 29.11.1993 liggare 4761) gav en stad rätt att få vissa delar av sekretessbelagda uppgifter från ett sjukvårdsdistrikt för att kunna fastställa stadens betalningsdel av vården.¹⁰⁷

En myndighet får lämna ut sekretessbelagda uppgifter när det gäller handräckning eller ett uppdrag som utförs åt kommunen om det är nödvändigt för utförandet. Att stryka vissa uppgifter i en handling är inte alltid ändamålsenligt. Om en sakkunnig vid en tillsynsmyndighet eller inför domstol ska göra ett utlåtande och inte har en helhetsbild försvårar det utlåtandet. De uppgifter som inte behövs vid handräckning eller ett uppdrag får inte bifogas begäran. Myndigheten måste i förhand försäkra sig om att sekretessen fortsättningsvis gäller och skyddas. Det innebär att myndigheten måste skriva in föreskrifter och anvisningar om en handling och dess förvaring.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Ahvanainen & Rätty, s.172

¹⁰⁷ Ibid, s.180

¹⁰⁸ Ibid, s. 183

Den 29§ i OffL reglerar utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet. Första stycket ställer krav på lagreglering för att få lämna ut sekretessbelagda uppgifter. Andra stycket medger ett utlämnande om det finns ett skriftligt samtycke från den vars intressen är skyddade. Om den begärande myndigheten inte ens kan få tillgång till kontaktuppgifter pga. sekretess för att framföra sin begäran är det myndighet A som ska inhämta samtycket enligt ett prejudikat från (HFD 1980 II 3)¹⁰⁹ 1 st. 3p. anger rätten att lämna ut sekretessbelagda handlingar om det behövs vid ett förhandsbesked, ett förhandsavgörande eller ändring av myndighetsbeslut vid överklagan. Om en myndighet övervakas eller utsätts för tillsyn får en myndighet rätt till sekretessbelagda uppgifter enligt 4 punkten. Kontaktuppgifter får lämnas ut mellan myndigheter.¹¹⁰

Forskningens rätt till handling

27§ anger att arkiverade handlingar får ges ut till forskning men att forskare har tystnadsplikt enligt 23§ 2 st. och får inte kränka någons skyddsintressen. Arkiven som avses är riksarkivet, landsarkivet och krigsarkivet. Forskningstillstånd ska vara tidsbegränsade och innehålla föreskrifter om hur enskildas intressen ska skyddas. Har uppgiften lämnats till en myndighet med ett samtycke måste samtycket innehålla tillstånd att få använda informationen till forskning. Personuppgiftslagen 14§ anger att personuppgifter får behandlas för forskning om det inte går att kartlägga en individ, det finns en forskningsplan som leds av en professor, att personregistret inte används till något annat samt att allt förstörs eller återlämnas när arbetet är slutfört.¹¹¹

Myndigheten som tar beslutet

Beslut om att lämna ut en handling eller inte ska tas av myndigheten som har handlingen enligt 14§ OffL. Den myndighet som finns uppräknad i 4§ utövar lagstadgad beslutanderätt i fråga om att lämna ut handlingen eller uppgiften. Det kan inte delegeras till någon annan. Rätten kan ges till olika tjänstehavare men då måste det finnas allmänna anvisningar för vilka tillfällen som kräver en utredning, vem som gör bedömningen samt fattar beslut om utlämnandet.¹¹²

Vilka myndigheter som regleras i speciallagarna

Listan över de speciallagar som ger myndigheter rätt att ta del av sekretessbelagda uppgifter för att kunna fullgöra sina åligganden är lång. Följande redovisning är en sammanfattning av lagrum samt vilket innehåll informationen ska ha. Lagen om klientavgifter inom social- och hälsovård 14§ a gällande

¹⁰⁹ Ahvanainen & Rätty, s. 173

¹¹⁰ Ibid, s. 173

¹¹¹ Ibid, s. 173

¹¹² Ibid, s. 176

klienters ekonomiska ställning för att fastställa avgift men endast om underlaget är otillräckligt eller det finns misstanke att inlämnade uppgifter inte är korrekta. I socialvårdslagen 56§ bestäms socialvårdsmyndigheternas rätt till sekretessbelagda uppgifter från statlig och kommunal myndighet, offentlighetsråd, folkpensionsanstalten, pensionsmyndigheten, pensionsstiftelse, hälso- och vårdverksamheter. En socialvårdsmyndighets rätt att ta del av sekretessbelagda uppgifter gäller enligt hävdvunnen praxis.¹¹³ Patientjournaler kan överföras inom samma enhet utan en patients samtycke.¹¹⁴

Vilka myndigheter som har rätt till sekretesshandling utan lagstöd

De vanligaste myndigheterna som har rätt till sekretessuppgifter regleras i kommunala arbetsmarknadsverket 9§, lagen om yrkeshögskolestudier 28§, lagen om grundläggande utbildning 40§, gymnasielagen 33§, polislagen 35§, lagen om beskattningsförfarande 20§ och skattemyndigheterna, folkpensionslagen 83§, medborgarskapsförordningen 2§ 3 st. gällande utlänningsverket, passlagens 5§ gällande om pass är för barnets bästa enligt socialvårdslagen, värnpliktslagen 42§ c om registerförarens rätt till hälsotillståndsutredning för tjänsteduglighet, utsökningslagens 3 kapitel om tjänstemans rätt till uppgift vid utsökning, skuldsaneringslagens 67§ att utredare mot tystnadsplikt får ta del av privatpersoners ekonomiska ställning.¹¹⁵

Sammanfattning

Finlands sekretesslag utgår från den grundläggande rättigheten om privatliv. Det påverkar sekretesslagens uppbyggnad när det gäller hur myndigheter får utbyta information mellan varandra. Huvudregeln är sekretesskydd när det gäller information med personligt innehåll. Sekretessens allmängiltighet betyder att sekretess gäller oavsett vilken myndighet som förvarar informationen. Det skapar enhetlig praxis oavsett organisation. Undantagen rör myndigheters rätt till denna information. För att kunna ge ut eller ta emot information måste det finnas lagstöd i respektive myndighets speciallag, ändamålet med informationsutbytet måste utredas samt att det krävs samtycke från den enskilde. Raka och omvända skaderekvisit kan inte användas för en intresseavvägning mellan den enskildes rätt och myndighetsnyttan, utan används som en garanti för att undvika skada beroende av ett utlämnande. Om det finns konkurrerande lagar används GL 10§ och artikel 8 EKMR gällande skydd av privatlivet som avgörande rättsprincip.

¹¹³ Ahvanainen & Rätty, s. 207

¹¹⁴ Ibid, s. 210

¹¹⁵ Ibid, s. 211

6.2.4 Resultat av integritetsskyddet i Sverige och Finland

En skillnad mellan Finlands och Sveriges sekretesslagar är utgångspunkten för lagen. Finlands sekretesslag utgår från integritetsskyddet, medan Sveriges sekretess är ett undantag från huvudregeln om offentlighet.

Båda sekretesslagarna anger att huvudregeln är sekretess mellan myndigheter när det gäller information om den enskildes personliga förhållanden. Därför krävs det undantag för att få lämna ut en handling till en myndighet. Sveriges undantag ser till myndigheternas behov och skyldigheter, det vill säga att kunna uppfylla sina plikter och åtaganden ger en rätt till information. Finlands undantag från huvudregeln om sekretess ser också till ändamålet med informationen, men det krävs lagstöd för både den utlämnande samt mottagande myndigheten och samtycke från den enskilde. Vilken myndighet som ska inhämta samtycket är tydligt reglerat i Finland och gäller den begärande myndigheten. I Sverige är det oklart om vilken myndighet som bär ansvaret att inhämta samtycke enligt lag, men det kan finnas riktlinjer hos myndigheterna.

Hur sekretessen följer med en uppgift skiljer sig mellan länderna. I Finland innebär *sekretessens allmänna giltighet* att sekretessen följer informationen oavsett vilken myndighet den ges till. Det innebär att information aldrig får läcka utanför någon myndighet och om så är fallet är det ett brott mot tystnadsplikten eller ett sekretessbrott. I Sverige kan information få olika sekretesskydd när den rör sig mellan myndigheter. Om sekretessen endast gäller hos den utgivande myndigheten kallas det primär sekretess. Om sekretesskyddet följer med informationen till nästa myndighet kallas det sekundär sekretess och berör endast sju specifika situationer. Det kan även finnas sekretessreglering för både den utlämnande och mottagande myndigheten med olika grad av skydd. Det innebär att skyddet för samma information kan bli starkare eller svagare beroende på hur lagen är utformad.

6.2.5 Analys av integritetsskyddet i Sveriges och Finlands sekretesslagar

Ett visst mönster kan urskiljas. När Finland inför sekretess på lagnivå bygger man systemet från grunden med utgångspunkt från integritet. Över hundra lagrum i andra speciallagar tas bort vilket ökar förutsebarheten för den enskilde. OffL är också starkt förankrad i grundlag och kopplad till de grundläggande rättigheterna. Sverige däremot samlar den tidigare sekretess och offentlighetslagen i OSL utan riktig ändring i sak. Dessutom saknas koppling till rättighetsskyddet i artikel 8 EKMR och inget generellt privatlivsskydd finns i RF, utan berör endast specifika situationer om statlig kartläggning av enskilda.

Då den svenska sekretessen utgår från offentlighet som huvudregel har det påverkat hur lagen byggs och hur den hanterar de defekter som uppstår. Trots att den svenska sekretesslagens huvudregel är att sekretess gäller mellan myndigheter så möjliggörs undantag. För att råda bot på de integritetsskyddsproblem som uppstår med generella undantag försöker lagstiftaren täppa igen luckorna genom sekretessöverföring för specifikt reglerade situationer. Dessutom finns kompletterande och konkurrerande regleringar i speciallag. Det svenska systemet med primär och sekundär sekretess får därför effekter på rättsäkerheten. Regelsystemets uppbyggnad gör att den katalog av integritetsskyddande rättigheter i 5 kap. OSL egentligen inte täcker så många situationer som man kan tro vid första anblicken vid myndighetssamverkan. Risken för avsaknad av skydd, rättsbrist, är också större. Lagen är svåröverskådlig och omfattande. Det är svårt för den enskilde att kunna förutse vad som gäller för en viss situation. Däremot är det lätt för lagstiftaren att när brister upptäcks komplettera lagen med ytterligare reglering om sekretessöverföring. Då den svenska sekretesslagen organiseras utifrån offentlighetsprincipens intressen är integritetsskyddet redan svagt från början. Så trots hög materiell rättsäkerhet gällande innehållet så är den formella rättsäkerheten låg när det gäller förutsebarhet och möjlig rättsbrist.

Det finska regelsystemet är uppbyggt på andra grunder och utgår istället från den enskildes rätt till integritetsskydd. Huvudregeln är att sekretess gällande all information som anges i sekretessgrunderna och mellan alla myndigheter som berörs av lagen. Undantagen från sekretess som möjliggör informationsutbyte mellan myndigheter innebär inte något problem för integritetsskyddet då sekretessen följer handlingen. Däremot innebär det problem för de myndigheter som behöver informationen. Det löser lagstiftaren genom att i lag reglera de undantag som tillåter informationsutbyte. Finland har i jämförelse en tydlig sekretesslag utifrån den enskildes perspektiv när det gäller informationsutbyte mellan myndigheter, alltså hög formell rättsäkerhet.

I Sverige råder en situation där det kan finnas rättsbrist på tre nivåer. Saknas sekretesslagstiftning finns inget integritetsskydd i grundlagen eller i EKMR. Även om den svenska sekretesslagen täcker de vanligast förekommande situationerna så är det de udda fallen där risken för spridning är störst. Information om den enskildes personliga förhållanden kan finnas hos en myndighet utan att det gäller kärnverksamheten. Två rättsfall, ett svenskt från RR (RÅ 2006 ref.87) och ett finskt JO-fall (dnr 529/4/11), får symbolisera problematiken. Båda fallen gällde information från personlighetstest inför en myndighetsrekrytering. I båda fallen överklagades tjänstetillsättningen till förvaltningsdomstol. Där krävde part insyn i handlingarna. I det svenska fallet konstaterades att det inte fanns någon sekretesslag

som skyddade och att varken grundlag eller artikel 8 kunde åberopas. Handlingarna om alla som genomgått testet fick lämnas ut. I Finland fanns flera tydliga regleringar för båda intressena och fallet avgjordes med hjälp av artikel 8 EKMR som tolkningsprincip. Handlingarna ansågs skyddade av rätten till privatliv.

Då en handling alltid har fortsatt sekretesskydd när den färdas mellan myndigheter i Finland blir de viktiga att redovisa i lagen vilka organisationer som menas. OffL har en omfattande lista på de olika organisationsformer lagen gäller. Dessutom krävs lagstöd för både utlämnande och mottagande av handlingen i respektive speciallag, annars gäller samtycke.

Samtycke har helt olika utgångspunkter i OffL och OSL. Samtycke enligt OffL ger myndigheter möjligheten att få en handling de är i behov av. Det ger den enskilde kontrollen över informationen. Samtidigt finns det lag på vilka myndigheter som får begära sekretesslagda handlingar utan lagstöd. OffL ger också riktlinjer hur det ska inhämtas och av vem. I Sverige ska samtycket ge den enskilde kontroll över informationen i de situationer som inte täcks av lag. Men svaret är inte givet vem som ska hämta in samtycke. SvJO (dnr 5162-2013) visar att det 1981 togs fram en promemoria som gällde hälso- och sjukvården skyldighet att inhämta samtycke. Övriga områden är oklara. Effekten blir att den enskilde har bättre kontroll över informationen i Finland än Sverige.

7 Slutsats och avslutande diskussion

Att komparera Sverige och Finlands rättsordningar har varit inspirerande och sätter framförallt den svenska i ett nytt ljus. Slutsatsen är att beroende på hur rättssystemet utformats utifrån grundläggande värden får det varierande effekt på den enskildes integritetsskydd. Finland har konstruerat sin rättsordning utifrån värdet integritet vilket ger ett skydd på flera nivåer och ges ett omfattande innehåll. Sverige däremot har byggt ett rättssystem utifrån värdet offentlighet som hela tiden måste lappas och lagas för att skydda integriteten. Det gör att det finska rättssystemet har en hög rättsäkerhet gällande privatlivsskyddet vid myndigheters informationsutbyte, medan det svenska har en svagare rättsäkerhet. En lösning på det svenska systemets problem med möjlig rättsbrist skulle kunna vara att i sekretesslagen hänvisa till artikel 8 om privatliv i Europakonventionen. Dessutom kan Sverige stärka integritetsskyddet genom att förtydliga lagen om samtycke. Både Sverige och Finland bör se närmare på möjligheten att införa den positiva förpliktelsen på grundlagsnivå för att skydda medborgarna mot integritetskränkningar mot varandra. Sammanfattningsvis kan sägas att den svenska rättsordningens

integritetsskydd är som ett ofullständigt pussel medan den finska har både hängslen och svångrem utifrån konstitutionella rättsgarantier och lag.

Det insamlade materialet inspirerar dessutom till fortsatt forskning. De svenska sekretessbrytande bestämmelserna handlar också utlämnande av handling till enskilda. Det vore intressant att studera. Men även att studera vilka rättsmedel som finns för den enskilde. HD konstaterade i NJA 2009 s. 463 att den enhetliga inställningen till det allmänna om skadeståndslagen också skall gälla skadeståndsansvar under EKMR. Genom avgörandet står det klart att även kommuner kan bli skadeståndsskyldiga för att inte iakttagit de krav som EKMR ställer.¹¹⁶ Tack vare HD:s dom är integritetsskyddet som en abstrakt rättighet förenad med rättsmedel i formen av skadestånd.¹¹⁷ Civilrättens rättsmedel gäller efter inträffad kränkning och ska ge den enskilde upprättelse, alltså återställande av den drabbades skada och inte straff åt den som utför kränkningen.¹¹⁸

¹¹⁶ Schultz, JP 2/2012 s217

¹¹⁷ Ibid, s. 217

¹¹⁸ Ibid, s. 219

Källförteckning

Litteratur

- Ahvenainen, Taisto & Rätty, Tapio, *Offentlighetslagstiftningen*, 1u, Finlands Kommunförbund, Helsingfors, 2001
- Björklund, Fredrika & Svenonius, Ola, *Video Surveillance and social control in a comparative perspective*, Routledge, New York, 2013
- Bogdan, Michael, *Komparativ rättskunskap*, 2 u, Nordstedts Juridik, Solna, 2003
- Bohlin, Alf, *Offentlighetsprincipen*, 8 u, Nordstedts Juridik, 2013
- Bull, Thomas & Strezel, Fredrik, *Regeringsformen en kommentar*, 1u, SNS Förlag, Danmark, 2010
- Ekroth, Jesper & Fridström Montoya, Theresé, *Vad säger offentlighets och sekretesslagen om socialtjänsten*, Gothia Förlag, Kristianstad, 2010
- Eliasson Björn, *Diskurser om informationssamhället – Analys av några offentliga texter*, Doktorsavhandling Karlstads universitet 2005, institutionen för utbildningsvetenskap
- Frändberg, Åke, *Rättsordningens idé: en antologi i allmän rättslära*, Iustus, Uppsala, 2005
- Husa, Jaakko, *The constitution of Finland, a contextual analysis*, Hart, Oxford England, 2011
- Jonsson Cornell, Anna, *Komparativ konstitutionell rätt*, 1 u, Iustus förlag AB, Uppsala, 2012
- Marshall, Jill, *Personal Freedom Through Human Rights Law? Autonomy, identity and integrity under the European convention on human rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands, 2009,
- Nergelius, Joakim, *Svensk statsrätt*, 2:3 u, Studentlitteratur, Lund, 2010,
- Peczenik, Alexander, *Vad är rätt? Om demokrati, rättsäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Fritzes Förlag AB, Göteborg, 1995
- Petersson, Olof, *Rättstaten – frihet, rättsäkerhet och maktindelning i dagens politik*, 2u, Nordstedts Juridik, 2005, s
- Suksi, Markku, *Förvaltningslagen på Åland och i Riket*, Edita Prima Oy, Helsinki, 2010
- Tuori, Kaarlo, *Den offentliga rättens grunder*, Juridiska fakulteten Helsingfors Universitet, 2010
- Tuori, Kaarlo, *Rättens nivåer och dimensioner*, Juridiska fakulteten Helsingfors Universitet, 2008

Uppslagsverk

- Nationalencyklopedin, samverka, <http://www.ne.se/uppslagsverk/ordbok/svensk/samverka>, hämtad 2014-12-31
- Nationalencyklopedin, information (<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/information>, hämtad 2014-12-31)

Förarbeten

SOU 2007:22, *Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys*, betänkande från integritetskommittén, Stockholm

SOU 2008:3, *Skyddet för den personliga integriteten – bedömningar och förslag*, betänkande från integritetskommittén, Stockholm

SOU 2008:125, *En reformerad grundlag*, betänkande av grundlagsutredningen, Stockholm,

SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag*, betänkande av Förvaltningsutredningen, Stockholm

SOU 2013:40, *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*, slutbetänkande av innovationsrådet, Stockholm

SOU 2014:39, *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service*, betänkande av E-delegationen, Stockholm

prop. 2009/10:80

Grundlagens förarbeten Regeringens Proposition RP 1/1998 rd

Grundlagens förarbeten Regeringens Proposition RP 309/1993

Förvaltningslagens förarbeten Regeringens Proposition RP 72/2002 rd

Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet förarbeten Regeringens Proposition RP 30/1998 rd

Tidskrifter

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

Svensk Juristtidning, *Integritetsskyddet i regeringsformen*, Elisabet Reimers, 2009, s.435

Svensk Juristtidning, *Om rättsäkerhet*, Josef Zila, 1990, s. 284

Juridisk publikation 2/2012, *Förtal och integritet*, Mårten Schultz, s. 207-238

Press via internet

ETC 2014.11-02 *Integriteten som försvann* (<http://www.etc.se/inrikes/integriteten-som-forsvann-läst-2014-12-31>)

Bilaga 1 – Finlands sekretessgrunder

Av sekretessgrunderna i OffL 24§ är det punkterna 23-32 skyddar den personliga integriteten.¹¹⁹ Den 23 punkten gäller årsinkomster, total förmögenhet eller insolvens och medellöshet. En handling med uppgifter om en persons förmögenhetsställning och är alltid sekretessbelagd. Däremot är uppgifter som inte beskriver helheten såsom enskilda arvoden offentliga. När en myndighet får uppgifter om inkomst för att ta beslut om bidrag, understöd eller avgifter efter betalningsförmåga är de alltid sekretessbelagda trots att de inte visar helheten för att de ingår i beviljandet som underlag, som är sekretess. Vid ett utmätningsförfarande så är ansökan, beslut och förrättningsprotokoll offentliga, men inte protokollet över utredningen. Finns sekretessbelagda uppgifter enligt punkt 25 i sekretessgrunden om klientens förhållanden till socialtjänsten är de sekretessbelagda. Beskattningsuppgifter är dock offentliga efter att beskattningen är slutförd.¹²⁰ Den 24 punkten skyddar personhandlingar för de som söker asyl eller ska främja integration av invandrare (493/1999 och 511/1999). Handlingar som äventyrar säkerheten för personer som söker asyl, uppehållstillstånd eller visum är sekretessbelagda men kan genom prövning genom sekretesspresumtion lämnas ut.¹²¹ Den 25 punkten handlar om känsliga uppgifter i social- och hälsovård. Absolut sekretess gäller uppgifter om en klient eller de stödåtgärder, förmåner, rehabilitering som klienten får inom vården. Enligt socialvårdslagen (710/1982) 57§ får en enskild persons eller en familjs hemlighet inte röjas. 25 punkten innebär en utvidgning av tystnadsplikten inom socialvården. Till och med uppgiften om att en person är klient hos socialvården är alltid sekretessbelagd. Det gäller socialvårdservice och stödåtgärder som klienten beviljats. Exempel på uppgifter som skyddas är rådgivning vid adoption, underhållsavtal, vårdnad av barn och umgängesrätt. En lag om klientens ställning och rättigheter i socialvården reglerar utlämnandet av sekretesshandlingar.¹²² När det gäller hälsovård och journalhandlingar är dessa sekretessbelagda enligt 13§ lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992). Även uppgifter om en persons sexuella beteenden och böjelser är alltid sekretessbelagda. Den personliga integriteten får inte kränkas när det gäller vem och av vilket kön en person lever med, vilka medel som ger en person sexuell tillfredsställelse. Inte bara handlingen utan även rubriceringen av en postförsändelse måste skydda integriteten.¹²³ Känsligt förundersökningsmaterial och information om brottsoffer regleras med absolut sekretess. Uppgifter om privatlivet för den som misstänks för brottet, den utsatte målsäganden eller annan t.ex. vittne är skyddade. Uppgifter om brottsoffret/målsägande är sekretessbelagda om ett utlämnande kränker offrets rättigheter, minnet av

¹¹⁹ Ahvanainen & Rätty, s. 145

¹²⁰ Ibid, s. 161

¹²¹ Ibid, s. 161

¹²² Ibid, s. 162

¹²³ Ibid, s. 163

personen eller dennes närstående. Men om offentlighet krävs för att brottet ska bli utrett kan exempelvis fotografier av brottsoffer vid efterlysning göras offentliga.¹²⁴ Rättspsykiatrisk sinnesundersökning av åtalad eller en personundersökning av en ung förbrytare är skyddad av absolut sekretess även vid en rättegång.¹²⁵ Den 29 punkten gäller absolut sekretess för psykologiska test och lämplighetsprov vid av värnpliktig, val av anställd eller för att fastställa lönegrund.¹²⁶ 30 punkten gäller sekretessgrunden för handlingar rörande elevers elevvård av skolpsykologer och skolkuratorer. Men även uppgifter om elevens privatliv, familj och andra närstående är sekretessbelagda. Provsvar, betyg och verbala bedömningar av elevens personliga egenskaper i grundskolan är alltid sekretessbelagda uppgifter. Men sifferbetyg är offentliga. Hur uppgifter byts internt inom skolverksamheten hanteras i lagen om grundläggande utbildning. Men om utbytet sker i syfte att organisera studierna på ett ändamålsenligt sätt efter elevens behov är det tillåtet. Däremot får inte uppgifter föras över vid byte av skola utan en motiverad orsak. Se 40§ lagen om grundläggande utbildning, 32§ i gymnasielagen samt 42§ i lagen om yrkesutbildning. JO:s beslut 8.5.1998 dnr 2415/4/95 poängterade att bryta mot sekretess endast var tillåtet vid ordnandet av en elevs skolgång och åtgärder kring det. En konkurrerande lag om barnskydd och en anmälan till socialnämnden var inte motivering för att en lärare skulle bryta sin tystnadsplikt.¹²⁷ Den 31 punkten för integritetsskydd gäller kontaktinformation om en hotad person såsom telefonnummer och adress. Sådana uppgifter ska hemlighållas på personens egen begäran om det finns en grundad anledning att misstänka sin egen eller familjens säkerhet eller hälsa. Men den enskilde måste begära det hos varje myndighet separat. En myndighet kan genom ett skyddsförbud i högst 5 år endast få lämna adressuppgifter till andra myndigheter enligt 25§ befolkningsdatalagen (527/1999). Informationen om skyddsförbud följer med till nästa myndighet. Uppgifterna får då endast användas för att sköta sina lagstadgade uppgifter. För att underlätta för den enskilde ska den myndighet som utfärdar skyddsförbudet informera om att en ansökan hos magistraten ska göras för att täcka så många myndigheter som möjligt.¹²⁸ 32 punkten gäller absolut sekretess för uppgifter som rör en persons politiska övertygelse och privatliv. Däribland gäller även fritidssysselsättningar. En persons familjeliv eller jämförbara personliga förhållanden är alltid sekretessbelagda. Det kan gälla uppgifter om alkoholvanor, om personen lever ensam eller i förhållande. Deltagande i föreningsverksamhet oavsett om det är politisk eller fritidssysselsättning är alltid sekretessbelagda. Inte ens en kommun som ska ge bidrag baserat på

¹²⁴ Ahvanainen & Rätty, s. 163

¹²⁵ Ibid, s. 163

¹²⁶ Ibid, s. 164

¹²⁷ Ibid, s.166

¹²⁸ Ibid, s. 167

medlemsantalet får begära uppgifter om medlemsregister. Det får prövas av föreningen enligt föreningslagens 11§ och inom ramen för 12§ personuppgiftslagen.¹²⁹

¹²⁹ Ahvanainen & Rätty, s. 168