

Justitieombudsmannen
Nils-Olof Berggren

Fråga om meddelarfrihet rätt för uppgifter som en yrkesinspektör fått kännedom om i samband med inspektion av ett s.k. korttidshem

Anmälan

AA, ordförande i Socialnämnden i Sundsvalls kommun, klagade till JO på att en yrkesinspektör vid Yrkesinspektionen i Härnösands distrikt (numera Arbetsmiljöverket) inför medierna uttalat sig om en autistisk pojkes boendeförhållanden i ett s.k. korttidshem, drivet av Sundsvalls kommun. Av en tidningsartikel, fogad till anmälan, framgår att inspektören också lämnat vissa uppgifter om bl.a. pojkes beteende och om hur lång tid han vistats i hemmet. AA uppgav i anmälan att uttalandena ur barnets och föräldrarnas perspektiv var integritetskänsliga och uppfattades som kränkande. Han önskade att JO särskilt skulle granska ”om skyddet för den enskilde mot att yrkesinspektörer gör omdömeslösa och kränkande uttalanden är tillfyllest i vår lagstiftning”.

Av anmälan med bilagor framgick att yrkesinspektören den 4 juni 1999 genomförde en inspektion i det ifrågasvarande korttidshemmet. Syftet med inspektionen var att kontrollera hur arbetsmiljökraven uppfylldes på arbetsplatsen.

Utredning

Ärendet remitterades till dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen och Socialstyrelsen. I remissen angavs följande.

I ärendet aktualiseras bl.a. frågan om vilka sekretessbestämmelser som är tillämpliga på yrkesinspektörens iakttagelser och vilka konsekvenser sekretessregleringen får för frågan om meddelarfrihet kan anses råda eller inte.

Remissinstanserna ombads att yttra sig i detta hänseende.

Arbetarskyddsstyrelsen anförde i sitt remissvar följande.

Enligt Arbetarskyddsstyrelsens uppfattning är det sekretessbestämmelserna i 7 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100) som skall tillämpas när en yrkesinspektör i sin tjänsteutövning gör iakttagelser om enskildas personliga förhållanden. Bestämmelserna i 7 kap. 1 gäller inom hälso- och sjukvården, annan medicinsk verksamhet samt verksamhet som innefattar omprövning av beslut i eller särskild tillsyn över hälso- och sjukvård. Yrkesinspektionen utövar inte sådan verksamhet.

Att olika sekretessbestämmelser gäller hos olika myndigheter, även för samma handlingar eller samma uppgifter, är en avsedd konsekvens av sekretesslagen. Jfr

t.ex. sid. 72–78 i propositionen 1979/80:2 och sid. 32–34 i Norstedts kommentar till sekretesslagen (Corell m.fl., tredje upplagan 1992).

Inom Yrkesinspektionens verksamhet gäller ingen tystnadsplikt, som följer av 7 kap. 1 § sekretesslagen. Den inskränkning i meddelarskyddet, som anges i 16 kap. 1 § sekretesslagen för situationer där tystnadsplikt följer av 7 kap. 1 § är därför enligt styrelsens uppfattning inte tillämplig inom denna verksamhet. Sekretessen enligt 7 kap. 8 § är inte intagen i uppräkningslistan i 16 kap. 1 § sekretesslagen. I Yrkesinspektionens verksamhet bör därför vanlig meddelarfrihet enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen gälla.

Socialstyrelsen anförde bl.a. följande.

I frågan om vilka sekretessbestämmelser som är tillämpliga på yrkesinspektörens iakttagelser bör följande framhållas.

Sekretess för uppgifter i Yrkesinspektionens verksamhet regleras i första hand genom 7 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100). Det är dock oklart i vad mån lagrummet reglerar just den situation som är aktuell i ärendet.

Enligt Socialstyrelsens uppfattning är det mycket som talar för att 7 kap. 8 § sekretesslagen inte enbart tar sikte på arbetstagare och arbetsgivare utan även på uppgifter om dem som bor på korttidshemmet. Begreppet ”enskild” är ganska vitt och utgångspunkten måste vara att alla de uppgifter om hälsotillstånd och andra personliga förhållanden som framkommer genom Yrkesinspektionens granskningsverksamhet är belagda med sekretess enligt denna paragraf.

Verksamheten vid korttidshemmet är en sådan verksamhet som avses enligt 7 kap. 4 § 3 stycket sekretesslagen, och de sekretessregler som äger sin giltighet i sådan verksamhet framgår av 7 kap. 4 § 1 stycket sekretesslagen.

Eftersom Socialstyrelsen primärt anser att 7 kap. 8 § sekretesslagen är tillämplig gäller meddelarfrihet enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen för uppgifterna.

Att yrkesinspektören mot den bakgrunden valt att gå ut i massmedia är en bedömningsfråga som det är svårt att ha någon bestämd uppfattning om. I vart fall var det inte otillåtet.

Om paragrafen inte bedöms tillämplig i detta fall bör initiativ till lagändring tas i syfte att tillförsäkra skydd för uppgifter om hälsotillstånd och personliga förhållanden för de boende vid institutioner av liknande slag.

Med den tolkning Socialstyrelsen gjort uppkommer inte frågan om reglering i avtal om tystnadsplikt.

AA kommenterade remissvaren.

I beslut den 5 november 2001 anförde *JO Berggren* följande.

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, med vilket avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (2 kap 1 § 1 regeringsformen, RF). Denna rättighet får dock, med hänsyn till vissa preciserade ändamål, begränsas genom lag (2 kap. 12 och 13 §§ RF). Bestämmelser om tystnadsplikt i det allmänna verksamhet finns i sekretesslagen (1980:100).

Verksamhet som bedrivs enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade skall vid tillämpningen av sekretesslagen jämnas med socialtjänst (7 kap. 4 § tredje stycket sekretesslagen). I sådan verksamhet råder sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men (första stycket). Presumtionen är således för sekretess.

Hos Arbetsmiljöverket, och liksom tidigare hos Yrkesinspektionen, kan bestämmelserna i 7 kap. 8 § och 8 kap. 2 § sekretesslagen bli tillämpliga. I detta ärende är det främst bestämmelsen i 7 kap. 8 § som är aktuell. Där föreskrivs att sekretess gäller hos myndighet som har till särskild uppgift att verka för arbetarskydd i ärende enligt lagstiftningen om bl.a. arbetsmiljön, för uppgift om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. Skaderekvisitet är här rakt, vilket innebär en presumtion för offentlighet.

Friheten att yttra sig i massmedier är emellertid större än vad som gäller för yttrandefriheten i övrigt. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) har var och en rätt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst till författare, utgivare eller nyhetsbyrå, om syftet är att uppgifterna skall offentliggöras i tryckt skrift. En reglering motsvarande TF:s finns i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) för lämnande av uppgifter till radio och television. Bestämmelserna gäller även den som är offentligt anställd.

Meddelarfriheten enligt TF och YGL är dock inte helt obegränsad. I 16 kap. sekretesslagen finns en uppräknning av de tystnadspliktsföreskrifter som har företräde framför meddelarfriheten. I uppräknningen återfinns bestämmelsen i 7 kap. 4 § sekretesslagen, med vissa undantag som inte är aktuella här, men däremot inte bestämmelsen i 7 kap. 8 §. Således föreligger meddelarfrihet såvitt avser Arbetsmiljöverkets verksamhet i motsats till vad som gäller inom verksamhet som bedrivs enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Frågan är då vilken sekretessbestämmelse som är tillämplig när det gäller uppgifter som en tjänsteman vid Arbetsmiljöverket får i samband med inspektionsverksamhet vid, som i detta fall, ett hem där verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade bedrivs.

I 13 kap. sekretesslagen behandlas överföring av sekretess i vissa fall. I 1 § föreskrivs att om en myndighet i verksamhet, som avser tillsyn eller revision, från någon annan myndighet får en uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten. I 6 § anges emellertid att bestämmelsen i 1 § inte tillämpas, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten. I samband med sekretesslagens tillkomst uttalades (prop. 1979/80:2, del A, s. 319 f.) att den mottagande myndigheten i sådant fall får hålla sig enbart till den "egna" sekretessregeln, oavsett om denna ger starkare eller svagare sekretess än den sekretessregel som gällde för uppgiften hos den myndighet varifrån den har inhämtats. Enligt departementschefen talade praktiska skäl för denna regel. Som förutsättning skulle dock gälla att båda sekretessreglerna skyddar samma huvudintresse. Där så inte är fallet gäller 1 §, nämligen den överlämnande myndighetens sekretessbestämmelse är tillämplig även hos den mottagande myndigheten.

Såväl den sekretess som gäller för verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade som den som gäller för Arbetsmiljöverkets

verksamhet, avser att skydda enskildas personliga förhållanden. Frågan är då om uttrycket ”enskild” inbegriper samma personkrets i de båda bestämmelserna.

Bestämmelsen om socialtjänstsekretess skall skydda uppgifter om de personer som får vård och stöd. I samband med införandet av bestämmelsen i 7 kap. 8 § var det främst ett skydd för uppgifter om arbetstagarnas förhållanden som diskuterades. I propositionen (Del A, s. 193) anfördes i anslutning härtill att ”med enskild åsyftas här inte bara arbetstagare utan även arbetsgivare”.

Något klart uttalande i frågan om huruvida också de personer som, utan att vara arbetsgivare eller arbetstagare, vistas på en plats som är föremål för arbetsmiljöinspektion skall omfattas av sekretessen i 7 kap. 8 § finns inte i förarbetena. Enligt min uppfattning talar, då inte vare sig lagtextens ordalydelse eller förarbetena ger tydligt uttryck för annat, övervägande skäl för att sekretessen i 7 kap. 8 § även omfattar uppgifter om denna tredje kategori av personer. Denna uppfattning har även Socialstyrelsen och dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen gett uttryck för.

I enlighet med detta resonemang har det således rått frihet för yrkesinspektören att lämna sekretessskyddade uppgifter som hon fått kännedom om i sin inspektionsverksamhet till representanter för massmedierna. Jag driver därför inte ärendet vidare mot inspektören.

AA har i sin kommentar till remissvaret förklarat bl.a. att sekretessskyddet för boende på institutioner är otillräckligt, om uppgifter som lämnas till yrkesinspektionen kan vidarebefordras till massmedierna samt att, för det fall JO gör samma bedömning som remissinstanserna, det finns skäl för socialnämnder i landet att vara restriktiva med att släppa in yrkesinspektörer i verksamhet som rör enskilda.

Anmälares synpunkter väcker frågan om meddelarfriheten bör begränsas för uppgifter som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 8 § sekretesslagen.

Meddelarfriheten har sin grund i att de vanliga sekretessreglerna ger uttryck för ganska allmänna avvägningar mellan insyns- och sekretessintressena på de berörda områdena. Detta innebär att önskemålet om insyn i ett särskilt fall kan vara starkare än det sekretessintresse som har föranlett den aktuella sekretessregeln. Det kan vidare förhålla sig så att en regel om skydd t.ex. för ett särskilt intresse ibland på ett olämpligt sätt hindrar insyn i en myndighets sätt att fullgöra sina uppgifter. Offentlighetsprincipen skulle inte förverkligas fullt ut, om de offentliga funktionärerna i situationer av nu nämnt slag skulle vara förhindrade att bidra till den allmänna debatten. Reglerna om meddelarfrihet är avsedda att motverka sådana icke önskade resultat av sekretessregleringen (prop. Del A, s. 104 f.).

Det bör vidare framhållas att meddelarfriheten inte betyder att de offentliga funktionärerna är skyldiga att lämna uppgifter till t.ex. pressen om känsliga förhållanden. Innebörden är i stället att det allmänna har överlåtit åt den enskilde tjänstemannen att, utan risk för repressalier, själv bedöma om det är önskvärt eller försvarligt att förmedla vissa uppgifter för offentliggörande. Man räknar med att

han därvid beaktar de skyddsintressen som gällande sekretessregel värnar om och att han bedömer hur informationsmottagaren kommer att handskas med uppgifterna. (Regner m.fl., Sekretesslagen, 16:2)

I den promemoria som låg till grund för införandet av sekretess för enskildas personliga förhållanden i ärenden om bl.a. arbetarskydd (Handlingssekretess och tystnadsplikt, Ds Ju 1977:11), föreslogs inte en begränsad meddelarfrihet i denna typ av ärenden. Under remissbehandlingen framfördes emellertid från några remissinstanser den åsikten att tystnadsplikt borde genombryta meddelarfriheten i dessa ärenden (prop. Del B, bilaga 2, s. 527 f.). Bland annat anfördes att det var svårt att förstå varför personliga uppgifter av t.ex. medicinsk karaktär skulle behandlas annorlunda inom arbetarskyddet än vad som gällde inom hälso- och sjukvården där meddelarfriheten föreslogs vara begränsad. Tillräckliga skäl att gå ifrån promemoriaförslaget ansågs emellertid inte föreligga (prop. Del A s. 366).

Som tidigare nämnts var motivet för bestämmelsen i 7 kap. 8 § att man önskade införa ett skydd för känsliga uppgifter om arbetstagarna. Även uppgifter om arbetsgivarnas personliga förhållanden skulle skyddas. Frågan om skydd för känsliga uppgifter om andra personer som vistas inom en inspekterad verksamhet var över huvud taget inte föremål för överväganden. Det torde emellertid inte vara ovanligt att arbetsmiljöinspektioner görs vid sjukhus och andra inrättningar för vård och stöd inom vars verksamhet uppgifter om enskilda omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1 och 4 §§. Inom dessa områden är meddelarfriheten huvudsakligen begränsad. Detta talar enligt min mening för att man kanske bör överväga om inte meddelarfriheten skall begränsas även för uppgifter om ”tredje man” som en tjänsteman får del av i samband med ett arbetsmiljöärende. Som en jämförelse kan nämnas sekretessbestämmelserna för tillsynsverksamhet enligt 8 kap. 6 och 7 §§ där tystnadsplikten genombryter meddelarfriheten vad gäller uppgifter om den som den inspekterade trätt i förbindelse med. En begränsning i meddelarfriheten bör dock komma till stånd endast om mycket starka skäl talar för det. Frågan bör lämpligen beaktas inom ramen för den pågående översynen av sekretesslagen (dir. 1998:32).

Jag översänder en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) och till Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06).

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.