

Samtycke från enskild att efterge sekretess

1 Inledning, bakgrund, metod och frågeställning

Rätten att lämna sekretesskyddade uppgifter både till annan enskild och till en myndighet tillkommer den enskilde, vars uppgifter är föremål för sekretess sekretessbestämmelsen 12 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; fortsättningsvis OSL).

Inom beroendevården använder man sig av s.k. *samtyckesblanketter eller medgivandeblanketter*. Dessa blanketter är förtryckta och syftet med dessa är att en myndighet, A, ska införskaffa behörighet enligt lag att inhämta sekretesskyddade uppgifter som rör den enskilde hos exv. en annan myndighet eller vårdmottagning, B. Genom att den enskilde undertecknar en samtyckesblankett, inträder vissa rättsverkningar, i form av att den enskilde efterger sekretessen hos myndighet eller vårdmottagning B (exv. hälso- och sjukvårdssekretess enligt 25 kap. 1 § OSL) till förmån för myndighet A. Myndigheten A kan nämligen behöva, inom ramen för sina arbetsuppgifter, vissa sekretesskyddade uppgifter som finns hos myndighet B, som rör den enskilde. Att ett sådant samtycke kan lämnas på förhand, och inte vid varje enskilt tillfälle när vissa sekretesskyddade uppgifter särskilt efterfrågas, var också lagstiftarens intentioner när den ursprungliga bestämmelsen infördes i dåvarande sekretesslagen (1980:100). Regeln om verkan av samtycke ger upphov till ett ganska stort antal rättsliga problem och frågeställningar. Flertalet av dem måste enligt förarbetena lösas i praxis med tillämpning av allmänna rättsgrundsatser.¹

Det har internt uppstått vissa frågor kring blanketternas sekretessrättsliga giltighet. Blanketterna som är i omlopp ska revideras, och syftet med den här promemorian är därför att klargöra rättsläget kring eftergift av sekretess enligt 12 kap. 2 § OS. För att närmare redogöra för rättsläget har jag studerat lagtext, förarbeten i form av propositioner, rättspraxis, juridisk doktrin samt uttalanden från Justitieombudsmannen, eller Riksdagens ombudsmän som är det officiella namnet (fortsättningsvis JO).

Den huvudsakliga frågan är, *hur ska utformandet av förtryckta samtyckesblanketter se ut så att dessa följer gällande rätt?* Andra delfrågor som kommer att behandlas är:

- Vem förfogar över sekretess?
- Vad krävs för ett giltigt samtycke?
- I vilka situationer kan samtycke lämnas i förväg?
- Vad innebär ett generellt samtycke?

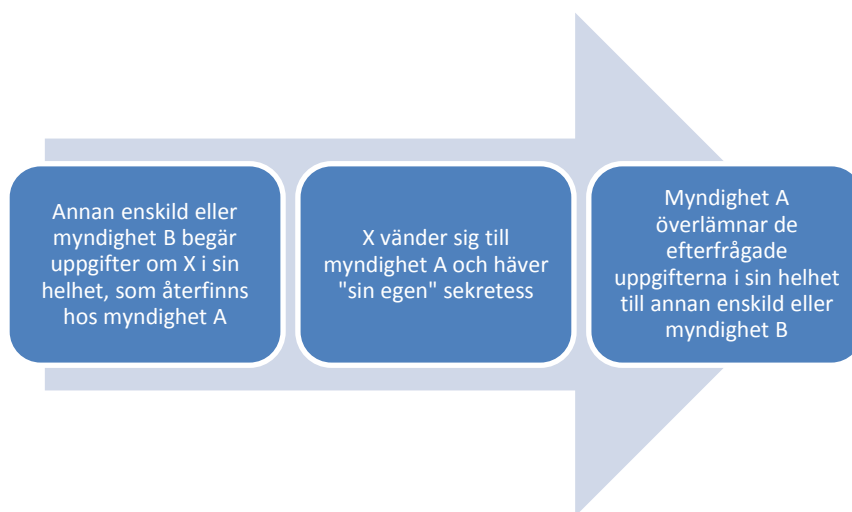
¹ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 330.

2 Samtycke från enskild att efterge sin sekretess

2.1 Rätten att lämna sekretesskyddade uppgifter till annan enskild eller myndighet

I 12 kap. 2 § OSL finns en bestämmelse om att den enskilde kan häva sekretess till skydd för den enskilde själv, om inte annat följer av någon annan bestämmelse i OSL. Bestämmelsen har betydelse för rätten att lämna sekretesskyddade uppgifter både till en annan enskild och till en myndighet. Den enskilde kan alltså ge sitt samtycke till att uppgiften röjs för annan person eller myndighet. Samtycket kan vara partiellt och t.ex. innebära, att endast vissa uppgifter får lämnas ut, eller att uppgifterna får lämnas endast till viss person.²

Illustrationen nedan beskriver en situation enligt 12 kap. 2 § OSL där myndighet A står i centrum.³ Uppgifter om X som är sekretessbelagda finns fysiskt i myndighet A:s lokaler. Annan enskild eller myndighet B begär ut X:s sekretessbelagda uppgifter, genom att kontakta myndighet A. X vänder sig till myndighet A och efterger sin egen sekretess till förmån för annan enskild eller myndighet B. En förklaring kan vara att X ska börja på ett nytt jobb och arbetsgivaren är i behov av vissa, ur sekretessrättsligt hänseende, känsliga uppgifter innan X kan påbörja sin anställning.



Illustrationen syftar till att åskådliggöra vilka "parter" som är inblandade vid eftergift av sekretess. Ruta 1 (från vänster till höger) visar vem/vilken som har ett behov av de sekretesskyddade uppgifterna, och som *begär ut dessa*. Ruta 2 visar att det är myndighet A som *fysiskt har sekretessuppgifterna i sina lokaler eller tillgängliga på annat sätt*. X får tydlig information om varför annan enskild eller myndighet B vill inhämta sekretessuppgifter som rör X. Eftersom X är bekväm med att dessa sekretessuppgifter lämnas ut till annan enskild eller myndighet B *efterger X sin sekretess till förmån för annan enskild eller myndighet B*. Myndighet A finner ingen anledning att ifrågasätta X eftergift av

² Bohlin, Alf, *Offentlighetsprincipen*, Norstedts Juridik AB, 8 uppl., Stockholm, 2013, s. 243 f.

³ Det finns förstås flera tänkbara situationer där sekretessbestämmelsen 12 kap. 2 § OSL aktualiseras.

sekretessen, och överlämnar de efterfrågade uppgifterna till annan enskild eller myndighet B i sin helhet. Sekretessuppgifterna behöver inte överlämnas i sin helhet utan endast vissa uppgifter kan också lämnas. När den enskilde accepterar, att sekretessbelagda uppgifter om honom lämnas till en annan enskild, kan han också kräva, att myndigheten uppställer förbehåll, som inskränker mottagarens rätt att föra uppgiften vidare eller utnyttja den (se 12 kap. 2 § andra stycket OSL).⁴

En myndighet, exv. myndighet A (se ovan illustration), kan sällan under hänvisning till den enskildes bästa *vägra att beakta hens samtycke* till utlämnande. Enligt förarbetena kan en sådan vägran i längden medföra större skadeverkningar genom den osäkerhetskänsla som skapas hos den enskilde och den rubbning förtroendet till myndigheterna som vanligtvis blir följden.⁵ Men vad händer om den enskildes samtycke inte är allvarligt menat? Det kan hända att den enskilde är utsatt för påtryckningar från utomstående att medge att en sekretessbelagd uppgift om hen ska lämnas till någon annan. I den situationen är den enskilde ett offer, men trots detta har det inte ansetts komma i fråga [läs domstolen har inte ansett] att annat än i rena undantagsfall genom särskilda föreskrifter fränkänna hans eller hennes samtycke rättsverkan.⁶

Det ska dock framhållas att en myndighet givetvis inte är berättigad att ta hänsyn till ett samtycke som efter vad som framgår [läs bevisligen] saknar giltighet som rättshandling enligt allmänna regler.⁷ Sådana regler återfinns i bl.a. 3 kap. lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område. Om vi särskilt tittar på vårdverksamhet, och mer specifikt inom beroendevården, kan det uppstå situationer då den enskilde inte är i sina sinnens fulla bruk, när vederbörande lämnar sitt samtycke muntligt eller skriftligt. Ett lämnat samtycke i den situationen saknar förmodligen giltighet som rättshandling enligt allmänna regler.

I allmänhet är det den person, om vilken information finns hos en myndighet, som förfogar över sekretessen. Så behöver dock inte alltid vara fallet. Sekretessen kan gälla till förmån också för tredje man, t.ex. någon som har gjort anmälan mot den andre eller som annars kan bli utsatt för hot från denne (se bl.a. 35 kap. 21 § OSL). I så fall kan inte den som i första hand berörs av uppgifterna utan vidare få kännedom om dem. För att sekretessen ska vika i förhållande till utomstående behövs samtycke från båda de nämnda personerna.

⁴ Ibid, s. 244.

⁵ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 329.

⁶ Jämför med RÅ 1991 not. 167.

⁷ Ibid, s. 329.

Motsvarande gäller om en uppgift i annat fall angår fler än en person, t.ex. någon som har sökt hjälp hos socialtjänsten och en anhörig till denne (jfr 26 kap. 1 § OSL).⁸

En god man, som förordnats enligt reglerna i föräldrabalken (FB) för att bevaka huvudmannens rätt och förvalta hans egendom, har i RÅ 1999 ref. 38 ansetts ha rätt att med stöd av dåvarande SekrL 14:4 utfå kopior av huvudmannens självdeklarationer, då denne inte ansetts kunna själv begära att få del av sina deklarationer eller efterge den sekretess som gällde för handlingarna.⁹ Av 12:3 1 st. OSL följer att det normalt är vårdnadshavaren, enligt 6:11 FB, som i sin egenskap av den unges ställföreträdare i personliga angelägenheter, utövar den unges befogenheter vad gäller rätten att ta del av och disponera över de sekretesskyddade uppgifterna. Vårdnadsrätten upphör dock i och med att barnet uppnår myndig ålder. Därmed bortfaller också vårdnadshavarens rätt till insyn i det sekretesskyddade materialet.

2.2 Vad krävs för ett giltigt samtycke?

Lagen ställer inte upp något krav på att ett samtycke måste vara skriftligt. Muntligt samtycke är tillåtet, men med hänsyn till svårigheterna att visa på att ett samtycke faktiskt har lämnats av den enskilde bör samtycket dokumenteras på något sätt.

Ett samtycke behöver inte vara uttryckligt. Också ett tyst, s.k. presumerat samtycke, får godtas. Ibland framgår av den enskildes beteende och förväntningar att han eller hon i viss utsträckning accepterar att en hemlig uppgift skickas vidare. Det är dock att observera att likhetstecken inte kan sättas mellan ett presumerat samtycke och en bedömning att röjande av en uppgift inte kan vara annat än till nytta för den berörde.¹⁰

Ett samtycke kan ges i förväg, med tanke på en kommande situation. Alltså kan t.ex. en försäkringstagare i ett försäkringsavtal lämna försäkringsgivaren ett medgivande att ta del av sjukjournaler i samband med utredning av ett försäkringsfall. I förhållande till myndigheten kan dock ett sådant samtycke alltid återkallas. Ett samtycke får dock inte ges ett så generellt innehåll att den enskilde allmänt förklarar sig avstå från sekretessen hos en viss myndighet eller tjänsteman. Avtvingas en enskild mer eller mindre ett generellt samtycke, kan omständigheterna vara sådana att samtycket inte bör tillerkännas rättslig giltighet (se ovan). Det ankommer vidare enligt förarbetena på t.ex. dåvarande Försäkringsinspektionen (numera Finansinspektionen) att bevaka att försäkringsvillkor av detta slag inte överskrider gränsen för vad som kan godtas.¹¹

⁸ Ibid, s. 330.

⁹ Bohlin, 2013, s. 244.

¹⁰ Ibid, s. 331.

¹¹ Ibid, s. 331.

Avtvingas innebär att samtycket tvingas fram. Det behöver inte röra sig om exv. tvång enligt brottsbalken, vilket jag tror att lagstiftaren inte heller avsåg, utan det rör sig om att exv. den enskilde uppfattar det som ett villkor att efterge sin sekretess för att få exv. nödvändig behandling hos en vårdverksamhet. Min bedömning är att ett samtycke, oavsett om det är generellt eller specificerat, aldrig äger giltighet om det på grund av omständigheterna framgår att det har tvingats fram. Den uppfattningen har stöd enligt förarbetsuttalanden.¹²

2.3 JO och rättspraxis

I 8 kap. 1 § OSL stadgas att en sekretesskyddad uppgift som förekommer hos en myndighet inte får röjas för andra myndigheter, om inte annat anges i lagen eller i lag eller förordning som lagen hänvisar till. Såsom har redogjorts för ovan gäller sekretess till skydd för enskild i princip inte i förhållande till den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av hen (se 10 kap. 1 § samt 12 kap. 1 och 2 §§ OSL, jfr dock 26 kap. 6 § samma lag). JO säger i ett särskilt ärende följande avseende eftergift av sekretess:

”Utgångspunkten är att uppgifter om enskilds personliga förhållanden som förekommer vid en socialnämnd eller en sjukvårdsinrättning får som huvudregel inte röjas för andra myndigheter utan att den enskilde har samtyckt till det. Redan uppgiften att den enskilde förekommer i ett ärende hos en sådan myndighet omfattas som regel av sekretess. Beslut om samarbete mellan myndigheter får därför i princip inte fattas ovanför den enskildes huvud, utan förutsätter normalt att den enskilde efterger den sekretess som kan gälla och även i övrigt medger att hans eller hennes ärende diskuteras mellan myndigheter. Vid ett samarbete mellan myndigheter är det av största vikt att det klargörs vilket slags samarbete som den enskilde ger samtycke till. Det är vidare myndighetens ansvar att i förekommande fall inhämta den enskildes eftergift av den sekretess som gäller till skydd för honom eller henne och, i sådant fall, säkerställa att det blir klarlagt i förhållande till vem och i vilken utsträckning eftergiften sker. Uppgifter om den enskildes inställning till ett samarbete mellan myndigheter och eftergift av sekretess ska dokumenteras, och det bör ske på ett sådant sätt att risk för missförstånd och felbedömningar kan undvikas”.¹³

I fråga om förtrycka blanketter uttalar JO följande:

”Jag vill även uppehålla mig vid den fullmakt som J.M. undertecknat och som redovisats under rubriken Utredning. Det kan konstateras att det rör sig om en förtryckt fullmakt, utformad på ett sådant sätt att den i stor utsträckning överlämnade åt socialförvaltningen att själv avgöra vilka kontakter som skulle tas med ett stort antal myndigheter, bl.a. landstinget, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Det måste som regel antas vara svårt för den

¹² Se prop. 1979/80:2 Del A.

¹³ JO, Dnr 6300-2009, s. 5.

enskilde att vid undertecknandet av en sådan fullmakt överblicka vilka konsekvenser medgivandet kan få. Kontakter med andra myndigheter kan vara mycket känsliga för den enskilde och jag ställer mig tveksam till om ett medgivande till en eventuell framtida kontakt med andra myndigheter bör finnas med i ett förtryckt formulär. Att låta den enskilde underteckna en handling som ger socialförvaltningen rätt att i ett ärende efter egen bedömning fritt ta ett antal kontakter med andra myndigheter framstår därför som olämpligt. Jag anser vidare att formuleringen att fullmakten ”gäller under tiden ärendet är aktuellt” inte är lämplig eftersom det inte framgår vilket ärende som avses. Det finns enligt min mening skäl för socialnämnden att se över blankettens/fullmaktens utformning och användning.”¹⁴

JO anser alltså det vara av vikt att varje berörd myndighet måste själv inhämta den enskildes samtycke för att kunna få tillgång till sekretessuppgifter som rör den enskilde. JO säger vidare:

”Enligt min uppfattning kan det emellertid inte godtas att en myndighet lämnar ut sekretesskyddade uppgifter med hänvisning till att den enskilde vid kontakt med en annan myndighet lämnat någon form av generellt samtycke till att hans/hennes rehabilitering diskuteras vid ett samverkansmöte. Utgångspunkten måste i stället vara att varje berörd myndighet själv ska inhämta den enskildes inställning i saken.”¹⁵

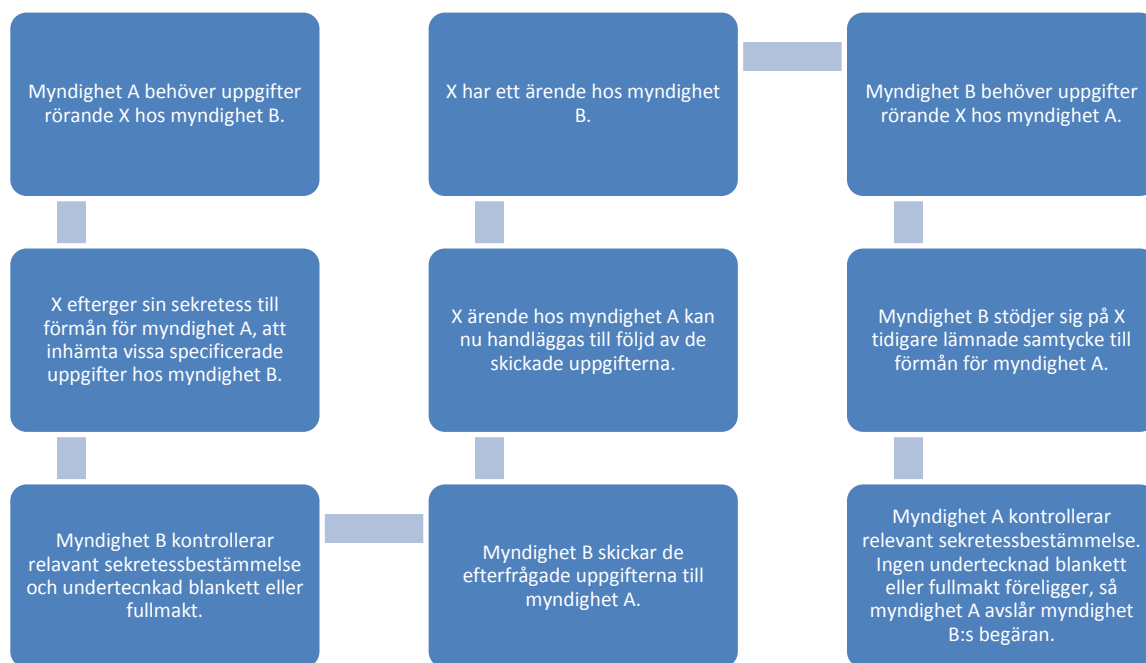
Vi kan belysa det här uttalandet genom ett exempel. X har ett aktuellt ärende hos myndighet A. Behörig tjänsteman på myndighet A är i behov av uppgifter som finns i myndighet B:s lokaler. X undertecknar, med full förståelse av innebörden med undertecknandets rättsverkningar, en blankett som innebär att X efterger sin sekretess för vissa uppgifter *hos myndighet B*.¹⁶ Myndighet A skickar originalet eller kopia av blanketten till myndighet B. Behörig handläggare på myndighet B skickar, efter en prövning av relevant sekretessbestämmelse och blankettens giltighet, sekretessuppgifter som rör X till myndighet A.

I ett senare skede har X ett ärende hos myndighet B, och myndigheten i fråga är i behov av uppgifter från myndighet A rörande X:s situation. Myndighet B måste inhämta X samtycke för att han ska efterge sin sekretess hos myndighet A, myndighet B kan inte stödja sig på den undertecknade blanketten som myndighet A förfogar över.

¹⁴ Ibid, s. 5.

¹⁵ Ibid, s. 6.

¹⁶ Detta bör vara tillåtet med hänsyn till förarbetsuttalandena ovan, förutsatt att myndighet A specificerar vilken myndighet som avses, vilka uppgifter myndighet A vill inhämta hos myndighet B samt under hur lång tid det undertecknade samtycket gäller.



Det kan inte ha någon betydelse heller för den delen att myndighet A och B tidigare har överlämnat uppgifter rörande X, med stöd av ett, från den tidpunkt då X för första gången kontaktade myndighet A och B, undertecknade en samtyckessblankett eller fullmakt. Vi måste även skilja på vad ett "ärende" innebär i det här avseendet. Ett ärende hos en myndighet kan utsträcka sig under en lång tidsperiod, ett ärende kan vara vilande och ett ärende kan avslutas samma dag som X kontaktar aktuell myndighet. Ett samtycke att efterge sin sekretess får inte vara så pass utsträckt i tiden, att det i praktiken innebär en obegränsad behörighet för aktuell myndighet att inhämta uppgifter från en annan myndighet. Rör det sig om ett ärende där det krävs ett dagligt inhämtande av uppgifter från en annan myndighet, torde ett samtycke kunna lämnas i förväg, men med en viss angiven tidpunkt för när ärendet är avslutat.

I ett kammarrättsmål från 2011 prövade domstolen frågan om en obestyrt kopia av fullmakt som en person, N.L., lämnat till Skatteverket i samband med sin begäran om att få ta del av en viss persons inkomstdeklarationer, och där fullmakten angav att N.L. hade rätt att avseende denna person ta del av handlingar hos svenska myndigheter, var tillräcklig för att anse att personen enligt 12:2 OSL hävt sekretessen till förmån för N.L.¹⁷ I målet framgick det att någon fullmakt i original inte lämnats in, vilket kammarrätten redan på den grunden finner skäl för att ifrågasätta huruvida ett giltigt samtycke enligt 12:2 OSL har getts (se ovan angående samtyckets eller eftergiftens bevisverkan). Vidare hänvisar domstolen till förarbetsuttalandena kring att samtycke kan ges i förväg, med tanke på en kommande situation. Samtycke får dock inte ges ett så generellt innehåll att den enskilde allmänt

¹⁷ Kammarrätten i Stockholm avdelning 04, mål nr 2310-11, dom meddelad 2011-06-01.

förklarar sig avstå från sekretessen hos viss myndighet eller tjänsteman.¹⁸ Fullmakten angav att N.L. hade rätt att ta del av handlingar hos ”Svenska myndigheter.” Kammarrätten anför följande med anledning av fullmaktens generella innebörd:

”Fullmakten innebär således att fullmaktsgivaren förklarar sig avstå från sekretessen hos vilken svensk myndighet som helst. Med hänsyn de ovan angivna förarbetsuttalandena samt till den absoluta sekretess som gäller i Skatteverkets verksamhet anser kammarrätten att det i nu aktuellt fall krävs ett mer specificerat samtycke av den enskilde till att de begärda inkomstdeklarationerna får lämnas ut. Skatteverket därför haft fog för sitt beslut att neka Nicklas Lagerlöf att få ut de begärda handlingarna och hans överklagande ska således avslås.”

Noteras bör dock att i det här fallet rörde det sig om uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden enligt 27:1 OSL, för vilken sekretessen är absolut. Med detta avses att någon prövning huruvida enskilda lider skada eller men vid ett eventuellt utlämnande inte ska göras, utan uppgifterna har sekretess fullt ut. Det rör sig alltså, i jämförelse med hälso- och sjukvårdssekretessen enligt 25:1 OSL, om en starkare sekretess.

3. Slutsats

Den förtryckta blanketten ska underlätta en myndighets arbetsuppgifter med att inhämta sekretesskyddade uppgifter, men en sådan blankett ska även vara tydlig nog och ge tillräcklig information till den enskilde som undertecknar så att vederbörande förstår rättshandlingens rättsverkningar. Här nedan följer två punkter, vilket man enligt min mening bör hålla i minnet när man upprättar nya förtryckta blanketter:

1. ”Personal förstår – den enskilde förstår”. Förstår personalen vad ett undertecknande av en förtryck medgivandeblankett innebär och i förhållande till vilken myndighet blanketten häver sekretessen, då kommer den enskilde förstå utan risk för missförstånd handlingens innebörd.
2. Förtydliga men minska mängden information på blanketten. Dels underlättar det att den enskilde kan ta till sig det som står, dels öppnar det sig en möjlighet att för varje ärende specifikt själv skriva i vilket syfte sekretessen efterges. På så vis undviker man missförstånd, och rent juridiskt undviker man de enligt gällande rätt olämpliga/olagliga generella samtyckesblanketterna.

Det finns fördelar med förtryckta generella samtyckesblanketter:

1. Om lagen inte griper in får en myndighet en bred och näst intill obegränsad behörighet att samla in sekretessbelagda uppgifter kring en enskild.

¹⁸ Prop. 1979/80:2 del A s. 331.

2. Kostnadsskäl. Personal slipper att lägga tid på att dels själva inhämta kunskap kring sekretessrättsliga frågor, dels går mindre tid åt jämfört med att upprätta samtyckesblanketter i varje enskilt fall.

Nackdelar med förtryckta blanketter:

1. Kan vara för generellt utformade, vilket kan ge en myndighet obegränsad behörighet att inhämta sekretessuppgifter angående en person. En sådan blankett och vidsträckt behörighet strider mot lag. Knappast skadeståndsgrundande, men kan innebära att en myndighet som använder blanketten blir utsatt för offentlig kritik i form av exv. massmedial granskning eller JO- uttalanden.
2. Revideras sällan. Informationen i blanketterna kan därför vara inaktuell och felaktig.

Lars Sundell

Vik. landstingsjurist