

ÖVERGRIPANDE PRINCIPER FÖR OFFENTLIGHET OCH SEKRETESS I INTEGRITETSKÄNSLIG FORSKNING

P.M. 2006-05-22 från arbetsgruppen för integritetskänslig forskning

Bakgrund

Att integritetskänsligt forskningsmaterial hanteras etiskt och juridiskt korrekt är viktigt för både forskare och berörda forskningspersoner. Ett par uppmärksammade rättsfall¹⁾ har gjort att det befintliga regelverket kommit att diskuteras. I den offentliga debatten har man menat att de lagar och förordningar som reglerar myndigheters sekretess behöver ses över. Med ett tydligare regelverk skulle missförstånd och oenighet om vad som faktiskt gäller i enskilda fall bättre kunna undvikas. Ett annat motiv har varit önskemålet att stärka sekretessen för den enskilde och att skydda forskningsmaterial från otillbörlig insyn. På framställning från Göteborgs universitet har Högskoleverket övervägt saken men har, mot bakgrund av riksdagens hittillsvarande handläggning, inte funnit anledning att agera.

Frågan diskuterades av riksdagen i maj 2004²⁾ med anledning av att en motionär önskat en noggrann översyn av gällande lagstiftning om sekretess och handlingars offentlighet, särskilt vad gäller tillämpningen i samband med medicinsk forskning. Riksdagen avsåg motionen med hänvisning till konstitutionsutskottets betänkande³⁾. Konstitutionsutskottet framhöll i sitt yttrande bl.a. följande:

”Offentlighetsprincipen, som innefattar bl.a. rätten att ta del av allmänna handlingar, har ... en mycket stark ställning inom det svenska samhället och utgör en av betingelserna för den fria demokratiska åsiktsbildningen. Lagstiftaren har ... på ett otvetydigt sätt prioriterat intresset av att handlingar tillhandahålls ... framför andra, skyddsvärda enskilda och allmänna intressen.

Reglerna om rätten att ta del av allmänna handlingar balanseras av regler om sekretessprövning, som innefattar även möjligheten att ställa upp förbehåll då handlingar lämnas ut. Utskottet finner inte skäl att ... aktualisera en översyn av de gällande reglerna. Motionen avstyrks”⁴⁾.

Mot denna bakgrund har Sveriges universitets- och högskoleförbund sammanställt nedanstående synpunkter i syfte att öka kunskapen inom forskarsamhället om vilka bestämmelser som gäller när en forskare handskas med integritetskänsligt material.

Principiella utgångspunkter

Offentlighetsprincipen, d.v.s. att myndigheternas verksamhet normalt ska vara öppen för allmän insyn, har en lång tradition i Sverige och är väl förankrad i det svenska samhället. Den harmonierar väl med den fria forskningens tradition av stor öppenhet. Ibland kan offentlighetsprincipen komma i konflikt med andra intressen, t.ex. en önskan att skydda integritetskänsliga uppgifter om enskilda eller allmänna förhållanden. Det är därför viktigt att komma ihåg att den principiella öppenheten i all offentlig verksamhet är lagfäst och förankrad i grundlag. En statlig högskola (inklusive universiteten) får således inte själv, vid sidan av lagen, försöka avväga intresset av offentlighet gentemot andra intressen, exempelvis värdet av integritetsskydd. Det finns flera regelverk som på ett eller annat sätt berör frågan om

integritetskänsligt material, framför allt tryckfrihetsförordningen⁵⁾, sekretesslagen⁶⁾, förvaltningslagen⁷⁾, personuppgiftslagen⁸⁾ och lagen om etikprövning av forskning⁹⁾.

De allra flesta högskolorna i Sverige är offentliga myndigheter. I likhet med all övrig offentliganställd personal i landet är lärarna och forskarna vid dessa högskolor skyldiga att följa de lagar och förordningar som reglerar offentlig verksamhet. Arbete i form av forskning har härvidlag ingen principiell särställning. När behov av integritetsskydd föreligger i samband med viss forskning måste detta tillgodoses i former som är förenliga med sekretesslagens bestämmelser.

Också högskolor som inte är offentliga myndigheter bör naturligen slå vakt om traditionen av öppenhet och offentlighet. Det finns två skäl till det. För det första strider det mot den fria forskningens grundläggande metodologiska normer att hemlighålla tillvägagångssätt och observationer. Den som inskränker öppenheten kring sin forskning riskerar att göra inomvetenskapliga kvalitetsförluster. För det andra är den fria forskningen vid alla våra högskolor till största delen offentligt finansierad, i syfte att främja den allmänna kultur- och samhällsutvecklingen.

Enligt högskolelagen har en lärare stor frihet att själv välja forskningsproblem, metodik och publiceringssätt. Denna frihet upphäver inte det förhållandet att lärarens forskning är en del av myndighetens verksamhet. Det innebär bland annat att en lärare aldrig kan garantera fullständig sekretess för de uppgifter som ingår i ett forskningsprojekt. Sådana löften, vare sig skriftliga eller muntliga, är inte rättsligt bindande. Ytterst är det domstolar som avgör huruvida en allmän handling, eller vissa uppgifter däri, ska hållas hemliga eller utlämnas till den som begär det. Över den frågan råder i sista instans inte högskolan eller den enskilda forskaren. Detta förhållande måste beaktas när man planerar och informerar om forskningsprojekt som utnyttjar integritetskänsligt material.

Innan ett forskningsarbete påbörjas bör all berörd personal ha grundläggande kunskaper i hur forskningsmaterial ska hanteras med utgångspunkt i gällande lagar och bestämmelser. Det är angeläget att de brister som kan finnas i detta avseende blir föremål för åtgärder från universitetsledningarnas sida. En introducerande förvaltningsutbildning för all forskande personal bör övervägas som ett sätt att säkerställa den juridiska och etiska kompetens som behövs för att man korrekt ska kunna bedriva forskning vid en offentlig myndighet.

Vem äger forskningsmaterialet?

Forskning vid universitet och andra högskolor bedrivs huvudsakligen i offentlig regi och med staten som huvudman¹⁰⁾. En statlig högskolas hela verksamhet, inklusive forskningen, har att följa de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet. Det spelar i det avseendet ingen roll om forskningen finansieras genom direkta statsanslag eller av andra bidragsgivare. All forskning vid en högskola sker med användning av medel som förvaltas av myndigheten och av anställda eller uppdragstagare vid myndigheten. Att forskning till sin innebörd och utformning skiljer sig en hel del från rent administrativ verksamhet saknar i sammanhanget helt och hållet betydelse.

Ett forskningsanslag till en forskare vid en offentlig högskola är således inte vederbörandes enskilda eller ”privata” forskningsmedel utan ingår i myndighetens verksamhet. Att missförstånd på denna punkt ibland uppkommer torde bero på att framgångsrika

anslagsansökningar vanligen förutsätter ett mycket stort personligt engagemang från en enskild lärare eller forskargrupp. Det kan psykologiskt förklara att forskare ibland ser på externa medel som "sina" snarare än som högskolans. Ett sådant felaktigt synsätt kan lätt leda vilse inte bara i uppfattningen av den ekonomiska förvaltningen utan också i synen på äganderätten till det fysiska forskningsmaterialet.

I samband med forskning kan material samlas in på olika sätt. Det kan röra sig om enkäter, register, journaler, rapporter, förfrågningar, intervjuer m.m. Det material som professorer, övriga lärare och doktorander producerar i sin forskning är enligt offentlighetsprincipen i tryckfrihetsförordningen i allt väsentligt allmänna handlingar som tillhör högskolan. Material som ingår i ett forskningsprojekt tillhör alltså i normalfallet myndigheten och inte den enskilde forskaren eller forskargruppen. (Det hindrar inte att lärare har viss rätt till det ekonomiska utnyttjandet av sina idéer i enlighet med det s.k. lärarundantaget från arbetsgivares rätt till anställdas uppfinningar.) Av detta följer att forskarna måste hantera vad de ofta känslomässigt kan uppfatta som "sitt eget" forskningsmaterial med hänsyn till gällande regler om offentlighet, allmänna handlingar, arkivering, gallring, sekretess m.m. Färdigställt material får till exempel inte förstöras enligt forskarens eget skön. Att bryta mot gällande gallringsregler kan utgöra tjänstefel.

Diarietföring, arkivering och gallring av forskningsmaterial

Allt färdigställt dokumentärt forskningsmaterial vid en statlig högskola ska i offentlighets- och arkivhänseende hanteras enligt samma principer som myndigheters handlingar i allmänhet. Enligt sekretesslagen måste en myndighet alltid hålla sina handlingar "så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats." Det innebär ett krav på systematisk ordning och lättöverskådlighet, i praktiken ofta också att handlingarna registreras i någon form av diarium. Även vid högskolor som inte är myndigheter får det anses ligga i vetenskapens intresse att forskningsmaterial registreras och bevaras på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt.

Såväl under forskningsarbetet, men särskilt sedan projektet avslutats, måste materialet förvaras i enlighet med bestämmelser i arkivlagen¹¹⁾ och i enlighet med av Riksarkivet utfärdade föreskrifter. Även i detta sammanhang är det viktigt att framhålla att forskningsmaterialet vid en statlig myndighet inte tillhör en enskild forskare utan är statlig egendom, under respektive myndighets förvaltning. Att en enskild forskare därför inte utan vidare får förstöra ett av honom eller henne framställt forskningsmaterial är givet. Men en forskare får inte heller alldeles på egen hand bestämma att ett forskningsmaterial ska flyttas från en högskola till en annan, exempelvis i samband med att vederbörande byter anställning. Sådana beslut måste fattas i myndighetsmässigt korrekta former, det vill säga i enlighet med den på högskolan gällande delegationsordningen.

Forskningsmaterial kan gallras. Det får dock i varje enskilt fall bara göras efter en bedömning som skett på ett övervägt och systematiskt sätt. Gallring kan exempelvis inte företas enbart av det skälet att det föreligger brist på lämpliga förvaringsutrymmen. Till hjälp vid gallring och för slutlig förvaring finns som regel särskilda lokala gallringsföreskrifter som fastställts av respektive myndighet¹²⁾.

Vad är allmänna handlingar i forskningen?

Regler om allmänna handlingar och deras offentlighet återfinns i tryckfrihetsförordningen, som är en av Sveriges grundlagar. Var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar. Om någon begär att få ta del av en viss handling, ska denna lämnas ut snarast möjligt och utan fördröjning, såvida det inte hindras av någon lagbestämmelse om sekretess. Ett visst dröjsmål kan godtas om det är fråga om ett stort material och detta behöver gås igenom för att man ska kunna ta ställning till om det kan lämnas ut helt eller delvis.

I vissa fall måste emellertid undantag göras från huvudregeln att begärda handlingar ska lämnas ut. Det kan till exempel gälla för integritetskänsligt material som berör enskildas ekonomiska och personliga förhållanden. En myndighet får således varken vägra att lämna ut en handling som är offentlig (huvudregeln) eller offentliggöra en uppgift som enligt lag ska skyddas av sekretess. Om ett legalt sekretesskydd föreligger, kan det vara straffbart att tillmötesgå en begäran om utlämnande.

Vad menas då med allmän handling i forskningssammanhang? För det första är allt material som faktiskt har *inkommit* till myndigheten allmän handling. Till sådana handlingar hör exempelvis utdrag ur register som rekvirerats från en annan myndighet, brev eller korrespondens mellan olika forskare (såvida de inte tillhör samma myndighet) och inkomna svar på genomförd enkätundersökning. Allmän handling är vidare sådana handlingar som har *upprättats* eller *expedierats* av myndigheten. Till sådant material hör exempelvis utsända enkäter, författade rapporter, upprättade forskningsprogram och projektbeskrivningar och skriftliga förfrågningar till annan myndighet eller enskild.

En viktig fråga är om allt skriftligt eller på annat sätt dokumenterande forskningsmaterial är att betrakta som allmän handling. Den sammanhänger med frågan när ett dokument ska anses utgöra en upprättad handling i lagens mening. Det är inte helt lätt att ge ett enkelt och samtidigt juridiskt heltäckande och oantastligt svar. Självfallet görs i en forskningsprocess en del provisoriska och tillfälliga anteckningar som inte är avsedda att sparas och som inte utgör upprättade handlingar i juridisk mening utan har karaktär av arbetsmaterial, exempelvis enklare uträkningar, koncept till tabeller eller arbetsmanus till publikationer. Merparten av allt ordnat forskningsmaterial torde dock utgöra allmän handling. Att en handling med fog kan göras till föremål för sekretessprövning förändrar inte dess karaktär av att vara just allmän handling.

När det gäller problematiken kring allmänna handlingar och forskning uppmärksammas ibland en juridisk skillnad mellan myndigheters faktiska handlade å ena sidan och handläggningen av enskilda ärenden å den andra. Skillnaden kan påverka tidpunkten för när en handling blir allmän, eftersom de handlingar som inom myndigheten produceras i ett enskilt ärende som regel blir allmänna först när ärendet är färdighandlagt av myndigheten. Mot den bakgrunden kan man ibland fråga sig om ett forskningsprojekt bör betraktas som ett enskilt ärende. Det är dock svårt att hävda att exempelvis verksamheten i ett femårigt forskningsprojekt kan likställas med handläggningen av ett enskilt ärende som rör myndighetsutövning. Om så vore fallet skulle forskningsmaterialet bli allmänna handlingar först efter det att projektet avslutats – efter fem år. Den konsekvensen är inte rimlig och inte i överensstämmelse med innebörden av gällande lagstiftning. I stället måste forskningen betraktas som "faktiskt handlande", vilket medför att handlingar som rör ett forskningsprojekt blir allmänna redan innan projektet avslutas, nämligen när de har inkommit eller färdigställts.

Det finns material som inte är allmän handling och som således inte måste lämnas ut vid en begäran. Hit hör exempelvis utkast, koncept, korrektur som ska granskas, råtabeller och liknande, *såvida materialet inte har omhändertagits för arkivering.*

Överklagande av beslut att inte lämna ut en handling

Om någon begär att få tillgång till material som en myndighet inte vill lämna ut – antingen därför att det omfattas av sekretess eller därför att myndigheten anser att det inte utgör allmän handling – ska ett formellt avslagsbeslut fattas i ärendet så att beslutet kan överklagas i förvaltningsdomstol. Myndigheten har skyldighet att ge vägledande information om hur man gör för att överklaga. Den informationen måste expedieras tillsammans med själva avslagsbeslutet. (Om en myndighet har beslutat att lämna ut en begärd handling, kan det inte överklagas av någon.)

En lärare får således inte nöja sig med att bara vägra att lämna ut en handling som han eller hon ansvarar för och som någon ur allmänheten begär att få ta del av. Varje sådan begäran måste bli föremål för ett formellt myndighetsbeslut. Beslut om att inte lämna ut en allmän handling fattas efter en så kallad sekretessprövning. Denna prövning kan endast göras på rättslig grund, i enlighet med bestämmelserna i sekretesslagen.

Efter ett överklagande måste den berörda myndigheten, exempelvis en högskola, självfallet åtlyda och snarast verkställa domstolens utslag. Den som är anställd vid en statlig högskola har således ingen frihet att handla efter eget skön angående offentligheten av sitt forskningsmaterial, varken i det primära ställningstagandet till en eventuell begäran om utlämnande eller beträffande åtlydnaden av en meddelad dom. Lag och domstol är i detta avseende överordnade högskolan och dess forskare.

Att informera forskningspersoner

Forskningspersoner, det vill säga personer som på ett eller annat sätt är föremål för forskning, har rätt att bli informerade om hur integritetskänsliga data hanteras. Man bör tänka på utformningen av den informationen redan i samband med den rent vetenskapliga försöksplaneringen. Integritetsskyddets karaktär är ju beroende av de konkreta omständigheterna i varje enskilt forskningsprojekt. Så gör till exempel de praktiska och principiella möjligheterna till aidentifiering och kodning av data att ett spektrum av olika situationer kan förekomma. Att ge en nyanserad och korrekt bild av det integritetsskydd som kan erbjudas är således en kvalificerad uppgift.

Som framgår av ovanstående översikt finns det gränser för vad en offentligt anställd forskare har befogenhet att utlova. Forskaren kan visserligen med rätta utfästa sig att hålla forskningsmaterialet utom insyn för ”obehöriga”, men äger inte att själv slutgiltigt avgöra vem som är behörig. Om saken ifrågasätts genom överklagande, fastställs den av domstol. En offentligt anställd forskare kan alltså inte garantera att arkiverade personuppgifter kommer att vara strikt oåtkomliga utanför den egna forskargruppen, institutionen eller universitetet. Forskaren kan dock alltid redogöra för de mått och steg som faktiskt vidtas för att minimera att känsliga personuppgifter sprids.

Informationsmaterial

Bohlin, Alf, Offentlighet & sekretess i myndighets forskningsverksamhet. Riksarkivets rapportserie 1997:2

Hellners, Trygve, Förvaltningslagen med kommentarer. Stockholm 2003

Holstad, Sigvard, Sekretess i allmän verksamhet. En introduktion till de grundläggande reglerna. Andra upplagan. Stockholm 2003.

Personuppgifter i forskningen – vilka regler gäller? En informationsbroschyr utgiven av Statistiska centralbyrån, Datainspektionen och Socialstyrelsen. Stockholm 2005

Noter

- 1) Se bl.a. dom av Hovrätten för Västra Sverige den 8 februari 2006 angående tjänstefel (mål nr B 3339-05) samt följande domar i Kammarrätten i Göteborg; den 6 februari 2003 (mål nr 5741-2002), den 11 augusti 2003 (mål nr 3396-03) och den 4 maj 2004 (mål nr 1070-04). Se även dom av Göteborg Tingsrätt den 17 mars 2006 angående undertryckande av urkund (mål nr B 4268-05)
- 2) Motion 2003/04:K379 om Sekretess och handlingars offentlighet av Mia Franzén (fp). Riksdagen fattade beslut i ärendet den 24 maj 2004 (se riksdagsbeslut 2003/04:123)
- 3) Konstitutionsutskottets betänkande 2003/2004:KU17, s. 33 ff.
- 4) Konstitutionsutskottets betänkande 2003/2004:KU17, s. 36 f.
- 5) TF (1949:105).
- 6) SekrL (1980:100)
- 7) FL (1986:223)
- 8) PUL (1998:204)
- 9) Lag om etikprövning av forskning som avser människor (2003:460)
- 10) Vissa högskolor ex. Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping drivs i privaträttslig regi och utgör inga statliga myndigheter.
- 11) Arkivlagen (1990:782)
- 12) Se t.ex. "Bevarande och gallringsplan för forskningsmaterial" vid Umeå universitet (www.foark.umu.se/infosok/handbok/Bevarande-&gallringsplan.pdf)