

Offentlighet och sekretess vid olycksundersökningar



Offentlighet och sekretess vid olycksundersökningar

Av

Fredrik Forssman

Räddningsverkets kontaktperson:

Tommy Arnesson, Nationellt centrum för lärande från olyckor

Telefon 0586-71 32 11

Förord

Offentlighetsprincipen torde vara en av de mest förankrade grundlagsskyddade principer som finns i det svenska samhället. Syftet är att alla ska kunna ha insyn i offentlig verksamhet. Samtidigt finns också starkt förankrade principer om integritetsskydd. När nämnda principer möts uppstår behov av detaljerad reglering om hur integriteten ska skyddas med beaktande av största möjliga offentlighet. Därför finns sekretessregler där undantagen från offentlighet regleras. Det finns även andra regler än sekretessregler som påverkar hur personuppgifter får behandlas.

Denna rapport har till syfte att förklara sekretessregler i samband med undersökning av olyckor och redovisa tillämpning av reglerna hos ett antal centrala undersökande organisationer. Olyckor undersöks av många organisationer, såväl offentliga som privata. Många undersöks av fler än en organisation. Olyckor drabbar oftast enskilda personer, vilket gör att undersökningsmaterial innehåller känsliga uppgifter som skyddas av sekretess. Samtidigt finns behov hos undersökande organisationer, dels att utväxla information under pågående undersökningar, dels att sprida undersökningresultat. Erfarenheten visar att det är svårt för många som arbetar med att undersöka olyckor att veta vilka uppgifter som är känsliga och hur dessa i så fall kan hanteras.

Rapporten kartlägger 19 offentliga organisationer som genomför olycksundersökningar eller sprider resultaten från dem.

Kartläggningen är genomförd av hovrättsassessor Fredrik Forssman. Beskrivningar, slutsatser och överväganden som redovisas är Fredriks och är förvisso inte bindande för de kartlagda organisationerna. Texter om respektive organisation har dock kontaktpersoner på varje organisation beretts tillfälle att lämna synpunkter på. Många har också gjort detta, vilket Fredrik uttryckt sin uppskattning över.

Vi vill därför särskilt tacka alla kontaktpersoner som välvilligt hjälpt till med kartläggningen och Fredrik för väl genomfört uppdrag. Som framgår av rapporten kommer den att följas upp med en mindre handledning (guideline) där den mer praktiska hanteringen olika känsliga uppgifter ska belysas.

Karlskoga, maj 2008

Räddningsverket, Nationellt centrum för lärande från olyckor (NCO)

Förkortningar

PUL	Personuppgiftslagen (1998:204)
SekrL	Sekretesslagen (1980:100)
SekrF	Sekretessförordningen (1980:657)
TF	Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Innehållsförteckning

1. Inledning	9
1.1. Uppdraget	9
1.2. Genomförandet.....	9
2. Grundläggande regler om offentlighet och sekretess	11
2.1. Offentlighetsprincipen.....	11
2.2. Sekretessens grunder	14
2.3. Sekretessens beståndsdelar.....	15
2.4. Primär och sekundär sekretess	17
2.5. Överföring av sekretess mellan myndigheter – möjligheterna till utbyte av uppgifter.....	18
2.6. När får myndigheter utbyta uppgifter?.....	19
2.7. Begränsningar av sekretess	20
2.8. Personuppgiftslagen och myndigheternas möjlighet att få uppgifter av varandra	23
2.9. Några sekretessregler med särskild anknytning till olycksutredningar	24
3. Uppgiftsutbyte vid myndigheter med anknytning till olycksundersökningar	27
3.1. Arbetsmiljöverket.....	27
3.2. Banverket	30
3.3. Elsäkerhetsverket	32
3.4. Försvarsmakten	33
3.5. Kommuner – Sveriges Kommuner och Landsting.....	33
3.6. Konsumentverket	34
3.7. Landsting.....	34
3.8. Luftfartsstyrelsen.....	35
3.9. Länsstyrelser	36
3.10. Rikspolisstyrelsen	37
3.11. Räddningsverket.....	38
3.12. Rättsmedicinalverket.....	41
3.13. Sjöfartsverket	42
3.14. Socialstyrelsen	45
3.15. Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA)	46

3.16.	Statens kärnkraftsinspektion	47
3.17.	Statens haverikommission.....	49
3.18.	Statistiska centralbyrån (SCB).....	50
3.19.	Vägverket	51
4.	Slutsatser och överväganden.....	52

1. Inledning

1.1. Uppdraget

Rapporten är ett resultat av Räddningsverkets uppdrag att utifrån ett offentlighets- och sekretessperspektiv sammanställa och utreda förutsättningarna för hantering av undersökningsmaterial vid ett antal myndigheter med uppgifter som har samband med olycksundersökningar. Det kan dels vara fråga om myndigheter som har i uppgift att själva utföra sådana undersökningar, dels myndigheter som har ansvar för statistik eller tillsyn över sådan verksamhet.

Huvudfrågan har varit att kartlägga hur känsliga uppgifter hanteras såväl mellan myndigheter som i förhållande till enskilda och andra intressenter. I det första fallet handlar det både om myndigheter som bedriver egna olycksundersökningar och myndigheter med andra uppgifter med anknytning till sådan verksamhet. Om analysen resulterar i att utredaren anser att det finns behov av regelförändringar eller andra åtgärder ska det redovisas.

Som en första del av uppdraget redovisas denna fördjupade rapport. Senare kommer en mer övergripande och vägledande version att presenteras.

1.2. Genomförandet

Inom ramen för kartläggningen har inledningsvis gjorts en genomgång av flertalet av de myndigheter som har uppgifter med anknytning till olycksutredningar. Det är 19 myndigheter som har kontaktats. Dessa har antingen i uppgift att utföra olycksundersökningar, biträda vid sådana undersökningar, utöva tillsyn, föra statistik eller på annat sätt utvärdera den typen av undersökningar. Vid varje myndighet har en eller flera personer som arbetar med sekretessfrågor och/eller med arbetsuppgifter som har anknytning till olycksutredningar, svarat på övergripande frågor om myndighetens verksamhet. Syftet med frågorna har framförallt varit att belysa om och i så fall vilka svårigheter av sekretesskaraktär som kan förekomma dels under genomförandet av undersökningen, dels när det gäller möjligheterna att ta till vara och sprida erfarenheter från olycksundersökningar.

Tillsammans med en kortare presentation av verksamheten redovisas resultatet av intervjuerna för varje myndighet. Beskrivningarna av verksamheten vid respektive myndighet grundar sig på utredarens kartläggning. De synpunkter som respektive myndighet har framfört redovisas separat. Avslutningsvis presenteras utredarens slutsatser och överväganden kring resultatet av kartläggningen.

Innan resultatet av undersökningen presenteras ges dock en översiktlig redogörelse för offentlighetsprincipen och sekretesslagen. Särskilt beskrivs rätten att ta del av allmänna handlingar och sekretesslagens grundstruktur. Det ges också en kort redogörelse för personuppgiftslagen. Avsnittet avslutas med en närmare beskrivning av vissa sekretessbestämmelser som har särskild koppling till olycksutredningar och möjligheterna för myndigheter inom det området att kunna utbyta uppgifter med varandra. Tanken är att beskriva förutsättningarna för hur uppgifter som kan betecknas som känsliga kan och ska hanteras av olycksundersökande myndigheter m.fl.

Som även den här kartläggningen kommer att visa är offentlighet och sekretess ett rättsområde som ger upphov till många frågor och överväganden. Det berör i stort sett all offentlig verksamhet och ställer höga krav på de personer som har i uppgift att ta ställning till sekretessfrågor i sin dagliga verksamhet. I många fall kan det gälla tjänstemän som inte annars har i uppgift att göra rättsliga överväganden av det slag som krävs för sekretessprövning.

Det är naturligtvis inte möjligt att ge svar på alla frågeställningar som kan finnas med anknytning till offentlighet och sekretess för uppgifter som förekommer i samband med olycksundersökningar, men förhoppningsvis kan den här rapporten bidra till att räta ut några av de frågetecken som finns kring detta.

2. Grundläggande regler om offentlighet och sekretess

2.1. Offentlighetsprincipen

Den svenska offentlighetsprincipen utgör en bärande och mycket viktig del av den svenska demokratin. Den går långt tillbaka i tiden och har flera olika former. Den första och äldsta formen är *förhandlingsoffentligheten* som innebär att allmänheten fick tillträde till sammanträden för beslutande församlingar. Från början gällde det vid de återkommande tingen. Det har funnits en tradition ända sedan tidig medeltid att folk samlades för att hålla ting. Där fattades gemensamma beslut och kungen eller någon av hans representanter svarade för rättskipningen. Idag gäller förhandlingsoffentligheten för sammanträden i riksdagen och kommunfullmäktige, men också ifråga om rättegångar.

En annan form av offentlighet är *handlingsoffentligheten*, som regleras i tryckfrihetsförordningen (TF), som är en grundlag och därför har särskilt hög status. Den ger var och en rätt att ta del av de allmänna handlingar som förvaras hos myndigheter och andra offentliga organ. Begreppet handling omfattar inte bara pappersdokument utan alla framställningar i skrift, bild, ljud eller annat som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med tekniska hjälpmedel. Det betyder att videoupptagningar, cd-skivor, fotografier, datafiler etc. också är handlingar i tryckfrihetsförordningens mening. De kan därför också omfattas av offentlighetsprincipen. Även om ”handling” för tanken till pappersdokument omfattar alltså TF:s handlingsbegrepp alla typer av informationsbärare. Det gör att rätten att ta del av allmänna handlingar får ett omfattande tillämpningsområde, vilket är viktigt att komma ihåg för den som har till uppgift att hantera frågor med anknytning till offentlighet och sekretess.

Den tredje aspekten av offentlighetsprincipen är *partsoffentligheten*. Den ger var och en som är part i en rättsprocess eller någon annan form av ärende hos en myndighet rätt att ta del av den information som rör hans eller hennes sak. Det ska framhållas att möjligheterna att begränsa partsoffentligheten är mycket små.

Ytterligare en företeelse som kan sägas höra till offentlighetsprincipen är den *ytrandefrihet* som finns i regeringsformen, som också är grundlag. Ytrandefriheten gäller för alla; alltså även för dem som arbetar i offentlig verksamhet. Den ger dem rätt att lämna uppgifter om verksamheten vid en myndighet till utomstående. En särskild form av detta är *meddelarfriheten* som ger särskilda möjligheter att lämna uppgifter till massmedier. Meddelarfriheten är en viktig del av tryckfriheten eftersom den ökar möjligheterna till informationsutbyte vad gäller uppgifter som är avsedda för publicering i tryckta skrifter som böcker, tidningar etc. Motsvarande reglering finns i ytt-

randefrihetsgrundlagen och avser då publicering i radio, tv, video eller ljudupptagningar. Meddelarfriheten har stor betydelse för journalistisk verksamhet.

Offentlighetsprincipen ger möjlighet till insyn och granskning

Gemensamt för offentlighetsprincipen i alla dess former är att den – om än på lite olika sätt - ger enskilda möjlighet till insyn i och granskning av statens, kommunernas och andra myndigheters verksamhet. Som redan har nämnts finns regleringen av denna princip huvudsakligen i grundlagar. Förhandlingsoffentligheten, såvitt gäller riksdag och beslutande församlingar i landsting och kommuner, finns i regeringsformen. För domstolarnas vidkommande regleras den i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen, som dock inte har grundlagsstatus. Handlingsoffentligheten regleras i tryckfrihetsförordningen. Där och i Ytrandefrihetsgrundlagen finns också meddelarfriheten. Partsoffentligheten uttrycks däremot inte i grundlag utan regleras i 14 kap. 5 § SekrL.

Allmänna handlingar

TF:s definition av begreppet ”handling” har redovisats tidigare. När det gäller möjligheten att ta del av handlingar som finns vid myndigheter och domstolar krävs det att det är fråga om en *allmän handling*. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och antingen är upprättad där eller har kommit in dit.

Kravet på förvaring vållar inga större problem ifråga om handlingar som har en fysisk form. När det gäller handlingar som utgörs av datalagrad information kan det vara svårare. Det förekommer t.ex. att den faktiska lagringen sker i en dator som finns hos en myndighet men att en annan myndighet har möjlighet att ta del av den lagrade informationen. TF innehåller därför en regel som anger att sådana handlingar anses förvarade hos bägge myndigheterna.

En handling anses upprättad när den har fått sin slutliga utformning. Därför är huvudregeln att en handling blir allmän när den har expedierats. Med det menas att den har gjorts färdig för att sändas iväg. Om den inte ska expedieras är den allmän när den har justerats eller på annat sätt färdigställts. Detta betyder att utkast till beslut, minnesanteckningar och annat arbetsmaterial inte är allmänna handlingar. Det blir de först när de har färdigställts. Även sådana handlingar kan dock bli allmänna om de tas om hand för att arkiveras.

För domar och beslut gäller att de blir allmänna handlingar när de har justerats. Om en särskild tidpunkt har angetts för offentliggörandet blir de allmänna handlingar först då, även om justeringen har skett tidigare.

Vissa typer av handlingar har en mer löpande karaktär som gör att de inte blir färdigställda. Det gäller t.ex. diaries, journaler, register och liknande. De utgör allmänna handlingar från och med att de börjar användas. De anteck-

ningar som sedan förs in blir sedan fortlöpande en del av den allmänna handlingen. Om inte sekretess hindrar det går det alltså att ta del av sådana handlingar fortlöpande.

En handling har kommit in till myndigheten så snart den har anlänt eller tagits om hand av en tjänsteman. Det finns inget krav på att den ska ha registrerats.

Rätten att ta del av allmänna handlingar

Offentlighetsprincipen, såsom den uttrycks i TF, ger var och en rätt att ta del av allmänna handlingar. En begäran om utlämnande ska ske *hos den myndighet som förvarar handlingen*. Det räcker med en muntlig begäran och det finns ingen skyldighet för den som vill ta del av en allmän handling att säga vem han eller hon är. Det finns också ett uttryckligt förbud för myndigheterna att efterforska vem sökanden är eller vilket syfte han eller hon har. I vissa fall kan det dock ha betydelse vem som vill ta del av en handling och vad syftet med det är eftersom det kan vara nödvändigt för att myndigheten ska kunna avgöra om sekretess hindrar ett utlämnande eller ej. Det kan också ha betydelse för om en handling kan lämnas ut med förbehåll om hur den får användas eller spridas (se 14 kap. 9 § SekrL). Den möjligheten tillämpas inte minst för utlämnande för forskningsändamål.

Om det inte finns något hinder mot att lämna ut handlingen (t.ex. sekretess) ska det ske genast och utan kostnad. I vissa fall kan en sådan begäran ta lite tid, vilket då får accepteras. Det är dock viktigt att myndigheten behandlar en begäran om utlämnande skyndsamt. Det betyder att frågan om utlämnande ska prioriteras och att andra arbetsuppgifter får anstå. Som regel bör begäran prövas samma dag som den kommer in men naturligtvis måste myndigheten få tillfälle att pröva om ett utlämnande hindras av sekretess. Av betydelse för hur lång tid som kan accepteras är också om en begäran omfattar ett större material eller om det krävs särskilda åtgärder för att en del av det efterfrågade materialet ska kunna lämnas ut. I det senare fallet kan det t.ex. röra sig om att känsliga uppgifter behöver maskeras innan ett utlämnande kan ske.

Förutom att sökanden har rätt att ta del av handlingen på plats hos myndigheten har han eller hon rätt att – mot en avgift – få en kopia av handlingen. Det innebär en utskrift av handlingen eller en kopia av en upptagning. Däremot finns det ingen rätt för den enskilde att få ut handlingen i elektronisk form. Det är upp till den utlämnande myndigheten att avgöra om ett sådant utlämnande ska ske. Det framgår av 2 kap. 13 § TF. Ett sådant beslut kan inte överklagas.

Vid bifall till en begäran om utlämnande fattas inget formellt beslut utan handlingen lämnas bara ut till sökanden. Däremot har den som har fått avslag på en begäran om att få ta del av en allmän handling rätt att överklaga det beslutet (15 kap. 7 § SekrL). Vid avslag har sökanden rätt att få ett skriftligt beslut från myndigheten. Däremot finns det ingen rätt att överklaga för den som uppgifterna i en allmän handling rör.

2.2. Sekretessens grunder

Genom grundlagsregleringen har offentlighetsprincipen det starkaste juridiska skydd som kan ges. Sekretess innebär en inskränkning av detta och det kan bara ske genom lagstiftning. Eftersom det är riksdagen som stiftar våra lagar krävs det alltså riksdagsbeslut för att införa, ändra eller ta bort sekretessregler.

Tidigare fanns sekretessregler i olika lagar beroende på vilka områden de gällde och vilken typ av sekretess det var fråga om. Det fanns också skilda regler för begränsning av principen om utlämnande av allmänna handlingar och inskränkningar i yttrandefriheten genom tystnadsplikt för offentliga befattningshavare. När sekretesslagen tillkom 1980 skapades gemensamma regler för handlingssekretess och tystnadsplikter och de materiella bestämmelserna samlades i sekretesslagen. Lagen bygger på de grunder i TF som anger under vilka förhållanden handlingsoffentligheten får inskränkas. De återspeglas i sekretesslagens systematik, där alla materiella sekretessregler har samlats i 2-10 kap SekrL.

Reglerna om sekretess gäller i all offentlig verksamhet

Offentlighetsprincipen gäller i det allmännas verksamhet. I det begreppet ryms både myndigheterna samt riksdagen och de beslutande kommunala församlingarna. Även kommunala bolag och andra organisationer där kommuner har ett rättsligt bestämmande inflytande jämställs med myndigheter i SekrL:s mening. Med rättsligt bestämmande inflytande menas att kommunen eller landstinget äger mer än hälften av aktierna eller på annat sätt kan bestämma utan att vara beroende av andras stöd.

Det är dock viktigt att komma ihåg att det som nu sagts gäller SekrL:ns generella tillämpningsområde. Det innebär inte att alla sekretessregler är tillämpliga vid alla myndigheter.

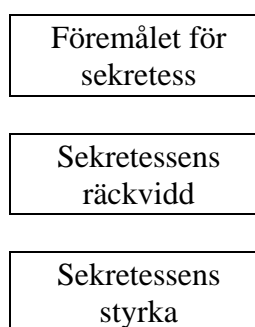
Sekretess gäller för en viss uppgift

Ordet sekretess innebär ett förbud att röja en viss *uppgift*, oavsett om det sker muntligen, genom att en allmän handling felaktigt lämnas ut eller på annat sätt. Sekretess grundar sig alltid på en avvägning mellan offentlighetsprincipen och ett behov av att i vissa fall kunna skydda en viss uppgift. När lagstiftaren har gett möjlighet till sekretess beror det på att intresset av att en viss typ av uppgift kan hemlighållas anses väga tyngre än att uppgiften kan spridas med stöd av offentlighetsprincipen. Utgångspunkten är alltid att sekretess utgör ett undantag från offentlighetsprincipen i vissa situationer där lagstiftaren har ansett att intresset av att kunna skydda en uppgift kan väga tyngre än betydelsen av offentlighet. Frånsett de situationer då sekretessen är absolut föreskrivs emellertid alltid en prövning av skaderisken i det enskilda fallet. Förekomsten av en tillämplig sekretessregel innebär alltså inte att sekretess alltid gäller för den utpekade typen av uppgift. Det måste alltid avgöras efter en skadeprovning i varje enskilt fall. Förutsättningarna för det behandlas närmare nedan.

Begreppet ”uppgift” är centralt och alla sekretessregler är uppbyggda kring det för att inte inskränka offentlighetsprincipen mer än nödvändigt. Det och de andra delarna som sekretessreglerna är uppbyggda av för att säkerställa reglernas funktion och syfte beskrivs i nästa avsnitt.

2.3. Sekretessens beståndsdelar

Vi har talat om ”uppgift” som sekretessreglernas centrala beståndsdel men det är bara en av de tre byggstenar som alla sekretessregler består av. Vi ska här behandla alla tre lite närmare. De är:



Föremålet för sekretessen

Föremålet för sekretessen anger vilka uppgifter som omfattas av sekretess. De är ordnade efter de grunder i TF som anger när rätten att ta del av allmänna handlingar får inskränkas. Det är sju olika intresseområden som pekas ut i TF och de återspeglas i de materiella sekretessregler som finns i 2-10 kap. sekretesslagen. Några andra sekretessgrunder än de som har stöd i TF kan inte finnas. Sekretessbehov som inte kan hänföras till någon av punkterna i TF kan alltså inte tillgodoses.

För att ange tillämpningsområdet används i lagtexten uttrycket ”sekretess gäller för uppgift om”, varvid uppgiften beskrivs så noggrant som möjligt för att inte sekretessen ska bli mer omfattande än vad som bedöms vara nödvändigt. Utmärkande är att inom områden där sekretessbehovet bedöms vara stort beskrivs föremålet för sekretessen på ett mer övergripande sätt än där så inte är fallet. Som exempel kan nämnas hälso- och sjukvårdssekretessen i 7 kap. 1 c § som talar om ”... uppgift om enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden...”. Det kan jämföras med den detaljerade sekretess som kan föreskrivas i samband med fartygssammanstötningar med stöd av 6 kap. 8 § för ”... uppgift i dagbok eller därmed jämställd handling som har upprättats på fartyg, som ägs av eller är upplåtet till staten eller kommun, angående sammanstötning med annat fartyg, beträffande vilket motsvarande uppgift inte är tillgänglig...”.

Detta är förmodligen ett av skälen till att sekretesslagen av många upplevs som svår att förstå. De ofta utförliga beskrivningarna av vilka uppgifter som kan bli föremål för sekretesskydd kan framstå som besvärliga. Orsaken till

att en sådan lagstiftningsteknik ändå har valts är alltså att sekretesslagens huvudsyfte är att det inte ska göras andra inskränkningar av offentlighetsprincipen än de som anses vara helt nödvändiga. Ju noggrannare föremålet för sekretessen kan anges desto mindre blir inskränkningen.

Sekretessens räckvidd

Nästa del är sekretessens räckvidd. Den hänger nära samman med föremålet för sekretessen och avgör hur stort tillämpningsområdet för en sekretessregel är genom att ange hos vilken myndighet eller i vilken verksamhet som sekretessen kan gälla. Det finns också bestämmelser som både anger hos vilken myndighet och i vilken verksamhet sekretessen kan gälla. Skälet till det är det samma som ifråga om föremålet för sekretessen; nämligen att begränsa sekretessen så mycket som möjligt.

På samma sätt som nyss angavs beträffande föremålet för sekretessen används mer generella beskrivningar för räckvidden inom områden med starka sekretessbehov. Hälso- och sjukvårdssekretessen i 7 kap. 1 c § sekretesslagen anger bara att sekretessen gäller ”... inom hälso- och sjukvården ...”. Ett exempel på en utförligare avgränsning är den som finns i 9 kap. 30 § sekretesslagen och som handlar om verksamhet enligt lagen om skydd mot olyckor. Där sägs:

Sekretess gäller hos kommuner och statliga myndigheter i verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor som avser

1. utförande av räddningsinsatser,
2. undersökningar av olyckor, eller
3. tillsyn ...

I det senare fallet är tillämpningsområdet alltså ganska brett eftersom det omfattar både kommuner och statliga myndigheter. Det inskränks dock betydligt genom att det dels anger att det bara får vara fråga om verksamhet som sker enligt lagen om skydd mot olyckor, dels bara gäller viss sådan verksamhet. I det fallet har lagstiftaren alltså strävat efter att sekretessregeln bara ska träffa en viss, avgränsad form av verksamhet hos vissa myndigheter.

Sekretessens styrka

Den tredje byggstenen i sekretessreglerna är deras styrka. För att ange hur stark sekretessen är för en viss typ av uppgifter används i de flesta fall s.k. skaderekvisit. De definierar vilken skaderisk som måste föreligga i det enskilda fallet för att en uppgift inte ska få lämnas ut.

Det finns tre olika typer av skaderekvisit. Det vanligaste är *det raka skaderekvisitet*. Det är konstruerat som ett antagande om att en uppgift av visst slag vanligen ska vara offentlig men att det kan finnas grund för sekretess om det finns en konkret risk för skada eller men i det enskilda fallet. Bestämmelsen i 9 kap. 30 § sekretesslagen är av det slaget. Där sägs att sekretess gäller ”... om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs”.

Förutom denna svagare form av sekretess finns det *omvända skaderekvisit*. De grundar sig på ett antagande om att en viss sorts uppgift typiskt sett är så känslig att den bör skyddas genom sekretess men att ett utlämnande kan få ske om det står klart att det inte finns någon risk i den aktuella situationen. Med ett omvänt skaderekvisit är det alltså fråga om en presumtion för sekretess men det ges ändå utrymme för offentlighet, om det i det enskilda fallet inte anses finnas en tillräckligt stor skaderisk. Sekretessen inom hälso- och sjukvårdens verksamhet är ett typiskt exempel på sekretess av det slaget. I det fallet används i 7 kap. 1 c § uttryckssättet att sekretess gäller ”... om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men”.

Den finns en tredje sorts regler som inte innehåller något skaderekvisit alls. Det betyder att den uppgift som regeln avser alltid omfattas av sekretess, oavsett om det finns någon risk för skada eller inte. I de fallen är det en *absolut sekretess* och någon prövning av skaderisken behöver inte ske.

Skada och men

Vid skadebedömningar talas det i de flesta fall om risk för skada eller men. Skillnaden mellan de två begreppen är att med skada menas ekonomisk skada och den kan gälla såväl för enskilda personers intressen som för bolag och andra juridiska personer. Med ”men” avses bara integritetskränkningar av enskilda personer. En juridisk person kan alltså inte lida men i sekretesslagens mening. Denna skillnad mellan ”skada” och ”men” får självfallet betydelse för karaktären på den riskbedömning som sker i samband med att en viss uppgift begärs utlämnad. Ett bolag eller en annan juridisk person kan alltså bara lida skada medan en fysisk person kan anses lida både skada och men av att en viss uppgift röjs.

2.4. Primär och sekundär sekretess

För de flesta myndigheter krävs det att det finns en specifik regel för just den myndighetens verksamhet. Det brukar kallas att det ska finnas en *primär sekretessregel*, alltså en regel som gäller direkt hos just den myndigheten. För vissa myndigheter och framförallt för domstolar, förekommer både sekretess som gäller direkt för den verksamheten och sekretess som förs över från en annan myndighet, där den primärt sett gäller. När sekretessen på det sättet förs över kallas det *sekundär sekretess* eftersom det är fråga om en sekretessregel som i första hand gäller hos den myndighet som för över uppgiften.

En första förutsättning för en sådan överföring av sekretess är att det inte finns någon primär sekretessregel som kan tillämpas hos den mottagande myndigheten. Finns det en primär sekretessregel ska den alltid tillämpas i första hand. Det framgår av 13 kap. 6 § SekrL. Det finns nämligen uppgifter där lagstiftaren har gjort olika bedömningar av sekretessbehovet. Orsaken till det är att skyddsbehovet för en viss uppgift kan variera mellan olika

myndigheter beroende på i vilken verksamhet som uppgiften förekommer och hur känslig den bedöms vara just där, sett i relation till kravet på offentlighet. Sådana skilda avvägningar mellan kravet på offentlighet och behovet av sekretess har lett till att en viss uppgift har olika stort sekretesskydd beroende på i vilken verksamhet den förekommer. Inom skatteområdet finns det t.ex. uppgifter som enskilda lämnar i sin självdeklaration som har ett starkare skydd när de förekommer hos skattemyndigheten än om de senare finns hos en förvaltningsdomstol. Skälet till det är att lagstiftaren, sett i förhållande till offentlighetsprincipen, har ansett att skyddsbehovet för den enskilde gör sig starkare gällande hos myndigheten än hos domstolen.

Om det inte finns någon primär sekretessregel hos den mottagande myndigheten måste det också finnas en särskild regel som tillåter att sekretessen förs över. De olika överföringsreglerna behandlas närmare i nästa avsnitt.

2.5. Överföring av sekretess mellan myndigheter – möjligheterna till utbyte av uppgifter

Som framgått tidigare är målsättningen i sekretesslagen att sekretess inte ska gälla i större omfattning än vad som är nödvändig. En följd av det är att det inte finns någon generell bestämmelse som innebär att en sekretessbestämmelse som gäller hos en myndighet också gäller hos en annan. För att använda uttryckssättet i förra avsnittet finns det m.a.o. ingen allmän regel om sekundär sekretess. Det krävs därför särskilt stöd i lagen för att sekretess ska föras över från en myndighet till en annan. Det är viktigt att framhålla att det inte är sekretessen i sig som förs över till en annan myndighet utan bara att en sekretessregel blir tillämplig också hos den andra myndigheten. Den mottagande myndigheten ska därför göra en självständig prövning av sekretessen. Detta framgår av förarbetena till sekretesslagen. Offentlighets- och sekretesskommittén har i sitt betänkande SOU 2003:99 föreslagit att detta ska förtydligas genom en ändring i SekrL.

Överföring av sekretessregler kan ske på två olika sätt. Det första är när det finns en materiell sekretessregel som innehåller en överföringsbestämmelse. Som exempel kan nämnas att sekretess under vissa förhållanden kan gälla för uppgift om myndighets affärs- eller driftsförhållanden i dess affärsverksamhet. Har uppgiften lämnats till en annan myndighet gäller uppgiften också där (6 kap. 1 § och 8 kap. 10 § SekrL). En liknande reglering finns för fingerade personuppgifter. Av 7 kap. 15 § tredje st. SekrL framgår att den sekretessen också gäller hos en annan myndighet om uppgiften har lämnats dit.

Den andra kategorin av överföringsregler tar inte sikte på en särskild typ av uppgift utan de är mer generella till sin karaktär. De gäller för riksdagen, regeringen, JO, JK och domstolarna och finns i 11 och 12 kap. SekrL. Enligt dessa gäller sekretess hos den myndighet som lämnar över en uppgift också hos den mottagande myndigheten.

För övriga myndigheter finns en liknande regleringen i 13 kap SekrL. Den skiljer sig dock från reglerna i 11-12 kap. genom att den är inskränkt till vissa verksamhetsområden som t.ex. tillsyn, revision, forskningsverksamhet eller disciplinåtgärder gentemot anställda. Med anknytning till olycksundersökningar torde det främst vara tillsyns- eller forskningsverksamhet som är av intresse. Det betyder att om en myndighet inom ramen för sådan verksamhet får en uppgift från en annan myndighet som är sekretessbelagd där ska sekretessregeln också tillämpas hos den mottagande myndigheten. Detta gäller också i de fall då tillsynsmyndigheten hämtar in uppgifter från andra myndigheter än den som granskas. Det kan bl.a. ge upphov till överväganden kring tillämpligheten av reglerna om statistiksekretess i 9 kap. 4 § SekrL.

Sekretessen förs över oavsett om det är myndigheten som lämnar över uppgiften eller om det är en tjänsteman som gör det utan att han eller hon företräder "sin" myndighet. Det framgår av 1 kap. 7 § SekrL.

Det ska dock framhållas att detta är överföringsregler och att det betyder att sekretessreglernas tillämplighet bara kan föras över från en myndighet till en annan. Reglerna går därför inte att tillämpa om den mottagande myndigheten har fått uppgiften från en enskild.

2.6. När får myndigheter utbyta uppgifter?

Bestämmelserna i 13 kap. SekrL reglerar bara under vilka förutsättningar tillämpningsområdet för en viss sekretessregel *kan* utvidgas. Resultatet av tillämpningen av en av överföringsreglerna är alltså att när en uppgift förs över från en myndighet till en annan så blir den sekretessregel som gäller hos den överförande myndigheten tillämplig också hos den mottagande myndigheten. Överföringsreglerna ger dock inga svar på om det finns en *skyldighet* för en myndighet att lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan eller i vilka fall det i så fall *får* ske.

Utbyte av uppgifter med stöd av 15 kap. 5 § SekrL

För att svara på den frågan finns det till att börja med en allmän bestämmelse i 15 kap. 5 § SekrL om att en myndighet ska lämna uppgifter som den har till en annan myndighet om det inte hindras av sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Här har förekomsten av en överföringsregel betydelse för att bedöma om det föreligger sekretesshinder. Finns det en sådan överföringsregel som gör att sekretessen hos den överlämnande myndigheten gäller på samma sätt även hos den mottagande, finns det som regel inget sekretesshinder. Det är dock viktigt att komma ihåg att när det inte är fråga om överföring utan det finns olika primära sekretessregler hos de två myndigheterna kan det finnas skillnader i sekretesskyddet beroende på att sekretessen är starkare hos den ena myndigheten än hos den andra.

Det kan också nämnas att även ett beslut om avslag på en myndighets begäran om att få ta del av en uppgift från en annan myndighet kan överklagas till domstol.

Uppgiftslämnande för att myndigheten ska fullgöra sin verksamhet

Den speciella situationen att det är nödvändigt att en myndighet får lämna ut sekretessbelagda uppgifter för att kunna fullgöra sin egen verksamhet regleras i 1 kap. 5 § SekrL genom en särskild undantagsregel. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och får bara användas när det är nödvändigt. Det är inte tillräckligt att ett utlämnande av uppgifterna sker bara för att underlätta myndighetens verksamhet. De situationer som lagstiftaren har tänkt på är exempelvis när sekretesskyddade uppgifter behöver lämnas i ett remissvar till en annan myndighet eller i samband med att en extern expert anlitas.

2.7. Begränsningar av sekretess

Utöver den generella bestämmelsen om samverkan i 15 kap. 5 § SekrL finns särskilda regler i 14 kap. SekrL som anger när uppgifter *får* lämnas till en annan myndighet. Reglerna innebär alltså ingen skyldighet att lämna ut vissa uppgifter utan anger bara i vilka situationer det är tillåtet trots att sekretess föreligger för uppgiften. Däremot säger reglerna i 14 kap. ingenting om ifall sekretess förs över till den mottagande myndigheten i de fall uppgifter får lämnas över. För att få svar på den frågan krävs stöd av reglerna i 13 kap.

Begränsningar i sekretessen mellan myndigheter eller mellan skilda verksamhetsgrenar inom en myndighet finns i 14 kap. 1-3 §§ SekrL. Bestämmelserna kan ses som en intresseavvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och det intresse som sekretessen ska skydda. Tydligast kommer det till uttryck i den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § SekrL, men även bestämmelserna i 14 kap. 1-2 §§ SekrL kan ses som resultatet av en sådan intresseavvägning.

I 14 kap. 1 § SekrL har ett generellt undantag gjorts för riksdagen och regeringen samt för i de fall det finns en skyldighet i lag eller förordning att lämna uppgifter till en annan myndighet (eller verksamhetsgren inom samma myndighet). Enligt 14 kap. 2 § får sekretessen vika för vissa angivna situationer där behovet av att få tillgång till uppgiften har bedömts väga tyngre än sekretessen.

Generalklausulen i 14 kap. 3 §

Generalklausulen är avsedd att ge utrymme för uppgiftslämnande när det anses vara mer angeläget än att tillämpa den sekretess som annars gäller för en viss uppgift. I förarbetena sägs att avsikten är att framförallt kunna ge möjlighet till utbyte av uppgifter mellan myndigheter med samma sakliga behörighet men olika lokala kompetensområden. Det ska också kunna ske mellan myndigheter som har närbesläktade funktioner och som båda har rättsliga befogenheter att begära in uppgifterna. Olika myndigheter inom

skatteområdet angavs som exempel på detta. Ett annat exempel som nämndes i förarbetena uppgiftslämnande till polis och åklagare under förundersökning i brottmål.

När det däremot gäller utbyte av uppgifter mellan olika verksamhetsområden gäller istället att enskilda medborgare bör kunna utgå från att känsliga uppgifter som lämnats till en viss myndighet inte kan användas också för andra syften. Möjligheterna till utbyte av uppgifter i sådana fall bör därför ske mer restriktivt eftersom det kan orsaka ett intrång i den enskildes personliga integritet. Samtidigt kan det finnas skäl för ett sådant utlämnande eftersom det kan minska den enskildes skyldighet att lämna samma sorts uppgifter till flera olika myndigheter. Det kan också underlätta kontroller och minska de administrativa kostnaderna.

Det finns utrymme för en sådan prövning genom den intresseavvägning som ska göras. Ett uppgiftsutbyte ska då bara ske om intresset av ett utlämnande klart överväger risken för integritetsintrång. Här spelar myndighetens behov av uppgiften en viktig roll som utgångspunkt för jämförelsen.

Generalklausulen kan tillämpas även när en myndighet har en författningsskyldighet att få uppgifter från en annan myndighet utan att behöva åberopa den särskilda uppgiftsskyldigheten. Den ger också möjlighet till mer rutinemässigt utbyte av uppgifter även om detta inte är författningsreglerat. I de fallen sker intresseavvägningen på förhand och behöver inte göras på individuell basis. Det är dock alltid av betydelse att fastställa vilket behov av uppgiften som en myndighet har.

Generalklausulen är subsidiär till 14 kap. 1 och 2 §§. Det betyder att den bara ska tillämpas när ingen av de två föregående bestämmelserna tillåter ett utlämnande.

Det är också viktigt att framhålla att den inte kan tillämpas för alla typer av sekretess. Det framgår av 14 kap. 3 § andra st. SekrL att generalklausulen inte gäller för utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess inom t.ex. hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Ett utlämnande kan inte heller ske av uppgifter som omfattas av statistiksekretess enligt 9 kap. 4 § SekrL, där absolut sekretess oftast gäller. Generalklausulen får inte heller tillämpas i strid mot en specialreglering av ett visst uppgiftslämnande. När det gäller förhållandet till personuppgiftslagen, se nedan.

Vid tillämpning av generalklausulen kan frågan väckas om att låta den enskilde som uppgiften rör få möjlighet att yttra sig i fråga om ett utlämnande. Det finns inget som hindrar att det sker men det finns inte heller någon föreskrift som ger den enskilde någon sådan rätt att komma till tals. Det är därför upp till myndigheten ifråga att ta ställning till om det bör ske. Här finns ändå en skillnad mot vad som tidigare sades om att den enskilde som en uppgift rör inte har något inflytande alls över om en uppgift om honom eller henne ska lämnas ut.

Uppgiftsskyldighet

Uppgiftsskyldighet av det slag som 14 kap. 1 § SekrL hänvisar till föreskrivs i andra lagar än sekretesslagen. Det finns åtskilliga exempel på det. Till att börja med kan nämnas skyldigheten att vittna vid domstol (36 kap. 5 § rättegångsbalken). Undantag från vittnesplikten gäller dock för bl.a. personer som omfattas av statistiksekretessen i 9 kap. 4 § SekrL. I rättegångsbalken (38 kap. 8 §) finns också regler om editionsplikt, alltså skyldighet att tillhandahålla domstolen allmänna handlingar i vissa situationer. Motsvarande regel angående förfarandet vid syn finns i 39 kap. 5 §.

Ett annat exempel på uppgiftsskyldighet finns i socialtjänstlagen. Där föreskrivs att socialtjänsten t.ex. har rätt att få uppgifter från Försäkringskassan, arbetslöshetskassa och kommunen om erhållna ersättningar av olika slag (11 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453)). I 12 kap. 5-10 §§ samma lag finns ett antal föreskrifter om socialnämndens uppgiftsskyldighet till domstolar och andra myndigheter.

Det kan då också nämnas att bestämmelser om anmälningsplikt finns i bl.a. smittskyddslagen (2004:168) och lagen (1998:531) om verksamhet inom hälso- och sjukvårdens område.

Uppgiftslämnande i vissa situationer

Även utan uppgiftsskyldighet finns det regler i 14 kap. 2 § SekrL som tillåter uppgiftslämnande i vissa fall. Inte heller här är det fråga om någon skyldighet att lämna uppgifter. Den frågan regleras närmast av 15 kap. 5 § SekrL, se ovan.

I 14 kap. 2 § SekrL sägs det att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om den behövs där. Den möjligheten gäller t.ex. misstankar om brott eller andra åtgärder med anknytning till myndighetens verksamhet, omprövning av beslut som fattats av en annan myndighet eller tillsynsåtgärder. Bestämmelsen öppnar även för ett utbyte av uppgifter för att underlätta delgivning. Den ger också en sakkunnig möjlighet att lämna sekretessbelagda uppgifter under förundersökning och rättegång.

Paragrafen innehåller också en generell möjlighet – men ingen skyldighet – för en myndighet att lämna uppgifter om brottsmisstankar till polis, åklagare eller andra myndigheter som har att ingripa mot brottet. Möjligheten inskränks dock betydligt ifråga om vissa uppgifter. Det gäller t.ex. uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess, socialtjänstsekretess eller statistiksekretess, som bara får lämnas ut vid misstankar om vissa typer av brott (brott mot person, mot frihet och frid samt sexualbrott) eller brott där minimistraffet är fängelse ett år.

Vissa undantag från dessa begränsningar finns för att kunna hjälpa barn som far illa samt väntade barn som utsätts för risker under moderns graviditet.

2.8. Personuppgiftslagen och myndigheternas möjlighet att få uppgifter av varandra

All automatiserad behandling av personuppgifter regleras i personuppgiftslagen (PUL). Den omfattar också manuellt behandlade personuppgifter som ingår i eller är avsedda att ingå i ett register. PUL är generellt tillämplig på all sådan behandling av personuppgifter om inget annat framgår av annan lag eller förordning. Regleringen av undantag från PUL sker i särskilda registerförfattningar. Det har blivit allt vanligare att detta görs för att närmare reglera hur insamlingen av uppgifter ska ske för att säkerställa integritetsskyddet för enskilda.

PUL ska inte tillämpas om den strider mot bestämmelser om tryck- och yttrandefrihet enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (7 §) eller mot offentlighetsprincipen (8 §).

Personuppgifter är alla slags uppgifter som på något sätt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Juridiska personer och avlidna personer omfattas därför inte.

En personuppgiftsansvarig ska utses vid en myndighet som behandlar personuppgifter och denne ska bl.a. se till att personuppgifterna bara samlas in för vissa ändamål och att de inte behandlas i strid med dessa (9 § d). Den bestämmelsen är av intresse också när en uppgift som ingår i ett register som omfattas av PUL ska lämnas ut eftersom ett utlämnande bara får ske om uppgiften hos den mottagande myndigheten också behandlas i enlighet med det ursprungliga ändamålet.

Frågan om hur förhållandet mellan PUL och SekrL påverkar myndigheters möjligheter att utbyta uppgifter har analyserats närmare av Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK) i betänkandet Ny sekretesslag (SOU 2003:99). Med hänvisning till bestämmelsen i 2 § PUL om att avvikande bestämmelser i lag eller författning har företräde framför PUL ansåg OSEK det klart att ett utlämnande som sker med stöd av 14 kap. 1 § SekrL, och alltså grundar sig på en uppgiftsskyldighet, har företräde framför PUL.

Däremot ansåg kommittén att det är mer tveksamt om en bestämmelse som 14 kap. 2 § SekrL, som bara anger att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas i vissa fall, har företräde på samma sätt. OSEK menade att i de fall ett utlämnande sker för att en annan myndighet begär det, med stöd av skyldigheten att lämna uppgifter i 15 kap. 5 § SekrL, **och** 14 kap. 2 § SekrL innebär att sekretess inte hindrar ett utlämnande så föreligger en sådan skyldighet enligt lag som medför att PUL inte ska tillämpas.

När det däremot är fråga om att en myndighet på eget initiativ lämnar ut en uppgift finns det, enligt OSEK:s bedömning, ingen reglerad skyldighet som grund för utlämnandet. Det gäller både ifråga om utlämnande med stöd av

14 kap. 2 § och generalklausulen i 14 kap. 3 § SekrL. Det betyder att om en myndighet lämnar ut en personuppgift som behandlas automatiserat är PUL tillämplig. Enligt 9 § d PUL får en sådan personuppgift inte behandlas för ett ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgiften samlades in.

OSEK ansåg att denna skillnad inte var sakligt motiverad eftersom lagstiftaren genom sina ställningstaganden rörande sekretessbehov har beaktat integritetsaspekter i förhållande till intresset av offentlighet. Detta gällde oavsett vilken regel i sekretesslagen som medger att ett utlämnande får ske. OSEK föreslog därför att det av 2 § PUL ska framgå att PUL inte hindrar ett utlämnande som sker i överensstämmelse med SekrL. Förslaget är för närvarande föremål för överväganden i Justitiedepartementet och det kan inte i nuläget sägas om och när en sådan ändring kan komma att ske. Tills vidare finns det därför en skillnad mellan de situationer där ett utlämnande av en personuppgift sker på grund av en reglerad skyldighet och de fall då en sådan skyldighet saknas. I de senare fallen krävs alltså särskild uppmärksamhet så att uppgifterna som lämnas över inte används för något annat ändamål än det som de samlades in för.

Slutligen ska nämnas att det i lagen (2001:99) om den officiella statistiken finns en uttrycklig reglering som innebär att en statistikansvarig myndighet får behandla personuppgifter för att ta fram statistik. Vissa typiskt känsliga uppgifter som rör t.ex. etniskt ursprung, politisk uppfattning, religiös övertygelse eller hälsa får dock bara behandlas om regeringen också har meddelat särskilda föreskrifter om det. Sådana föreskrifter finns i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

I förordningen anges vilka myndigheter som är ansvariga för statistiken inom olika områden. Som exempel kan nämnas att inom området Transport och kommunikationer är det SIKÄ som är ansvarig myndighet för statistiken. I en bilaga till förordningen föreskrivs i vilken utsträckning de olika statistikmyndigheterna har rätt att behandla känsliga personuppgifter. När det gäller SIKÄ:s statistikverksamhet ges institutet rätt att behandla känsliga personuppgifter som rör brott, domar i brottmål och vägtrafikskadades hälsotillstånd för att ta fram statistik rörande vägtrafikolyckor. Liknande föreskrifter finns för personuppgiftsbehandlingen hos bl.a. Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen.

2.9. Några sekretessregler med särskild anknytning till olycksutredningar

Som kommer att framgå av 3 kap. är det många olika sekretessregler som kan bli aktuella att tillämpa hos de myndigheter som kartläggningen omfattar. Vissa av dem avser speciella situationer medan andra bestämmelser har ett mer generellt tillämpningsområde. I det här avsnittet beskrivs tre bestämmelser av det senare slaget eftersom de dels har ett tillämpningsområde som spänner över flera myndigheters verksamhet, dels har betydelse för

möjligheten att ta tillvara erfarenheterna från de olycksundersökningar som har gjorts.

Statistiksekretess (9kap. 4 § SekrL och 3 § SekrF)

Uppgifter om enskilda som finns hos en myndighet för att användas för statistiska ändamål omfattas av den särskilda statistiksekretess som finns i 9 kap. 4 § SekrL. Lagen (2001:99) om den officiella statistiken med den tillhörande förordningen reglerar den officiella statistiken. I en bilaga till förordningen anges vilka myndigheter som är ansvariga för officiell statistik och inom vilka områden det gäller. Med anknytning till olycksundersökningar kan bl.a. nämnas att Arbetsmiljöverket, Socialstyrelsen och SIKÄ är sådana officiella statistikmyndigheter. (Se även redogörelsen i avsnitt 2.8 angående hur personuppgiftslagen ska tillämpas i sådana sammanhang).

Sekretessen gäller inte bara de myndigheter som för statistik utan också hos andra myndigheter som svarar för insamling eller på annat sätt biträder en statistikförande myndighet. Däremot gäller inte sekretessen om myndigheterna använder uppgifterna i annan verksamhet än som avses statistiken. Det kan också få effekten att en uppgift hos en myndighet är sekretessbelagd inom en avdelning som framställer statistik men inte är det hos en annan avdelning.

För det tredje gäller sekretessen enligt 9 kap. 4 § SekrL också i viss undersökningsverksamhet. Exempelvis omfattas Vägverkets haveriundersökningar och Räddningsverkets undersökningar av olyckshändelser och räddningsinsatser också av den här sekretessen. Det följer av att de myndigheterna är särskilt uppräknade i 3 § SekrF.

Trots att huvudregeln är att sekretessen är absolut kan uppgifter lämnas ut för att tillgodose forskningens behov. Det gäller då ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att det måste stå klart att ett utlämnande inte innebär att den enskilde som uppgiften rör eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men.

Lämnas uppgifter till en myndighet i dess forskningsverksamhet överförs sekretessen dit, om uppgifterna inte redan omfattas av en annan sekretessbestämmelse hos den mottagande myndigheten (jfr avsnittet om primär och sekundär sekretess, 13 kap. 3 och 6 §§ SekrL).

Förundersökningssekretess (5 kap. 1 § SekrL)

En särskild sekretessform är den s.k. förundersökningssekretessen. I första hand är den avsedd för den brottsutredande verksamheten hos åklagarmyndighet, polismyndighet, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen men den gäller också hos andra myndigheter som har i uppgift att biträda någon av de nyss nämnda myndigheterna. En uppgift som hänför sig till en förundersökning i brottmål kan alltså omfattas av förundersökningssekretess även om den finns hos t.ex. Statens haverikommission eller Arbetsmiljöverket.

Förundersökningssekretessen är i första hand avsedd att skydda den pågående utredningen och upphör att gälla när förundersökningen har avslutats om åtal väcks. Den har dock ett vidare tillämpningsområde eftersom den ger möjlighet till sekretess även ifråga om uppgifter som rör användning av tvångsmedel eller som hänför sig till bl.a. polismyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda och beivra brott. Även en avslutad förundersökning kan alltså vara sekretessbelagd med hänvisning till en eventuell framtida utredningsåtgärd.

Det ska också nämnas att uppgifter rörande enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som förekommer i en förundersökning eller annan liknande undersökning kan bli föremål för sekretess enligt en särskild bestämmelse i 9 kap. 17 § SekrL.

Sekretess för skydd mot olyckor (9 kap. 30 § SekrL)

Verksamhet som sker enligt lagen om skydd mot olyckor omfattas till viss del av en särskild sekretessregel. Den gäller uppgifter i samband med räddningsinsatser, olycksundersökningar och tillsyn. För den förebyggande verksamheten gäller alltså inte möjligheten till sekretess. Regeln gäller inte bara för de kommunala myndigheterna utan även Räddningsverket och länsstyrelserna berörs av bestämmelserna. Det är uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som kan sekretessbeläggas med stöd av den här bestämmelsen. Det kan t.ex. gälla uppgifter om skadade personers hälsotillstånd och om förhållanden på en olycksplats, t.ex. ett hem, som avspeglar sociala och ekonomiska förhållanden. Även vid tillsyn av t.ex. kriminalvårdsanstalter och gruppboenden kan personalen få kännedom om sådana uppgifter. Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit, dvs. presumptionen är för offentlighet.

3. Uppgiftsutbyte vid myndigheter med anknytning till olycksundersökningar

Inom ramen för det här uppdraget har en kartläggning gjorts av 19 myndigheter som har uppgifter som innebär att de på egen hand ska utföra undersökningar av olyckor eller att de genom sin roll som tillsyns- eller expertmyndighet har uppgifter som har anknytning till sådana undersökningar. I det här avsnittet redovisas de upplysningar som företrädare vid de olika myndigheterna har lämnat vid intervjuer. (Uppgifter saknas från en myndighet). I samband med det ges också en kort presentation av de olika myndigheternas uppdrag men anknytning till olycksundersökningar och vilka förutsättningar som gäller för deras verksamhet ifråga om sekretess och utrymmet för utbyte av uppgifter med andra myndigheter.

De frågor som har ställts vid intervjuerna har haft två huvudsakliga syften. Det första har varit att belysa om det från myndighetens sida har upplevts att det finns några svårigheter eller hinder av sekretesskaraktär som har försvårat genomförandet av olycksundersökningen för myndigheten själv. Det har också gällt om någon annan myndighet har önskat, men inte kunnat få tillgång till uppgifter av vissa slag.

Det andra syftet har rört om det upplevs att det finns sekretesshinder som motverkar att erfarenheterna av en olycksundersökning kan tas till vara och spridas på bästa sätt.

I den första delen beskrivs de intervjuade myndigheterna var för sig. Deras verksamhet beskrivs i stora drag och de eventuella sekretessregler som är tillämpliga i de delar av verksamheten som har samband med olycksundersökningar beskrivs. Avslutningsvis redovisas för varje myndighet de synpunkter eller kommentarer som myndigheten har lämnat till utredaren. Därefter sammanfattas resultatet av intervjuerna och en analys presenteras.

3.1. Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverkets uppgifter

Arbetsmiljöverket har ett övergripande ansvar för bl.a. tillsyn över arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen. Verket ska också svara för den officiella statistiken inom arbetsmiljöområdet.

Den officiella statistiken inom arbetsmiljöområdet baseras idag på två källor. Det är dels enkätfrågor om arbetsmiljö och arbetsorsakade besvär till ett urval av sysselsatta, dels Informationssystemet om arbetsskador (ISA). ISA-registret bygger på arbetsskador anmälda till Försäkringskassan enligt lagen om arbetsskadeförsäkring och innehåller information om anmälda arbetsolyckor och arbetssjukdomar bland landets samtliga sysselsatta.

Det finns också en skyldighet enligt 2 § arbetsmiljöförordningen för arbetsgivare att anmäla allvarliga olyckor eller tillbud till Arbetsmiljöverket. Med det menas olyckor på arbetsplatsen som medfört dödsfall eller allvarlig personskada eller samtidigt drabbat flera arbetstagare. Det gäller även tillbud som inneburit allvarlig fara för liv eller hälsa.

Syftet med anmälan är att myndigheten ska få kännedom om olyckor eller tillbud för att vid behov snabbt ta sig till arbetsplatsen för att utreda händelsen, genomföra en inspektion och ställa krav för att förebygga att händelsen upprepas. På varje arbetsplats ska det finnas en rutin för anmälningar av sådana händelser.

Anmälningar enligt 2 § arbetsmiljöförordningen utgör inte underlag för den officiella statistiken inom området, men dessa anmälningar används i en del andra statistksammanställningar. Förutom den officiella statistiken producerar Arbetsmiljöverket specialbearbetad statistik i form av rapporter och statistikfaktablad

Tillämpliga sekretessregler

Det finns flera sekretessregler som rör uppgifter i den verksamhet som Arbetsmiljöverket bedriver.

För uppgift om enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden som förekommer i ärende enligt bl.a. arbetsmiljölagstiftningen kan sekretess gälla om det kan antas att den enskilde lider men av att uppgiften röjs. Absolut sekretess gäller dock för en arbetstagares anmälan i ärende om arbetarskydd (7 kap. 8 § SekrL).

En motsvarande bestämmelse till skydd för enskilds affärs- och driftsförhållanden finns i 8 kap. 2 § SekrL. Den paragrafen ger även regeringen möjlighet att upphäva sekretessen i ett arbetsmiljöärende, t.ex. om en sådan åtgärd är nödvändig för att arbetstagarnas intressen skall kunna tillvaratas i ärendet på ett effektivt sätt. För tillämpning av denna särskilda dispensregel fordras inte att synnerliga skäl föreligger (jfr 14 kap 8 § SekrL).

Utan hinder av sekretessen enligt 7 kap. 8 § och 8 kap. 2 § SekrL får Arbetsmiljöverket lämna ut uppgifter till företrädare för arbetstagarorganisationer, skyddsombud m.fl. med stöd av arbetsmiljölagstiftningen. Det framgår av en särskild undantagsregel i 14 kap. 7 § SekrL. Förutom arbetsmiljölagen omfattar dessa sekretessregler också fartygssäkerhetslagen (2003:364), där Arbetsmiljöverket har gemensamma uppgifter med Sjöfartsverket och Kustbevakningen.

Som angavs inledningsvis är Arbetsmiljöverket ansvarigt för statistik inom områdena arbetsmiljö och arbetsskador. Det innebär att den stränga statistiksekretess som gäller ifråga om uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållande som kan hänföras till den enskilde gäller i denna Arbetsmiljöverkets statistikverksamhet. Den sekretessen är som regel abso-

lut. Någon skadeprövning behöver därför inte ske annat än om uppgifter ur statistiken begärs för forskningsändamål.

Arbetsmiljöverkets tillsynsuppgifter gör också att överföringsregeln i 13 kap. 1 § SekrL är tillämplig avseende uppgifter med anknytning till den delen av verkets verksamhet.

Avslutningsvis kan nämnas att andra sekretessregler som är aktuella i Arbetsmiljöverkets verksamhet är sekretess enligt 4 kap. 1 § ifråga om planerade inspektioner och annan granskningsverksamhet samt den särskilda sekretess som enligt 5 kap. 2 § gäller för säkerhets- och bevakningsåtgärder.

Synpunkter på Arbetsmiljöverkets verksamhet

Vid samtal med anställda vid Arbetsmiljöverket har följande synpunkter lämnats. Arbetsmiljöverkets utredningar sammanfaller ibland med förundersökningar på grund av misstanke om brott. Det finns då ett behov av samverkan som har lett till att Arbetsmiljöverket och polisen har utvecklat ett samarbete.

Det finns en central samverkansgrupp mellan Arbetsmiljöverket, Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren. Inom den gruppen träffas överenskommelser om

1. Behovet av sakkunskap,
2. Gemensam kompetensutveckling
3. Gemensam central strategi kompletterat med samverkansgrupper på regional nivå.

Samarbetet har resulterat i vissa överenskommelser mellan myndigheterna. För Arbetsmiljöverkets del har det t.ex. skapats interna tjänsteföreskrifter som reglerar hur samverkan med åklagare och polis ska genomföras vid arbetsplatsolyckor. De närmare formerna för den typen av samverkan har sedan tagits fram lokalt och regionalt. Det har inneburit att visst utbyte av uppgifter sker i samband med respektive myndighets undersökning av en olycka. De samverkande myndigheterna bistår också varandra med specialistkunskaper i sina respektive undersökningar.

När det gäller erfarenhetsåterföringen vållar det normalt sett inga problem utan det kan ske utan att känsliga personuppgifter behöver röjas. Samarbetet med brottsutredande myndigheter har dock gjort att om en förundersökning fortfarande pågår tar Arbetsmiljöverket först kontakt med åklagare och polis så att inga uppgifter som kan skada förundersökningen lämnas ut i verkets rapporter.

För Arbetsmiljöverkets inspektionsverksamhet kan det i samband med olycksfallsundersökningar vara ett problem när en rapport om en olycka skickas till åklagare med en åtalsanmälan samtidigt och myndigheten samtidigt ska ställa krav på en arbetsgivare att rätta till vissa brister. Rapporten omfattas då av förundersökningssekretess samtidigt som Arbetsmiljöverkets

inspektörer behöver kunna förklara för arbetsgivaren vilka krav på åtgärder som ställs och varför det sker.

3.2. Banverket

Banverkets uppgifter

Banverket är den myndighet som ansvarar för järnvägen i Sverige. Det innebär att följa och driva utvecklingen inom järnvägssektorn, bistå riksdag och regering i järnvägsfrågor, ansvara för drift och förvaltning av statens spåranläggningar, samordna den lokala, regionala och interregionala järnvägstrafiken samt ge stöd till forskning och utveckling inom järnvägsområdet. Som en del av Banverkets säkerhetsarbete ingår olyckshantering.

Med olyckshantering avses tre olika slags händelser:

- inträffade olyckor,
- tillbud och
- avvikelser som medfört risker för säkerhet och miljö

De här händelserna delas in i två klasser. Klass 1 avser händelser som ska anmälas till Internationella Järnvägsunionen (UIC), Järnvägsstyrelsen eller Elsäkerhetsverket. Det gäller allvarigare händelser som elolyckor, plankorsningsolyckor och självmord. Även händelser som misstänks bero på systematiska fel ingår i klass 1. Till klass 2 räknas händelser med lindriga personskador och måttliga saksador.

När händelser enligt klass 1 inträffar ska de omedelbart anmälas till Banverkets olycksberedskap och en utredningsrapport ska upprättas inom tre månader. Klass 2-händelser, som är ofta förekommande, registreras utan att någon närmare undersökning sker. En faktainsamling ska dock göras vid alla händelser. Vid undersökningar av klass 1-händelser utses en olycksutredare som ska svara för detta. Utredaren ska ha genomgått en särskild utbildning som Banverket och Järnvägsstyrelsen anordnar. Han eller hon dokumenterar, analyserar och drar slutsatser om händelsen. Det redovisas i en utredningsrapport.

Det är emellertid inte Banverket som har huvudansvaret för olycksundersökningar inom järnvägsområdet. Enligt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor med tillhörande förordning är det Statens Haverikommission som har det ansvaret (se avsnittet om Statens Haverikommission nedan). Fram till den 1 juli 2007 hade Järnvägsstyrelsen till uppgift att utföra vissa utredningar men den befogenheten har upphört.

Sekretessregler

Några särskilda sekretessregler som tar direkt sikte på Banverkets verksamhet finns inte. Det betyder inte att det saknas reglering. Exempelvis kan förundersökningssekretess omfatta även uppgifter som Banverket förfogar över.

Synpunkter på olycksutredningarna

Under utredningen har samtal förts med flera representanter för Banverket. Följande synpunkter har då lämnats. Banverket utreder, som framgått, alla olyckor som inträffar i samband med järnvägsnätet. Faktainsamlingen för den egna utredningen uppfattas som oproblematiske ur sekretessynpunkt. Däremot hade det varit värdefullt om Banverket i större utsträckning hade fått ta del av resultatet av andra utredande myndigheters undersökningar. I första hand gäller det Statens Haverikommissionens samtal med vittnen och inblandade i en olycka. Eftersom Banverket saknar befogenhet att höra vittnen och andra inblandade om olyckan medan haverikommissionen har större möjligheter att göra detta får Haverikommissionen oftast ett bättre underlag än vad Banverket på egen hand kan skaffa sig. Om en representant från Banverket antingen hade fått närvara vid dessa samtal eller åtminstone kunna ta del av dem i efterhand hade det varit till fördel för verkets egen utredning.

Lagen om olyckor ger Haverikommissionen möjlighet att låta andra myndigheter delta i eller få insyn om det inte stör utredningen. Den möjligheten används inte i så stor omfattning. Det upplevs av tjänstemän vid Banverket som en brist som visar sig i att de rekommendationer om åtgärder som Haverikommissionen lämnar i sina rapporter inte alltid grundar sig på tillräcklig kunskap om järnvägsområdet. Det hade därför varit en fördel för det förebyggande arbetet om Banverket hade kunnat delta i utredningen på ett mer aktivt sätt för att tillföra den kompetensen.

Det är inte så ofta som personuppgifter behövs i utredningarna men när det krävs kan de vara svåra att få ut från andra myndigheter. Även om sekretess också gäller i Banverkets verksamhet gör polismyndigheterna olika bedömningar från distrikt till distrikt när det gäller uppgifter i förundersökningar om omkomna och deras närstående. Dilemmat är att Banverket betalar ut ersättning för begravningskostnader m.m. i samband med dödsfall och därför behöver ha tillgång till personuppgifter för att kunna kontakta anhöriga till den omkomne.

Det är emellertid inte enbart vid dödsfall som Banverket behöver ha tillgång till personuppgifter. Om någon skadas allvarligt till följd av järnvägsdriften, exempelvis blir påkörd eller vid kontakt med elanläggningen, har Banverket ett strikt ansvar för olyckan. Det är inte alltid som den skadelidande själv tar kontakt med Banverket och begär ersättning för de uppkomna skadorna. Banverket behöver då uppgift om den skadelidandes identitet och senast kända adress för att kunna informera den skadelidande om dennes rätt till ersättning.

Av 7 kap. 45 § sekretesslagen framgår dessutom att sekretess gäller i verksamhet som avser skadereglering för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider betydande men om uppgiften röjs. Om en myndighet i verksamhet som härmed avses får en uppgift från en annan myndighet och uppgiften är sekretessbelagd där till skydd för enskilds intresse, gäller sekretes-

sen också hos den mottagande myndigheten. Detta innebär att om Banverket får ta del av en uppgift från polismyndigheten, där uppgiften är sekretessbelagd, så gäller sekretessen också hos Banverket.

Erfarenheterna från olycksundersökningarna presenteras i aidentifierad form till bl.a. SIKa. Från Banverkets sida har man inte upplevt några svårigheter eller begränsningar i det avseendet.

3.3. Elsäkerhetsverket

Elsäkerhetsverket arbetar för att förebygga att människor och egendom skadas av el. Det innefattar också arbete för att elektriska apparater och elinstallationer inte ska störa utrustning för radio- och telekommunikation eller andra apparater. Myndigheten ingår i samarbetsorganet Skydds nät, som består av 23 svenska myndigheter och organisationer som arbetar för att sprida kunskap till enskilda om hur de kan skydda sig och sin omgivning mot olyckor, men också hur man kan agera när de väl inträffar. För att undvika tillbud och elolyckor i hemmet kontrollerar verket el-produkter för hemmen så att de håller säker standard.

Det finns inga särskilda sekretessregler för Elsäkerhetsverkets verksamhet. Den sekretessgrund som oftast blir aktuell i samband med verkets undersökningar av olyckor är förundersökningssekretess. I övrigt tillämpas, enligt uppgift från verket, bestämmelse om sekretess för granskningsverksamhet enligt 4 kap. 1 § SekrL. Det torde dock vara tveksamt i vilken utsträckning den bestämmelsen är tillämplig på Elsäkerhetsverkets verksamhet (jfr kommentar till den paragrafen i Regner m.fl., Kommentar till Sekretesslagen).

Synpunkter från Elsäkerhetsverket

Elsäkerhetsverket gör egna undersökningar av alla slags incidenter med anknytning till el. I vissa fall kan dessa undersökningar leda till att ett ärende överlämnas till polisen. Verket har också ett nära samarbete med Arbetsmiljöverket i form av samråd och rapporteringsfunktioner. Även med Banverket förekommer gemensamma utredningsinsatser. Vid sådan myndighets-samverkan uppstår svårigheten att skydda känsliga uppgifter eftersom det saknas undersökningssekretess som motsvarar polisen förundersökningssekretess. Detta begränsar utrymmet för att utbyta information.

En komplikation som uppstår vid tillämpning av förundersökningssekretess är att när förundersökningen är klar upphör i vissa fall sekretessen. För Elsäkerhetsverkets verksamhet finns, som framgått, ingen egen sekretess som kan skydda känsliga uppgifter om enskilda.

När det gäller rapporteringen av undersökningarna har inga särskilda sekretessproblem uppmärksamats. De problem som förekommer rör snarare att rapporterna är allt för detaljerade och att det då finns en risk för att de innehåller framför allt personuppgifter som omfattas av sekretess men som saknar betydelse för syftet med rapporten.

3.4. Försvarsmakten

Under kartläggningsarbetet har samtal förts med en representant för Försvarsmakten. Det följande är en sammanfattning av de upplysningar som denne har lämnat.

Inom Försvarsmakten finns en tillsynsorganisation som innefattar en säkerhetsinspektion som svarar för utredningar av större olyckor. Den är i sin tur uppdelad mellan mark-, sjö- och luftförsvaret. I dessa utredningar ingår normalt sett också en representant från Statens Haverikommission. Det innebär också att det sker en samverkan med utbyte av uppgifter mellan de berörda myndigheterna.

Vissa utredningar görs på egen hand av Försvarsmakten. De sekretessproblem som någon gång kan finnas har främst samband med förundersökningssekretess. I de flesta fall är det dock inget problem eftersom försvarets utredning oftast är slutförd och utgör underlag när beslut om att inleda förundersökning fattas. I något enstaka fall kan dock förundersökningen redan ha inletts och då kan det finnas begränsningar i möjligheten till utbyte av uppgifter som beror på förundersökningssekretessen.

Sekretessfrågor i samband med undersökningsverksamheten diskuteras inom ramen för Försvarsmaktens samverkan med andra myndigheter, t.ex. Haverikommissionen. Det finns gemensamma, fasta grupper som har återkommande möten för att tala om bl.a. frågor av det slaget.

När det gäller möjligheten att ta tillvara erfarenheter och sprida dessa upplevs inga större problem utan det kan ske utan att känsliga uppgifter behöver användas eller röjas.

3.5. Kommuner – Sveriges Kommuner och Landsting

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) bygger på tre skeden; förebyggande åtgärder, räddningstjänst och efterföljande åtgärder. Det sätts upp nationella mål om skydd mot olyckor med avseende både på förebyggande åtgärder och räddningstjänstens verksamhet. Utifrån dessa åläggs både enskilda, staten och kommunerna ansvar för genomförandet. Till skillnad från Räddningstjänstlagen framhåller LSO i första hand den enskildes skyldigheter och först därefter samhällets ansvar. För kommunernas vidkommande handlar det om att vidta åtgärder för att förebygga olyckor. Bl.a. ska det finnas ett kommunalt handlingsprogram. Kommunen ska också i de flesta fall svara för räddningstjänsten. Vissa undantag framgår av 4 kap. i lagen.

Vad gäller det tredje skedet utgörs det av en skyldighet att undersöka olyckan efter att räddningsinsatsen är avslutad. Detta var en nyhet när lagen trädde i kraft 2004.

Synpunkter från Sveriges Kommuner och Landsting

Kommunernas erfarenheter och synpunkter på sekretesshinder i samband med olycksundersökningar har kartlagts genom intervjuer med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting. Intrycket har varit att kommunerna ännu inte fullt ut har levt upp till den nya skyldigheten att utreda olyckor. Det har i sin tur lett till att det finns ganska liten erfarenhet av sekretessfrågor i samband med sådana utredningar. De problem som har kunnat ses har främst gällt möjligheten att få uppgifter från sjukvården och i vissa fall polisen därför att dessa myndigheter har åberopat sekretess inom sina respektive områden som hinder för att lämna ut begärda uppgifter.

Det händer att räddningstjänsten får uppgifter från industrin eller annan privat verksamhet som man har upplevt kan vara känsliga och där det är tveksamt om de kan skyddas i räddningstjänstens verksamhet. Det har dock inte lett till några större praktiska problem.

Ifråga om återföringen har det inte varit ett problem eftersom den normalt sker utan att känsliga uppgifter behöver användas.

3.6. Konsumentverket

Bland Konsumentverkets uppgifter finns att verket ska bevaka konsument-säkerhetsfrågor. I det ingår produktsäkerhetsarbete i form av testning och kontroller av produkter. Verket ingår också i informationssamarbetet Skyddsnätet (se beskrivning under Elsäkerhetsverket).

Kommentarer från myndigheten

Konsumentverket har ingen direkt koppling till undersökningar av olyckor eller liknande. Från verkets sida har man därför inte upplevt några sekretessproblem med anknytning till sådan verksamhet. I den mån Konsumentverket undersöker produktrelaterade olycksfall sker det för att ta fram statistik. Då gäller statistiksekretess enligt 9 kap. 4 § SekrL för uppgifter om enskildas personliga förhållanden (3 § 18 p SekrF).

3.7. Landsting

Landstingens främsta uppgift är att vara huvudman för hälso- och sjukvården. I den verksamheten gäller den starka hälso- och sjukvårdssekretessen (7 kap. 1 c § SekrL). Den anknytning som verksamheten har till olycksundersökningar är att patienter som söker akutsjukvård tillfrågas om vad som skett dem. Svaren registreras och uppgifterna sammanställs statistiskt i av-identifierad form.

Kommentarer från ett av landstingen

Utöver de frågor som ställs till de som söker akutsjukvård för varje sjukvårdsenhet/sjukhus en egen avvikelserapportering som omfattar alla händelser i patientverksamheten som avviker från det normala. Detta grundar sig på en författningsskyldighet. Uppgifterna tas endast tillvara internt.

Det har också förekommit att sekretessfrågor har blivit aktuella i samband med katastrofsituationer som t.ex. diskotekbranden i Göteborg och Tsunamin i Asien julhelgen 2004. Det har då konstaterats att de särskilda arbetsuppgifter som bl.a. landstingen har fått i samband med den sortens krishantering inte har förutsetts fullt ut i lagstiftningen. Det finns också en osäkerhet om i vilken utsträckning patientuppgifter kan lämnas till t.ex. polisen i samband med katastrofer. En annan fråga rör behovet av sekretess för uppgifter som lämnas i sådana sammanhang som ligger vid sidan av myndighetens gängse verksamhet.

3.8. Luftfartsstyrelsen

Luftfartsverkets myndighetsuppgifter överfördes tillsammans med vissa andra verksamhetsområden till den nybildade Luftfartsstyrelsen fr.o.m. den 1 januari 2005. Luftfartsstyrelsen har ansvaret för den civila luftfarten både ifråga om säkerhet, miljö, tillgänglighet och kostnadseffektivitet.

När det gäller säkerhetsarbetet samlar Luftfartsstyrelsen in uppgifter om olyckor/haverier och det som betecknas som störningar. Med haveri menas en olyckshändelse med ett luftfartyg som leder till att en person eller luftfartyget skadas. Liksom beträffande sjöfarten är det Statens haverikommission som har huvudansvaret för att utreda olyckor men i vissa fall kan haverikommissionen överlämna till Luftfartsstyrelsen att genomföra en undersökning. Luftfartsstyrelsen kan också, precis som Sjöfartsverket, delta som expertmyndighet i haverikommissionens undersökning. Även beträffande luftfartsolyckor är det reglerna i lagen om undersökning av olyckor och den tillhörande förordningen som reglerar vilken myndighet som ska genomföra en undersökning och i vilka situationer det ska ske.

Rapporter om störningar ingår som en viktig del i Luftfartsstyrelsens flygsäkerhetsarbete. Rapporterna är avsedda för att samla in information om inträffade störningar för att kunna utreda och analysera dem. Med störningar menas en avvikelse som hade kunnat påverka flygsäkerheten och lett till att ett allvarligt tillbud eller en olycka hade kunnat inträffa. Det finns noggranna anvisningar för detta.

Den insamlade informationen används av Luftfartsstyrelsen för att höja flygsäkerheten och syftar inte till att klargöra frågor om skuld och ansvar.

Sekretessregler

Det finns ett antal sekretessregler som avser Luftfartsstyrelsens verksamhet direkt eller indirekt. Bl.a. kan nämnas att i 4 kap. 6 § finns möjlighet till sekretess för Luftfartsstyrelsens internationella verksamhet för flygsäkerhet. Bestämmelsen ger möjlighet att kunna sekretessbelägga uppgifter som lämnas av annan stat eller internationell organisation och som rör flygsäkerhet.

En särskild sekretessregel har tillkommit 2007 för att skydda uppgifter rörande personer som rapporterar händelser till Luftfartsstyrelsen. Den finns i 7 kap. 52 § SekrL och grundar sig på att det i luftfartslagen (1957:297)

finns en skyldighet för personer inom luftfarten att rapportera händelser till behörig myndighet. I luftfartsförordningen (1986:171) anges vilka personer inom luftfarten som har en sådan rapporteringsskyldighet och att den ska fullgöras till Luftfartsstyrelsen. Sekretessen gäller alla uppgifter om rapportören som gör att dennes identitet kan röjas. Ett rakt skaderekvisit gäller. Däremot omfattar inte sekretessen händelsen som sådan.

Den här sekretessregeln gäller inte bara hos Luftfartsstyrelsen utan också hos andra myndigheter som har eller kan ha uppgifter med anknytning till sådana rapporter. Det gäller bl.a. polisen, Luftfartsverket, Kustbevakningen och framförallt Statens haverikommission.

Luftfartsstyrelsen har inte haft möjlighet att delta i undersökningen och det saknas därför uppgift om i vilken omfattning myndigheten har uppmärksammat sekretessfrågor i anslutning till den verksamhet som avser säkerhet och olycksundersökningar.

3.9. Länsstyrelser

Länsstyrelserna ska samverka med olika aktörer på lokal, regional och central nivå för att skapa ett tryggt och säkert samhälle. Som ett led i det arbetet ska länsstyrelserna ha beredskap för att kunna hantera situationer som uppstår före, under och efter en kris. Det innebär också att länsstyrelsen vid omfattande räddningsinsatser kan ta över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten. Det får dock ses som en undantagssituation. I normalfallet svarar länsstyrelsen enbart för tillsynen av den kommunala räddningstjänsten.

Kommentarer

Under kartläggningen har utredaren varit i kontakt med företrädare för tre länsstyrelser. Följande är en sammanfattning av den information som de har lämnat. Eftersom länsstyrelsens uppgifter ger myndigheten en huvudsakligen övergripande roll har ingen av de länsstyrelser som har deltagit i undersökningen upplevt att det finns några särskilda svårigheter ifråga om sekretess vid olycksundersökningar.

I likhet med bl.a. landstingen har länsstyrelserna emellertid framfört uppfattningen att det har förekommit vissa sekretessproblem vid extraordinära insatser som tsunamin i Asien 2004 och evakueringen från Libanon sommaren 2006. De tillfällena är exempel på när länsstyrelserna har fått nya uppgifter för att hjälpa till i en krissituation. Det har då inte funnits något fullständigt klarhet kring hur sekretessfrågor skulle hanteras i de skiftande situationer som uppstod. Det framtvingade lösningar som fick omprövas i efterhand när det fanns tillfälle till det.

3.10. Rikspolisstyrelsen

Polisens huvuduppgift är att förebygga, beivra och utreda brott. Den brottsutredande verksamheten sker i första hand genom förundersökning. Det råder då, med stöd av den s.k. förundersökningssekretessen i 5 kap. 1 § SekrL (se avsnitt 2.9.) en starkt sekretess som inte bara gäller för uppgifter som förekommer hos polisen utan också hos andra myndigheter som antingen har egna brottsutredande uppgifter (t.ex. Tullen) eller som biträder polisen som expertmyndighet inom ett visst område som aktualiseras genom förundersökningen. Det kan t.ex. vara Arbetsmiljöverket vid förundersökningar om arbetsmiljöbrott eller räddningstjänsten vid bränder där det finns misstanke om brott.

Förutom förundersökningssekretessen finns det ett antal andra sekretessregler som har anknytning till bl.a. polisens uppgift att förebygga, uppdaga, beivra och utreda brott. Som exempel kan t.ex. nämnas 7 kap. 17-20 §§ och 9 kap. 17 § sekretesslagen.

De sekretessbestämmelser som gäller för polisens verksamhet har ett ganska vidsträckt tillämpningsområde. Det gäller också för de andra myndigheter – t.ex. Tullen, Kustbevakningen och Skatteverket – som har brottsutredande uppgifter. Motsvarande gäller hos myndigheter som bl.a. ska biträda åklagarmyndighet och polismyndighet med att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Exempelvis kan sekretess råda, om skaderekvisitet är uppfyllt, för en myndighets utredning till grund för åtalsanmälan, obduktionsutlåtande eller utlåtande av vetenskapligt laboratorium, och det även innan uppgifterna har kommit åklagare eller polis till del.

Som framgått tidigare upphör förundersökningssekretessen att gälla så snart som åtalet har väckts. När det har inträffat upphör sekretessen även hos sådana expertmyndigheter som har biträtt polisen eller åklagarmyndigheten, förutsatt att det inte finns någon annan sekretessregel som är tillämplig. Sekretess hos polisen kan emellertid bestå även efter att åtal har väckts, för uppgifter som har generell betydelse för brottspaning och brottsutredning.

Förundersökningssekretessen ger goda möjligheter för polisen att få tillgång till de uppgifter som behövs för en förundersökningen. Polisens möjligheter att få uppgifter försvåras emellanåt av sekretessregler hos andra myndigheter. Det finns dock sekretessbrytande bestämmelser som gör det möjligt för polisen att i vissa fall ändå få del av sådana uppgifter. De svårigheter som förekommer beror främst på att sekretessreglernas styrka kan skilja sig åt mellan olika myndigheter. Som exempel kan nämnas att det gäller ett rakt skaderekvisit för förundersökningssekretessen enl. 5 kap. 1 § medan det inom socialtjänsten gäller ett omvänt skaderekvisit enligt 7 kap. 4 § SekrL. Det kan påverka polisens möjligheter att få tillgång till vissa uppgifter och ge upphov till tillämpningsproblem mellan berörda myndigheter.

Synpunkter från myndigheten

Det har förekommit att polisen har fått uppdrag i samband med katastrofer och andra extraordinära händelser som inte har anknytning till brottsutredning.

dande eller annan sedvanlig polisverksamhet. I samband med det har polisen fått in uppgifter beträffande i första hand enskilda personer som kan vara av känslig natur. Så var t.ex. fallet vid Tsunami-katastrofen och vid evakueringen av svenska medborgare från Libanon sommaren 2006. I det förra fallet skötte polisen mottagandet av de döda som transporterades tillbaka till Sverige från bl.a. Thailand samt insamlingen av uppgifter från anhöriga och kontakterna med dessa. I Libanon fanns poliser på plats för att organisera återtransporten. För dessa uppgifter fanns ingen sekretessregel eftersom varken bestämmelsen i 7 kap. 19 § SekrL om sekretess vid hjälp och bistånd åt enskild, eller någon annan bestämmelse ansågs tillämplig.

I anslutning till det bör nämnas att det finns förslag om en ny sekretessbestämmelse i 9 kap. 33 § SekrL. Enligt den föreslås sekretess gälla hos statlig myndighet i sådan verksamhet som avser särskilt uppdrag att stödja personer med hemvist i Sverige som drabbats av större katastrofer utomlands, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men.

Ett annat problem har varit uppgifter som lagras i "svarta lådan" på flygplan, fartyg etc. Vid uppmärksammade händelser som flyghaverier och liknande har det varit svårt att hitta stöd för att kunna sekretessbelägga sådana inspelningar. Det har lett till att innehållet i upptagningarna har publicerats trots att det har fått starkt negativ effekt för de personer som förekommer på inspelningarna. Det har också varit negativt för de utredningar som görs. Ett exempel på det var när ett Kustbevakningsplan kraschade i Falsterbo-kanalen i oktober 2006.

En generell uppfattning är att det finns en osäkerhet bland dem som ska tillämpa sekretessbestämmelserna och att det leder till en ibland allt för stor försiktighet i fråga om i vilken utsträckning uppgifter lämnas ut.

När det gäller samarbetet med räddningstjänsten är det sällan som det finns risk för att förundersökningen skadas om uppgifter som polisen förfogar över lämnas till räddningstjänsten. Ofta kan ett utlämnande ske med stöd av 14 kap. 2 eller 3 §§ SekrL.

3.11. Räddningsverket

Räddningsverkets huvuduppgift är att verka för ett säkrare samhälle genom att sprida kunskap och arbeta med föreskrifter, råd och stöd för att minska antalet olyckor och deras effekter. I verkets tillsynsfunktion ingår att följa upp lagen (2003:778) om skydd mot olyckor med avseende på de uppgifter som kommunerna och länsstyrelserna har enligt lagen. Räddningsverket har också en viss tillsynsroll enligt Lag om brandfarliga och explosiva varor och Lag om transport av farligt gods.

Räddningsverkets tillsyn

Den kommunala räddningstjänsten fullgör de uppgifter som kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Varje kommun ska också, för att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljön se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder. Kommunen ska också, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder.

Förutom egna uppgifter i samband med större olyckor och kriser utövar länsstyrelsen tillsynen över kommunernas verksamhet.

Det finns också en statlig räddningstjänst som omfattar fjällräddningstjänst, flygräddningstjänst, sjöräddningstjänst, efterforskning av försvunna personer i andra fall, miljöräddningstjänst till sjöss samt räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning. För den statliga räddningstjänsten är det den myndighet som svarar för räddningstjänsten som utöver tillsynen över att lagen om skydd mot olyckor följs. Räddningsverket har däremot ansvar för tillsynen över frågor som rör samordningen mellan den statliga räddningstjänstens olika grenar.

Olycksundersökningar

Räddningsverket arbetar i första hand med följande typer av olycksundersökningar:

- rapporter med olycksundersökningar enligt lag om skydd mot olyckor,
- brandutredningar enligt Räddningsverkets brandutredarprogram,
- rapporter om olyckor och tillbud vid farlig verksamhet enligt Lag om skydd mot olyckor
- rapporter om olyckor enligt Lag om brandfarliga och explosiva varor
- rapporter om olyckor och tillbud enligt Lag om transport av farligt gods

Olycksundersökningar enligt lag om skydd mot olyckor

Inom Räddningsverket skapades 2002 – till en början som ett projekt men från 2005 som en permanent del av Räddningsverket - ett Nationellt centrum för lärande från olyckor (NCO). NCO:s övergripande uppdrag är att tillgodose lokala, regionala och nationella behov avseende fakta om olycksutvecklingen och säkerhetsarbetet i Sverige.

Olycksundersökningar är en väsentlig del i arbetet med skydd mot olyckor. I princip utför kommunerna två typer av olycksundersökningar enligt Lag om skydd mot olyckor, dels så kallade insatsrapporter som alltid lämnas efter räddningsinsats – totalt i landet ca 90 000 per år – dels utökade olycksundersökningar som är en verksamhet under utveckling. Insatsrapporterna skickas till Räddningsverket och används där för nationell statistik. De nyttjas också internt i den kommunala räddningstjänsten för uppföljning. Årlig

statistik presenteras och Räddningsverket tillhandahåller på sin webbplats en databas med sökmöjligheter med drygt en miljon insatsrapporter inlagda.

Utökade olycksundersökningar görs primärt för den enskilda kommunens behov men de ger även möjligheter att dra generella lärdomar av det som har skett och genererar kunskap som kan användas till förebyggande av nya olyckor. Räddningsverket/NCO uppmuntrar därför alla kommuner att skicka in sina olycksundersökningar till Räddningsverket. De publiceras sedan på Räddningsverkets hemsida, efter att en sekretessprövning har skett.

Syftet med publiceringen är att kommunerna kan lära av varandras undersökningar. De samlade undersökningarna blir också delar av ovan nämnd kunskapsbank från vilken generella slutsatser kan dras.

Räddningsverket/NCO samverkar med andra myndigheter för att stödja kommunernas olycksundersökningsverksamhet och möjligheterna att dra nytta av erfarenheterna från de olycksundersökningarna olika myndigheter gör av en olycka. 2006 bildades ett särskilt samverkansorgan, Rådet för lärande från olyckor. Rådet består av företrädare från myndigheter och organisationer som är verksamma inom områden som har anknytning till NCO:s verksamhet. Dess främsta uppgift är att:

- bistå NCO i arbetet med en samlad bild och bedömning av olycksutvecklingen och säkerhetsarbetet i Sverige,
- ange inriktningen för NCO och
- bidra till utvecklingen av NCO.

Brandutredningar enligt Räddningsverkets brandutredarprogram

Räddningsverket driver sedan 1996 ett brandutredarprogram på så sätt att verket har kontrakterade brandutredare vid ett 40-tal kommunala räddningstjänster som på uppdrag av Räddningsverket gör drygt 500 brandutredningar årligen. Denna brandutredningsverksamhet är inte författningsreglerad.

Erfarenheterna från utredningarna sprids på flera olika sätt, bland annat genom artiklar i Räddningsverkets tidning Sirenen och årliga möten med brandutredarna. Efter sekretessprövning läggs utredningarna också in i Räddningsverkets databas RIB. Räddningsverket håller även kontakten med berörda tillverkare, leverantörer, och andra myndigheter som har intresse av utredningarna som: Boverket, Vägverket, Konsumentverket, polismyndigheter och Elsäkerhetsverket.

Räddningsverkets brandutredarprogram hjälper räddningstjänsten att ta vara på erfarenheter, lära av misstag och utveckla arbetet. Eftersom kunskaperna är allmängiltiga är de av intresse för alla räddningstjänster och andra berörda.

Räddningsverket, i samarbete med räddningstjänsten, polisen och Rättsmedicinalverket, samlar sedan 1999 information från alla bränder där minst en person omkommit. Samarbete sker även med Svenska Brandskyddsföreningen som medverkar med uppgifter om dödsbränder baserade på tidnings-

klipp och annan bevakning via massmedierna. Sammanställning kring dödsbränder presenteras varje år i rapporten Dödsbränder, som går att beställa eller ladda ner via Räddningsverkets webbplats.

Annan rapportering

Inom ramen för Räddningsverkets verksamhet sker ytterligare rapportering inom vissa särskilda områden. Det gäller rapporter om:

- om olyckor och tillbud vid farlig verksamhet enligt Lag om skydd mot olyckor,
- om olyckor enligt Lag om brandfarliga och explosiva varor samt
- om olyckor enligt Lag om transport av farligt gods

Dessa rapporter grundar sig på att vissa lagar, förordningar och föreskrifter ålägger verksamhetsutövare en skyldighet att rapportera olyckor och tillbud till Räddningsverket. Hur rapporteringen ska ske och vad som ska rapporteras är inte reglerat utom för olyckor enligt sista punkten, där det regleras via internationella överenskommelser och föreskrifter. I praktiken sker rapporteringen via telefon, i pappersform eller digitalt. För något år sedan öppnades också möjligheten att rapportera via Räddningsverkets webbplats.

Rapporterna används för dialog med verksamhetsutövarna. De utgör också underlag för analyser och sammanställningar av mer generell karaktär.

Synpunkter

Räddningsverket svarar inte själv för de författningsreglerade olycksundersökningarna men har genom sitt tillsyns- och tillståndsgivningsansvar god inblick i sådan verksamhet. Det har i samband med det uppmärksammats vissa sekretessfrågor som har lett till det här uppdraget. Synpunkterna handlar dels om att det kan finnas sekreteshinder som gör att olycksutredande myndigheter har svårt att få tillgång till alla de uppgifter som de har behov av för att kunna utföra sina undersökningar på bästa sätt. Det har också noterats att det kan finnas liknande problem i fråga om möjligheterna för myndigheter att kunna sprida resultatet av de undersökningar som har skett. Därigenom finns det en risk för att erfarenheterna av olycksundersökningarna inte kan spridas på ett sådant sätt att nya olyckor kan förhindras i största möjliga mån.

Räddningsverket tillämpar 9 kap. 4 § sekretesslagen (statistiksekretess) för de olycksundersökningar och rapporter som kommer in till verket.

3.12. Rättsmedicinalverket

Rättsmedicinalverket ansvarar för rättspsykiatrisk, rättskemisk, rättsmedicinsk och rättsgenetisk verksamhet i den utsträckning sådana frågor inte ska handläggas av någon annan statlig myndighet. Rättsmedicinalverkets huvuduppgift är att avge sakkunnigutlåtanden till de rättsvårdande organen i samhället; polis, åklagare och domstolar. Rättsmedicinalverket har också i

uppgift att ge information till enskilda och andra myndigheter. I det arbetet har myndigheten kontakter med bl.a. polis, åklagare, domstolar och kriminalvården. Det finns också fortlöpande kontakter med socialförvaltningar, hälso- och sjukvården, universitet och högskolor.

Till myndighetens uppgifter hör att utreda, bedöma och avge utlåtanden i enskilda fall. Rättsmedicinalverket ska också sammanställa och analysera data och uppgifter för att bidra till brottsförebyggande och andra typer av förebyggande insatser.

Bestämmelsen om sekretess inom hälso- och sjukvården (7 kap. 1 c § SekrL) gäller också för Rättsmedicinalverkets verksamhet. Därutöver kan s.k. förundersökningssekretess enligt 5 kap. 1 § SekrL gälla för uppgifter i verksamheten. Den förstnämnda sekretessen är särskilt stark och begränsar möjligheterna att kunna lämna uppgifter om de undersökningar som Rättsmedicinalverket gör till andra myndigheter än de som också omfattas av förundersökningssekretessen.

Kommentarer

De sekretessregler som gäller i Rättsmedicinalverkets verksamhet har, enligt uppgift från myndigheten, inte föranlett några särskilda eller påtagliga sekretessproblem i förhållandet till andra myndigheter och eller enskilda.

3.13. Sjöfartsverket

Undersöknings- och tillsynsverksamhet

Sjöfartsverket är ett affärsdrivande verk med olika uppgifter med anknytning till sjötransporter. Verket har också myndighetsutövande uppgifter. Dessa sköts av Sjöfartsinspektionen, som är en del av Sjöfartsverkets organisation. Inspektionen svarar för frågor om fartygens säkerhet och miljöskydd. Förutom att utarbeta regler och sprida kunskap om fartygssäkerhet och miljöskydd ska inspektionen utöva tillsyn, utreda och analysera olyckor samt ta tillvara erfarenheter från inspektionsarbetet.

Olyckor inom sjöfarten kan bli föremål för utredning av olika slag av olika myndigheter. Inom den civila handelssjöfarten är det Statens haverikommission och Sjöfartsinspektionen som har ansvar för att säkerhetsundersökningar görs. Olyckor och tillbud inom militär sjöfart utreds av Statens haverikommission eller Försvarmakten.

Svenska handels- och fiskefartyg som råkar ut för olyckor eller tillbud ska under vissa förutsättningar bli föremål för utredning. Det gäller oavsett om olyckan/tillbudet har inträffat på svenskt vatten eller inte. Olyckor som inträffar på svenskt vatten med utländska fartyg ska i första hand utredas av flaggstaten men kan alternativt utredas av svenska myndigheter, i den mån en utredning alls görs. I lagen om undersökning av olyckor anges att i den mån undersökningen inte ska göras av Statens Haverikommission för att den är av särskilt allvarligt slag (2 §) kan den ändå bli föremål för undersökning

i de fall som regeringen har bestämt. Det har skett i förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor där det i 3 § anges att Sjöfartsverket ansvarar för undersökning av olyckor och tillbud som berör annan sjöfart än den militära.

Sekretessregler

Det finns vissa särskilda sekretessregler som gäller för Sjöfartsverkets och andra undersökande myndigheters verksamhet. Den som närmast är kopplad till undersökningar av olyckor är 8 kap. 16 § SekrL. Kortfattat ger bestämmelsen möjlighet att i samband med sjöolyckor sekretessbelägga uppgifter om en kollision som hämtats in från ett fartyg tills övriga inblandade har kunnat höras. Det omfattar både sjöförklaringar och utredningar som sker med stöd av lagen om undersökning av olyckor hos t.ex. Statens haverikommission, Sjöfartsverket eller Försvarsmakten. För sekretess krävs att fartygets befälhavare eller redare begär det. Sekretessen är i dessa fall absolut. Den gäller dock inte om en undersökning av bägge fartygen pågår samtidigt, om en sådan undersökning av det andra fartyget redan har skett eller om det annars finns tillgång till motsvarande uppgift om det andra fartyget.

Ytterligare sekretessregler med viss anknytning till olycksundersökningar finns i 7 kap. 43 § och 6 kap. 8 § SekrL. I den första bestämmelsen ges möjlighet till sekretess för anmälan eller utsaga som en enskild lämnar i samband med Sjöfartsverkets tillsyn enligt 5 kap. fartygssäkerhetslagen. Olycksundersökningar sker dock inte med stöd av den lagstiftningen så någon direkt koppling finns inte. Däremot kan möjligen uppgifter i ett tillsyns- ärende ha betydelse vid en senare olycksundersökning.

6 kap. 8 § SekrL gäller uppgifter i fartygsdagböcker och andra liknande handlingar som har samband med en sammanstötning med ett annat fartyg. Bestämmelsen har tillkommit för att skydda det allmännas ekonomiska intresse och gäller för fartyg som ägs eller är upplåtet till staten eller en kommun. (Det kan också gälla bolag m.m. om bestämmelserna i 1 kap. 8-9 §§ SekrL är tillämpliga). Sekretessen gäller bara om det inte finns tillgång till uppgifter om det andra inblandade fartyget. Den är också begränsad i tiden och upphör om sjöförklaring eller annan offentlig undersökning sker. Den gäller inte heller om det väcks talan eftersom den inte alls gäller i domstol (jfr 12 kap. 2 § SekrL).

Genomförandet av en undersökning - samverkansmöjligheter

Varje olycka som inträffar anmäls av Sjöfartsinspektionen till Statens haverikommission, som sedan avgör om en utredning ska inledas. I de fall då haverikommissionen inte utreder en olycka gör Sjöfartsinspektionen i vissa fall en egen utredning. I övriga fall görs en begränsad undersökning som syftar till att klargöra huvudorsaken och eventuella biorsaker till olyckan.

Vid undersökningar av olyckor och tillbud hämtas uppgifter in från rederiet, befälhavaren och andra befattningshavare eller instanser. Även från Kustbevakningen och polisen hämtas uppgifter i förekommande fall. I de flesta fall

sker det, enligt tjänstemän vid Sjöfartsverket, utan svårigheter men någon gång kan myndigheterna avslå en sådan begäran med hänsyn till att uppgifterna inte kan omfattas av sekretess hos Sjöfartsverket eftersom sekretessen inte förs över.

Ifråga om polisens utredningar sker de ofta parallellt med Sjöfartsinspektionens men i många fall avvaktar polisen med sina ställningstaganden tills inspektionens rapport är klar. Det förekommer också att inspektionen anlitas som expert i sådana utredningar. I de fallen kan förundersökningssekretess (5 kap. 1 § tredje st. SekrL) tillämpas eftersom Sjöfartsverket då kan anses biträda polisen i brottsutredningen.

Det finns samverkansgrupper i Sjöfartsverkets regi som omfattar sjöpolis, kustbevakning, åklagare och domare. Dessa träffas årligen. Däremot samarbetar man sällan under en enskild utredning eftersom myndigheterna har så olika uppgifter och arbetssätt.

Rapportering

Olyckor rapporteras alltid i statistikdatabasen och i vissa fall i särskilda rapporter. Rapporterna skrivs utan att uppgifter om individer redovisas. Rapporterna distribueras enligt en särskild lista till ganska många mottagare och läggs också ut på Sjöfartsverkets hemsida. I statistikrapporteringen redovisas alla olyckor efter huvudorsak och (högst) tre biorsaker.

Det ges också ut en kvartalsinformation till branschen där rapporteringen är helt avidentifierad utan referenser till fartyg, platser eller annat.

Synpunkter

Det finns en uppfattning att det skulle behövas en tydligare reglering av i vilken omfattning myndigheter ska samverka genom att lämna uppgifter till varandra vid utredningar av olika slag. I dagsläget upplevs att det finns vissa oklarheter rörande det.

Ett konkret problem som både Sjöfartsverket och Haverikommissionen har pekat på gäller ljudupptagningar som lagras i fartygets VDR ("svarta lådan") eller i dess VTS (som är en trafikinformationscentral). Av hänsyn till de personer som förekommer på sådana upptagningar och deras anhöriga finns det behov av att kunna sekretessbelägga dessa inspelningar. Det gäller också foton från övervakningskameror och liknande. Det har förekommit olyckor där sådana upptagningar inte har kunnat sekretessbeläggas och där de spelats upp i TV och radio. Faran är att personer med för en olycksutredning väsentliga arbetsuppgifter blir mer försiktiga och att mikrofoner, kameror m.m. inte används på det sätt som är tänkt. Det får självfallet återverkningar på möjligheterna att i efterhand få klarhet kring en olycka.

En annan fråga gäller möjligheten att införa någon form av meddelarfrihet för uppgiftslämnare som anmäler tillbud eller s.k. nästanolyckor för att öka anmälningsbenägenheten.

Slutligen finns det en internationell rekommendation om att personer som deltar i en utredning ska kunna garanteras skydd mot åtgärder från polis och åklagare med anledning av de uppgifter som de lämnar. Några sådana garantier kan inte ges enligt svensk rätt. Det har inte vållat konkreta problem men är en omständighet som kan minska inblandades vilja att tala med utredare när det t.ex. är utländska fartyg och besättningar inblandade i en olycka på svenskt vatten.

3.14. Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är en statlig myndighet under Socialdepartementet, med en bred verksamhet inom områden som rör socialtjänst, hälso- och sjukvård, hälsoskydd, smittskydd och epidemiologi. Bland dessa uppgifter märks

- tillsyn för att se till att normer följs och för att minimera risker,
- myndighetsuppgifter som till exempel att ansvara för hälsodataregister och officiell statistik samt
- kunskapsförmedling

Beskrivning av verksamheten

Socialstyrelsen ansvarar för Sveriges officiella statistik inom socialtjänst och hälso- och sjukvård. Myndigheten har också ett antal hälsodataregister som används för att följa, analysera och rapportera om utbredning och utveckling av befolkningens hälsa, sjukdomar, sociala förhållanden, vårdutnyttjande och riskfaktorer för sjukdomar och sociala problem.

Socialstyrelsen är organiserad vid olika avdelningar. När det gäller tillsynsuppgiften finns en avdelning för socialtjänst och en för hälso- och sjukvård. Tillsynen inom socialtjänstområdet är av övergripande slag eftersom det är länsstyrelserna som ansvarar för den operativa tillsynsverksamheten. Några sekretessproblem inom detta område är inte kända.

Tillsynen av hälso- och sjukvården sker bl.a. genom s.k. Lex Maria-anmälningar. Inom det området finns tydliga sekretessregler som inte vållar några större tillämpningssvårigheter. När uppgifter ska sammanställas för statistiska ändamål görs särskilda överväganden för att säkerställa att uppgifterna hanteras i enlighet med personuppgiftslagen.

Det finns också en verksamhet som är inriktad på krisberedskap. Enligt uppgift hanteras inga sådana uppgifter i den verksamheten som ger upphov till sekretessproblem.

Inom ramen för sin tillsynen har Socialstyrelsen även ansvar för smittskyddsfrågor. Inom den verksamheten är det ofta aktuellt att ta ställning till sekretessfrågor. Verksamheten har dock ingen omedelbar koppling till olycksundersökningar och tas därför inte upp i detta sammanhang.

Vid Socialstyrelsen finns också Epidemiologiskt centrum, som har ansvar för skaderapportering i form av statistik.

Synpunkter

I statistikverksamheten gäller som regel sekretesshinder i förhållande till andra myndigheter. Statistiksekretessen enligt 9 kap. 4 § SekrL är enligt huvudregeln absolut. En viss öppning för uppgiftslämnande ges genom ett omvänt skaderekvisit för forskningsändamål om identitetsuppgifter har tagits bort. När frågor har aktualiserats om uppgiftslämnande till t.ex. Räddningsverket, SIKA, Vägverket och Konsumentverket har det funnits hinder för att lämna ut uppgifterna i underlaget eftersom de myndigheterna varken är statistikmyndigheter eller bedriver forskningsverksamhet. Det uppgiftslämnande som var aktuellt avsåg att uppfylla andra ändamål. Framförallt rörde det förebyggande arbete och inom det området utgör statistiksekretessen ett hinder mot att sprida uppgifterna. Då är det endast den färdiga statistiken som kan lämnas ut.

Det finns också s.k. småtalsproblem som gör att statistiken redovisas i allt för aggregerad form för att kunna sprida erforderlig information. De uppgifter som är aktuella är t.ex. uppgifter rörande individer som har kommit i kontakt med vården och där orsakerna till deras kontakter inte kan redovisas utan att deras identitet eller andra personuppgifter röjs. Småtalsproblematiken är komplex men kan inte närmare beröras här. Det kan dock sägas att i några fall har regeringen meddelat dispens med stöd av 14 kap. 8 § SekrL, men det är ytterst sällsynt eftersom det krävs att det finnas synnerliga skäl för att undantag från sekretessen ska få göras.

En allmän synpunkt som framkom var att de krav som ställs på myndigheternas uppföljning och återrapportering ofta är höga men att regelverket inte alltid är anpassat för att det ska vara möjligt att leva upp till dessa krav. Orsaken kan vara att de uppgifterna som skulle behövas finns hos en annan myndighet men att det inte alltid finns stöd för att kunna lämna över dem. Så länge det är tal om forskningsändamål är det inga större problem men det är få myndigheter som har en egen forskningsverksamhet och då uppstår sekretesshinder. Ett annat problem kan vara att myndigheten är organiserad i skilda verksamhetsområden som skapar sekretesshinder inom myndigheten eftersom statistikverksamheten är skild från den övriga verksamheten.

3.15. Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA)

SIKA ska göra analyser av kommunikationssystem och effekterna av åtgärder inom transportsystemen för att bidra till att uppnå målen för transportpolitiken. I det ingår också ett ansvar för samordning av Banverkets, Sjöfartsverkets, Vägverkets och Luftfartsverkets infrastrukturplanering samt ett antal kartläggningar och utvärderingar inom transportområdet. I anslutning till det får SIKA fortlöpande olika regeringsuppdrag.

Med anledning av de uppgifter som SIKA har ansvarar institutet också för den officiella statistiken inom transport- och kommunikationsområdet. Det fullgörs genom insamling av uppgifter från myndigheter inom området. SIKA bedriver i anslutning till det arbete för utveckling av verktyg för prognoser och analyser samt utveckling inom statistikområdet.

Kommentarer

Det volymmässigt största statistikområdet gäller vägtransporter. Där finns olycksstatistik från Vägverket som, på SIKAs uppdrag, bearbetas av SCB och presenteras av SIKA. Det statistiska underlaget är ofullständig ifråga om uppgifter om skadade i trafiken men är mer fullödigt när det gäller dödsolyckor eftersom det görs mer djupgående undersökning av sådana olyckor. Insamling av data om sådana olyckor kontrolleras noggrannare och kompletteras vid behov.

SIKA presenterar statistik i tabell- och diagramform. Den senaste rapporten – Vägtrafikskador 2006 – hade fokus på dödsolyckor, just på grund av de kvalitetsproblem som SIKA uppfattade att det fanns kring uppgifterna om de som enbart hade skadats.

SIKA avser att presentera statistik rörande dödsolyckor uppdelat på län och kön. Detta har gett upphov till sekretessfrågor med hänsyn till att antalet olyckor för vissa län är så få att det finns en risk för att statistiken kan röja uppgifter som är sekretessbelagda.

Den frågan har också varit aktuell i tidigare sammanhang rörande statistik som har publicerats. När SIKA har frågat om råd har olika uppfattningar framförts om sekretesshinder föreligger eller ej. Det har skapat osäkerhet om formerna för redovisningen av statistiken. SIKA valde ändå att presentera uppgifterna eftersom de redan hade offentliggjorts i i princip samma form på Vägverkets hemsida. SIKA bedömde därför att det inte presenterades någon ny information om enskilda personer.

3.16. Statens kärnkraftsinspektion

Statens kärnkraftinspektion (SKI) är den myndighet som kontrollerar att de som har tillstånd att bedriva kärnteknisk verksamhet uppfyller de krav som ställs:

- på säkerhet vid drift av anläggningarna,
- på kontrollen av kärnämnen samt
- på hantering och slutförvaring av kärnkraftens avfall.

SKI ska också verka för att säkerhetsarbetet utvecklas.

SKI övervakar all kärnteknisk verksamhet i Sverige. Det omfattar kärnbränsletillverkning, driften vid kärnkraftverken och övriga kärntekniska anläggningar, transporter och avfallshantering. SKI samarbetar i vissa frågor med Statens strålskyddsinstitut, SSI, som bland annat har till uppgift att övervaka att strålskyddsbestämmelserna efterlevs. SKI finansierar också en

omfattande forskning om kärntekniska frågor och lämnar information om det säkerhetsarbete som bedrivs.

Inom ramen för sin tillsynsverksamhet gör SKI egna undersökningar, kontroller och inspektioner. Dessa styrs av lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och ger SKI en straffsanktionerad rätt både att få tillträde till anläggningarna och att begära in handlingar. För att kunna uppmärksamma eventuella brister så tidigt som möjligt har SKI regelbundna kontakter med personal vid de olika anläggningarna. Det görs också riktade inspektioner. De sker i projektform och genomförs av en grupp av experter med olika, för den aktuella inspektionen relevanta, kompetenser.

Granskning är ett annat av SKI:s arbetsverktyg som används vid större anläggningsändringar. Det gäller både tekniska och organisatoriska förändringar vid anläggningarna. SKI granskar också kärnkraftsindustrins forskningsprogram för slutförvaring av använt kärnbränsle.

Sekretess – synpunkter och tillämpningsfrågor

De sekretessbestämmelser som kan vara tillämpliga för de uppgifter som SKI hämtar in i sin tillsynsverksamhet är:

- sekretess för enskildas affärs- och driftsförhållande (8 kap 6 § SekrL). Det inträffar ganska ofta att uppgifter av detta slag begärs ut men SKI har avslagit den sortens begäran med stöd av denna bestämmelse. Frågan har prövats i domstol flera gånger och SKI:s bedömningar har godtagits.
- Sekretess för kärnkraftsanläggningar (5 kap. 2 § 1 st. SekrL) syftar till att förebygga brott som t.ex. terrorattacker mot kärnkraftsanläggningar m.m. Uppgifter som innefattar känslig information inom bestämmelsens tillämpningsområde omfattas av absolut sekretess.
- Försvarssekretess enligt 2 kap. 2 § SekrL kan vara tillämplig även för uppgifter som förekommer hos SKI. Det gäller då ifråga om skyddet för rikets säkerhet med avseende på terroristhot eller liknande.

SKI samverkar med flera andra myndigheter; främst gäller det Strålskyddsinstitutet. Om sekretessbelagda uppgifter förekommer förs sekretessen över. I de fall samverkan sker med räddningstjänsten har det inte gett upphov till några särskilda sekretessproblem. Det är inte räddningstjänsten som svarar för utredningen av den typen av incidenter som kan bli aktuella vid kärnkraftsanläggningar.

SKI har ganska stora forskningsanslag. I den mån forskningsverksamheten kräver tillgång till känsliga uppgifter lämnas de ut med sekretessförbehåll. När resultaten sedan redovisas har man i flera fall valt att lägga känsliga uppgifter i en bilaga och på så vis skilt ut dem från huvudrapporten. På så sätt har svårigheter att redovisa resultaten inte uppstått.

Största sekretesshindret har varit i förhållande till internationellt samarbete där den svenska offentlighetsprincipen inte erbjuder samma sekretessmöjligheter som i andra länder, framförallt gäller det i relationen till USA. Det

kan begränsa möjligheterna att få tillgång till viktiga uppgifter från andra länder som ställer krav på att sekretess kan garanteras för att viss slags information ska lämnas.

3.17. Statens haverikommission

Statens haverikommission har till uppgift att undersöka olyckor och olyckstillbud för att få svar på

- Vad hände?
- Varför hände det?
- Hur undviks att en liknande händelse inträffar igen?

Från början avsåg haverikommissionens uppdrag endast flygolyckor men med lagen (1990:712) om undersökning av olyckor utvidgades området till att också omfatta sjöolyckor, olyckor i samband med spårbunden trafik samt andra allvarliga olyckor. Även olyckor inom militär verksamhet undersöks av haverikommissionen.

Även mindre allvarliga händelser undersöks om det är påkallat ur säkerhets-synpunkt. Haverikommission gör vissa av dessa undersökningar själv men kan överlämna uppgiften till

- Luftfartsverket ifråga om civil luftfart,
- Sjöfartsverket angående civil sjöfart,
- Försvarsmakten beträffande militär luft- och sjöfart samt
- Banverket när det gäller spårbunden trafik.

En haveriundersökning består av tre delar. Den första är *faktainsamlingen*. Då besöks olycksplatsen, som dokumenteras på olika sätt. Haverikommissionen talar också med inblandade och vittnen till olyckan. Transportmedel, färd- och ljudregistratorer (s.k. svarta lådor) m.m. tas om hand för teknisk undersökning. Vissa av dessa kan göras på olycksplatsen medan andra sker i laboratorier eller verkstäder. Haverikommissionens närmare befogenheter framgår av 7-10 §§ lagen om undersökning av olyckor.

Faktainsamlingen avslutas med ett haverisammanträde där haverikommissionen redovisar de fakta som samlats in. Där närvarar de som blivit skadade vid olyckan, efterlevande till omkomna, de som fått egendom skadad samt inblandade transportmedels- eller egendomsägare, innehavare och försäkringsgivare. Även företrädare för intresseorganisationer och fackföreningar brukar bjudas in.

Den andra fasen av utredningen består av bearbetning och analys av de fakta som framkommit. Förutom att haverikommissionen försöker fastställa orsakerna till händelsen analyseras också rutiner och säkerhetssystem hos berörda företag och myndigheter. Det är huvudskälet till att haverikommissionen är en fristående myndighet. Haverikommissionen ska nämligen lämna förslag till åtgärder och förändringar som bedöms vara nödvändiga för att förebygga framtida olyckor eller tillbud.

Undersökningen avslutas med en *rapport* där haverikommissionen redovisar fakta, analys och slutsatser av undersökningen. Där lämnas också rekommendationer till berörda säkerhetsmyndigheter om haverikommissionen anser att det finns behov av det. Det kan t.ex. vara förslag om olika säkerhetshöjande åtgärder, tekniska förändringar eller annat. Rapporten följs sedan upp av haverikommissionen.

Synpunkter rörande sekretess

Från Statens haverikommissions sida har tre olika aspekter tagits upp som har samband med sekretess. Den första rör förundersökningssekretess, som gäller för polisens undersökning av en olycka och som förs över till haverikommissionen. Det gäller dock inte uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess, vilket ger upphov till problem vid insamlandet av uppgifter eftersom sådana uppgifter inte kan skyddas hos haverikommissionen. I de flesta fall löses det genom att kommissionens utredningsläkare, med medgivande från den berörde, får tar del av journaler m.m. och att endast de uppgifter som krävs för utredningen förs över.

Ett annat konkret sekretessproblem rör de upptagningar som finns i ”svarta lådor” hos flygplan och fartyg. Liksom både Rikspolisstyrelsen och Sjöfartsverket har anfört saknas som regel sekretesskydd för dessa, trots att behovet får anses påtagligt. Det gäller alltså även hos de myndigheter där de ursprungligen finns (Luftfartsverket och Sjöfartsverket).

En tredje företeelse gäller s.k. joint investigations som rör olyckor på internationellt vatten där fartyg från olika länder är inblandade. I sådana fall utses ett land som ”leading state” med huvudansvar för utredningen. Det andra landet ska ändå biträda och utföra vissa delar av utredningen. Kan då uppstå problem på grund av skilda sekretessregler med olika skydds nivå. Nästa problem är när rapporten är eller ska färdigställas. Den sänds då ut på remiss i respektive land. Haverikommissionen har betraktat det som ett arbetsmaterial men den bedömningen har inte alltid delats av andra myndigheter, som har lämnat ut rapporten. Även i det fallet kan internationella problem uppstå.

Det har varit tal om att införa en överföringsregel som ger sekretesskydd för allt sekretessbelagt material som förs över till en undersökande myndighet. Ett alternativ som har diskuterats är att införa en olycksundersökningssekretess som liknar förundersökningssekretessen vid misstankar om brott.

3.18. Statistiska centralbyrån (SCB)

SCB utför inte några egna utredningar av olyckor och är inte berörd av sådana utredningar. Däremot kan det bli aktuellt att material som härrör från en olycka samlas hos SCB för statistiska beräkningar. SCB bistår flera myndigheter med statistik rörande olyckor av olika slag. Det gäller t.ex. vägtrafikskador. För SCB:s verksamhet gäller statistiksekretess enligt 9 kap.4 § SekrL. Några särskilda svårigheter ur sekretessynpunkt har inte upplevts.

3.19. Vägverket

Vägverket ska svara för utvecklingen av vägtransportsystemet. Det innefattar ett övergripande ansvar för trafiksäkerhetsfrågor, miljöfrågor som är knutna till vägtransportsystemet, handikappanpassning av väg- och kollektivtrafiken samt ansvar för utvecklingen av kollektivtrafiken.

Vägverket ska också svara för myndighetsutövning ifråga om regler för fordon, körkort, trafikmiljö och yrkestrafik. Bland uppgifterna ingår också att utveckla och förvalta det statliga vägnätet och utöva tillsyn över kommunernas väghållning. Slutligen ska Vägverket utföra projektering, byggande, drift och underhåll av vägnätet.

Som ett led i arbetet att öka trafiksäkerheten tar Vägverket fram statistik inom sektorn. Den verksamheten omfattas av statistiksekretess enligt 9 kap. 4 § SekrL.

Kommentarer

Polisen rapporterar vägtrafikolyckor direkt i STRADA. Det är dock långt ifrån alla olyckor som rapporteras eftersom de inte kommer till polisens kännedom. Uppgifterna i STRADA ligger sedan till grund för den statistik som Vägverket tar fram men dessutom för den officiella statistiken som SIKA har ansvar för. Det finns också uppgifter i registret som kommer från sjukvården och räddningstjänsten. De sekretesshinder som finns för uppgifterna från hälso- och sjukvården överbryggas genom att samtycke inhämtas från de enskilda som berörs.

STRADA-registret syftar till att ge ett bättre underlag för trafiksäkerhetsarbetet. Inte minst gäller det olyckor med oskyddade trafikanter som inte blir kända och därför inte kartläggs i samma omfattning. Genom sammankopplingen med sjukvårdsrapporteringen framträder också en bättre bild av hur svåra trafikskadorna är. Systemet är fortfarande under uppbyggnad och avsikten är att polisens rapportering av olyckor och skador vid vägtrafik helt ska kopplas ihop med sjukvårdens skaderegistrering. Uppgifterna i registret omfattas av statistiksekretessen. Därmed underlättas överlämnande av uppgifter från andra myndigheter men samtidigt innebär det att en vidare användning av uppgifterna för erfarenhetsåterföring i viss mån försvåras. Det finns m a o sekretesshinder när uppgifterna ska användas i återrapportering. Det gäller bl.a. i förhållande till räddningstjänsten.

4. Slutsatser och överväganden

Allmänna synpunkter om sekretesslagen

Undersökningen har visat att verksamheterna vid de 19 kartlagda myndigheterna skiftar men att det finns synpunkter och uppfattningar som återkommer hos flera av myndigheterna. Ett generellt intryck är att erfarenheten att hantera sekretessfrågor skiftar vid myndigheterna. Vid myndigheter som Rättsmedicinalverket och Socialstyrelsen, som i stor utsträckning tillämpar hälso- och sjukvårdssekretess, finns generellt sett stor vana vid att handlägga ärenden som rör sekretess. Samma sak gäller vid brottsutredande myndigheter. De myndigheterna har också tydliga sekretessregler som mer sällan vållar några tillämpningsproblem. Vid andra myndigheter är vanan att hantera sekretessfrågor inte lika stor och de sekretessregler som är aktuella kan ge större utrymme för olika bedömningar. Hanteringen av sekretessfrågor tenderar då att präglas av en ökad försiktighet som leder till att uppgifter sekretessbeläggs i större omfattning än vad som är avsett.

Det finns också variationer mellan myndigheterna som kan förklaras av att sekretessregler har en konstruktion som gör att vissa av dem upplevs som svåra att tillägna sig medan andra tycks vara lättare att förstå innebörden av. Det kan t.ex. vara svårt att förstå hur skaderekvisiten är tänkta att fungera i en faktisk situation för att dess utformning kan uppfattas som allt för teoretisk. Det kan också vara så att beskrivningarna av föremålet för sekretessen ibland är så utförliga att de upplevs som besvärliga att förstå.

En annan aspekt av detta är att förekomsten av olika skaderekvisit för en och samma uppgift beroende på hos vilken myndighet uppgiften finns ibland upplevs som ett hinder av myndigheter som har behov av att samverka. Det finns ingen tvekan om att detta kan vara ett hinder för utbyte av uppgifter men det är samtidigt viktigt att komma ihåg att skilda skaderekvisit återspeglar lagstiftarens överväganden rörande behovet av sekretess i olika situationer kontra intresset av att offentlighetsprincipen får råda. I vilken mån det kan finnas anledning till nya överväganden rörande enskilda sekretessreglers skaderekvisit kräver en närmare undersökning och kan inte ske i detta sammanhang.

Undersökningssekretess vid olycksundersökningar

Det finns olika kategorier av sekretessregler som ska fylla behoven av sekretess i samband med olycksutredningar. Förundersökningssekretessen som gäller i samband med utredning av misstänkta brott tillämpas i första hand hos polis och åklagare men kan, som framgått, också gälla hos olycksundersökande myndigheter som biträder polisen i brottsutredningen. I kartläggningen framgår att många av de utredande myndigheterna ofta blir delaktiga eller på annat sätt berörda av pågående förundersökningar.

Med förundersökningssekretessen som förebild har flera myndigheter ansett att en motsvarande möjlighet till sekretess under en pågående olycksutredning hade kunnat ge ökade möjligheter att kunna bedriva utredningen på ett ändamålsenligt sätt.

Sekretesskyddet för ljud- och bildupptagningar i ”svarta lådor”

En synpunkt med anknytning till det gäller det bristande sekretesskyddet för innehållet i de ljud- och bildupptagningar som finns i de s.k. svarta lådorna i fartyg och flygplan. Från flera myndigheter har framhållits att den enskilde som förekommer på inspelningar från ett olycksdrabbat fartyg eller flygplan ofta kan uppfatta det som kränkande om inspelningar av honom eller henne i en akut olyckssituation får allmän spridning. Det gäller i lika hög grad för dennes efterlevande vid dödsolyckor. Det har också påpekats att medvetenheten om att sådana inspelningar kan offentliggöras ökar risken för att de säkerhetssystem som inspelningarna är en del av inte används i full utsträckning; vilket medför risker för säkerheten och en betydande försämring av underlaget för en efterföljande olycksutredning. Det kan därför finnas anledning att överväga om det finns skäl att se över sekretesskyddet för den här typen av upptagningar.

Sekretess vid extraordinära händelser

Flera av myndigheterna i kartläggningen har redogjort för att de i samband med vissa särskilt omfattande eller uppmärksammade händelser fick uppgifter som inte ingick i deras normala verksamhet. För att ta några senare exempel gällde det t.ex. i samband med Tsunami-katastrofen i Sydostasien 2004 och Libanonkrisen sommaren 2006.

Rikspolisstyrelsen har t.ex. berättat om att myndigheten fick i uppgift att organisera transporten av avlidna tillbaka till Sverige samt att samla in uppgifter från anhöriga och upprätthålla kontakten med dessa. På liknande sätt har landsting och länsstyrelser också redogjort för extraordinära uppgifter i samband med dessa händelser. Gemensamt för de berörda myndigheter är att eftersom uppgifterna inte var en del av den ordinarie verksamheten saknades uttryckligt sekretesskydd för de känsliga uppgifter som förekom.

De synpunkter som framkommit rörande den beskrivna typen av extraordinära händelser väcker frågan om behovet av sekretess för sådana situationer. Av de olika redogörelserna att döma förekom en omfattande mängd uppgifter som typiskt sett får anses skyddsvärda. Det är dock inte möjligt att bara på grundval av denna kartläggning ta ställning till om det finns skäl för att införa en särskild sekretessregel för att kunna skydda känsliga uppgifter som förekommer när myndigheter i katastrofsituationer eller motsvarande får uppgifter som de inte har normalt sett. Den frågan får i så fall utredas särskilt.

Internationella kontakter

Flera myndigheter har talat om svårigheter i kontakterna med andra länder i samband med undersökningar med internationell anknytning. Den svenska offentlighetsprincipen kan i vissa situationer försvåra möjligheten för

svenska myndigheter att få tillgång till information från andra länder eftersom det inte kan lämnas några garantier för att sådan information kan sekretessbeläggas i Sverige. Den här problematiken är inte unik för olycksundersökningar utan påpekas i många olika sammanhang. Den får ses som en följd av den svenska offentlighetsprincipen som bygger på största möjliga öppenhet kring myndigheternas verksamhet. Det förhållandet att det finns andra med en annan syn i dessa frågor har inte ansetts utgöra något skäl för att införa någon särskild sekretessmöjlighet för situationer av det slag som beskrivits.

Sekretess och erfarenhetsåterföring

Kartläggningen visar att de erfarenheter som vinnas av olycksundersökningar oftast kan presenteras på ett sätt som inte möter några sekretesshinder. Det finns visserligen exempel på rapporter som innehåller uppgifter som i onödigt hög grad kan hänföras till enskilda personer eller händelser men i de flesta fall är rapporterna avidentifierade eftersom personuppgifter och andra detaljupplysningar sällan har betydelse för att sprida resultatet och erfarenheterna från en olycksundersökning.

Det är naturligtvis angeläget att rapporter som publiceras för att sprida kunskap och erfarenheter från olycksundersökningar inte onödigtvis lastas av detaljuppgifter. Det finns då en risk för att känsliga uppgifter felaktigt röjs.

I anslutning till det har vissa myndigheter sett svårigheter i att sprida statistiskt material till andra myndigheter som inte är statistikmyndigheter och inte heller har en sådan verksamhet att ett utlämnande kan ske med hänvisning till att den mottagande myndigheten ska använda uppgifterna för forskningsändamål. Det kan därför förekomma att statistiksekretess hindrar ett utlämnande av uppgifter till en annan myndighet och att återföringen därför inte blir så bra som den hade kunnat bli.

En annan svårighet ifråga om statistik är den s.k. småtalsproblematiken som innebär att om statistiken redovisas i en allt för nedbruten form finns det risk för att det blir så få poster i vissa delmoment att det går att härleda de uppgifter som statistiken bygger på. Detta står i strid med bestämmelsen i 9 kap. 4 § och kan då istället leda till att statistiken måste redovisas på ett så samlat sätt att det inte alltid är möjligt att presentera den på det sätt som från början var avsett.

En annan aspekt som hänger samman med sekretessreglerna och möjligheterna till erfarenhetsåterföring är det uppdrag som flera av myndigheterna har att utöva tillsyn över en viss verksamhet eller att bedriva ett förebyggande arbete. Även om intervjuundersökningen huvudsakligen har varit inriktad på att få information om verksamheter som har mer direkt koppling till olycksundersökningar har upplysningar lämnats om både förebyggande verksamhet och tillsynsuppgifter. Det har gett intryck av att i sådana verksamheter tycks tillämpningen av möjligheterna till sekretess skifta en del samtidigt som det finns ett intresse av att kunna ta tillvara erfarenheter från sådana undersökningar både i tillsyn och förebyggande arbete. Vid fortsatta

ansträngningar att skapa samverkan mellan myndigheter och att ännu bättre ta tillvara de erfarenheter som vinnas kan det finnas skäl att närmare undersöka förutsättningarna för sekretess i sådana fall.

Utbildning och samverkan

Vissa undersökningsinstanser, t.ex. Banverket och Statens haverikommission, har skiftande förutsättningar att få tillgång till uppgifter. Samverkan mellan myndigheter sker i högre grad mellan vissa myndigheter än mellan andra. Det har betydelse för hur utredningen sedan genomförs när flera myndigheter undersöker samma händelse. I det fallet har här redovisats flera goda exempel på hur samverkan kan ske och det här är ett område där ytterligare förbättringar och utveckling säkert kan ske.

För att åter anknyta till de inledande slutsatserna så framkommer ett tydligt behov av ökade utbildningsinsatser för att ge större kunskap om sekretessfrågor. Kompetensen att hantera sekretessfrågor skiftar både mellan olika myndigheter men också mellan olika lokala/regionala delar av en och samma myndighet. Det finns en allmän osäkerhet kring sekretessfrågor som tenderar att leda till oavsiktligt stor sekretess.

Publikationer från Räddningsverket/NCO

Publikationerna kan beställas eller laddas ner som pdf från Räddningsverkets publikationsservice www.raddningsverket.se

Beställningsnr

2002:1	Olyckor i siffror, 2002 års utgåva	I99-098
2003:1	En antologi om framtidens säkerhetsfrågor	I99-106
2003:2	Fallolyckor bland äldre – samhällets direkta kostnader	I99-107
2003:3	Äldres skador i Sverige	I99-104
2003:4	Medias rapportering och allmänhetens kunskap om olyckor	*
2003:5	Räddningstjänst i siffror 2002	I99-102
2004:1	Kan enklare bli säkrare	I99-108
2004:2	Olyckor i siffror, 2004 års utgåva	I99-110
2004:3	En omvärldsanalys av NCO	I99-111
2004:4	Register över olyckor och tillbud	I99-112
2004:5	Samhällets kostnader för olyckor	*
2004:6	Räddningstjänst i siffror 2003	I99-114
2004:7	Suicid och samhällsekonomiska kostnader	*
2004:8	Medias rapportering och allmänhetens kunskap om olyckor	*
2005:1	Personskador i Sverige	I99-119
2005:2	Injury in Sweden	I99-121
2005:3	Olycksundersökning	U30-642
2005:4	Räddningstjänst i siffror 2004	I99-122
2005:5	Emerging Risks Among the Elderly, Workshop 4 oktober 2004	*
2005:6	The Safety of the Elderly in Sweden	*
2005:7	Erfarenheter från naturkatastrofer – en kunskapsöversikt	I99-123
2005:8	Olyckor i boendet	I99-124

2005:9	Säkerhetsarbete för äldre personer	I99-126
2005:11	Miljökonsekvenser av kemikalieolyckor, bränder och utsläpp av oljeprodukter i vattenmiljön	I99-125
2006:1	Medias rapportering och allmänhetens kunskap om olyckor 2005	I99-134*
2006:2	Att säkra godsflödet	I99-133
2006:3	Hantering av risk- och säkerhetsfrågor i svenska kommuner	I99-136
2006:4	Skydd i hemmet	I99-140
2006:5	Medias rapportering och allmänhetens kunskap om olyckor 2006	I99-144*
2006:6	Säkerhetens bestämningsfaktorer	I99-141
2006:7	Proactive Risk Management in a Dynamic Society	U30-658
2006:8	Lärdomar från första generationens handlingsprogram enligt LSO	I99-142
2006:9	Räddningstjänst i siffror 2005	I99-143
2007:1	Äldres säkerhet	I99-146
2007:2	Kommunikations- och tolkningsperspektiv på olyckor och tillbud i kemiska industrimiljöer	I99-147*
2007:3	Säkerhetsarbete – innebörd och struktur	I99-150*
2007:4	Räddningstjänst i siffror 2006	I99-154
2007:5	Retrospektiv studie av olycks- och tillbudsrapporter från ett antal processindustrier	I99-157
2007:6	Olycksfall bland barn och ungdomar	I99-159
2007:7	Olyckor i siffror 2007 års utgåva	I99-160
2007:8	Trygghet och säkerhet i vardagsmiljön	I99-163
2007:9	Låt det inte hända igen - metodik för åtgärdsinriktad uppföljning av barnolyckor	U30-668
2007:10	Friluftssäkerhet	I99-165
2007:11	Att registrera personskador	U30-667
2007:12	Förutsättningar för systematisk utvärdering av räddningsinsatser	I99-167
2007:13	Sociala bakgrundsfaktorer hos skadade barn och ungdomar	I99-168

2008:1	Olycksläget 2007	I99-171
2008:2	Skadeförebyggande arbete för äldre	I99-172
2008:3	Offentlighet och sekretess vid olycksundersökningar	I99-174
2008:4	Cost of illness	I99-175*

* Endast webb

**Räddningsverket, Nationellt centrum för lärande från olyckor
Värmlandsvägen 25, 691 34 Karlskoga
Telefon 0586-71 32 00, fax 0586-71 32 01. www.raddningsverket.se**

Beställningsnummer I99-174/08. Fax 054-13 56 05
ISBN 978-91-7253-391-2