

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
kopia till: Ju.L6@regeringskansliet.se

Remissyttrande över delbetänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar (SOU 2024:63)

Ert diarienummer Ju2024/01778

Sammanfattande ställningstagande

Förvaltningsrätten i Malmö har granskat betänkandet utifrån ett allmänt och principiellt rättssäkerhetsperspektiv, den verksamhet domstolen bedriver och lagtekniska överväganden.

Förvaltningsrätten i Malmö avstyrker förslaget i betänkandet. Domstolen lämnar några inledande anmärkningar och framför därefter några tematiska synpunkter.

Inledande anmärkningar

Det behov som betänkandet har kartlagt kan enligt utredaren tillgodoses på två principiellt skilda sätt. Den väg som framgår i direktiven är att utgå från den nuvarande strukturen i offentlighets- och sekretesslagen, och införa ytterligare en undantagsregel som medger att annars sekretessbelagd information lämnas ut mellan myndigheter. Ett enligt utredaren bättre alternativ vore att som huvudregel avskaffa sekretessen mellan myndigheter i fråga om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, med relevanta inskränkningar och undantag för att tillförsäkra enskilda ett adekvat integritetsskydd. Motivet för detta alternativ är bland annat rättsutvecklingen avseende dataskydd samt vad som framkommit i utredningens kartläggning gällande tillämpningssvårigheter med nuvarande reglering.

Förvaltningsrätten instämmer i betänkandets inledande bedömning att det andra alternativet vore att föredra. Om lagstiftaren önskar uppnå ett informationsutbyte i den omfattning som anges i direktiven, vore det tydligare att genomföra en genomgripande reform med uppgiftsutbyte som huvudregel tillsammans med välavvägda undantagsbestämmelser. Detta har dock inte varit utredningens uppdrag.

Utredningen nämner återkommande att offentlighets- och sekretessregleringen generellt är rörig och svårtillämpad, och att detta medför att gällande sekretessbrytande bestämmelser inte tillämpas i den

omfattning som vore möjligt och ändamålsenligt. Vidare anger utredningen att enskilda handläggare inte alltid besitter tillräckliga kunskaper och att riskerna med ett felaktigt utlämnande skapar en alltför stor försiktighet. Den föreslagna bestämmelsen är tänkt att erbjuda en lösning på problemet genom sitt breda tillämpningsområde och möjligheten att använda den i första hand utan att först pröva ett utlämnande enligt andra bestämmelser.

Förvaltningsrätten anser inte att ovanstående utmaningar kan motivera den föreslagna bestämmelsen. Myndigheter och andra som ska tillämpa offentlighets- och sekretesslagen, liksom all annan relevant lagstiftning, ska ta ansvar för att vidta de åtgärder som krävs för att kunna utföra sitt uppdrag, vari utbyte av information mellan myndigheter ingår, samt få till stånd en rättsutveckling. Om en uppgift är offentlig eller sekretess inte hindrar att den lämnas till en annan myndighet, är myndigheten skyldig att lämna ut dem på begäran. Omotiverade försiktighetsåtgärder är ett ingrepp i principen om samverkan mellan myndigheter (8 § förvaltningslagen och 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen). Såsom utredaren konstaterar finns dessutom en beaktansvärd risk för att den föreslagna undantagsregeln, som i och för sig skulle vara en förenkling, liksom andra undantagsregler kommer att tillämpas restriktivt till följd av dels dess undantagskaraktär, dels enskilda tjänstemäns rädsla för att göra fel.

Behovs- och konsekvensanalyserna brister

Den föreslagna bestämmelsen innebär en ökning av mängden uppgifter som får utbytas mellan myndigheter. Samtidigt är vissa motstående intressen grundlagsskyddade. Ett införande av en sekretessbrytande bestämmelse för sådana uppgifter måste föregås av en omfattande behovs- respektive konsekvensanalys.

De analyser som betänkandet redogör för är inte tillräckligt djupgående. Förvaltningsrätten saknar till exempel överväganden om mindre ingripande åtgärder och den barnkonsekvensanalys som görs är alltför översiktlig. Det kan vidare konstateras att det genomgående inte görs någon skillnad på uppgifter rörande fysiska respektive juridiska personer. Förvaltningsrätten har förståelse för att det är svårt att konkretisera de förväntade positiva effekterna av förslaget. I vissa avseenden uppger utredningen dessutom att effekterna är beroende av faktorer som ligger utanför utredningens uppdrag att ta ställning till. Oavsett svårigheterna leder dessa osäkerheter till att effekterna av förslaget inte på ett tillfredsställande sätt kan värderas i förhållande till det integritetsintrång den enskilde utsätts för. Det anser förvaltningsrätten är ett problem.

Ett bekymmer vid genomförandet av en ordentlig konsekvensanalys är att utredningen bara är en av flera pågående utredningar på temat. De många lagstiftningsärendena medför svårigheter att överblicka vad den föreslagna bestämmelsen faktiskt innebär och hur den kommer att samspela med andra nya bestämmelser. Att flera utredningar på området pågår parallellt ställer höga krav på var och en av dem att genomföra just djupgående behovs- och konsekvensanalyser.

Förutsebarheten för den enskilde brister

Utredaren anser att den föreslagna bestämmelsen uppfyller Europakonventionens krav på förutsebarhet med den innebörden att berörda personer ges möjlighet att anpassa sitt agerande efter bestämmelsen. Förvaltningsrätten ställer sig tveksam till denna slutsats.

Som nämnts ovan konstaterar utredaren att effekterna av förslaget är beroende av faktorer som inte är beroende av lagstiftningen och som ligger utanför utredningens uppdrag att ta ställning till. Främst uppges detta handla om hur olika myndigheter väljer att samverka och agera utifrån de möjligheter bestämmelsen ger utrymme för. Just sådana osäkerhetsfaktorer medför enligt förvaltningsrätten att det blir mycket svårt för den enskilde att dra några rimliga slutsatser kring hur en lämnad uppgift kommer att behandlas av mottagaren. Förutsebarheten är alltså starkt begränsad redan av det skälet.

Vidare kan uppgifterna i vissa fall komma att lämnas mellan myndigheter i flera led med stöd av bestämmelsen. Hos de mottagande myndigheterna kan uppgifterna skyddas av olika stark sekretess eller vara offentliga beroende på vilken typ av verksamhet som bedrivs. Den enskilde, som inte själv kan påverka hur mottagaren delar uppgiften med andra myndigheter, kan alltså inte utgå från att den grad av sekretess som gäller för den verksamhet där uppgiften lämnas kommer att skydda uppgiften framgent. Vilken grad av skydd som gäller för en uppgift hos en myndighet påverkas inte bara av om det finns en tillämplig sekretessbestämmelse och vilket skaderekvisit en sådan bestämmelse innehåller. Skyddets omfattning påverkas också av om det finns uppgiftsskyldigheter eller andra sekretessbrytande bestämmelser. Ytterligare en omständighet som påverkar styrkan i skyddet är om den tillämpliga sekretessbestämmelsen har företräde framför den grundlagsskyddade meddelarfriheten eller inte. Som huvudregel har offentliganställda meddelarfrihet för uppgifter som de får del av i tjänsten även om uppgifterna omfattas av tystnadsplikt. Det gäller t.ex. för poliser (jfr 35 kap. 24 § offentlighets- och sekretesslagen). För vissa offentliganställda t.ex. inom socialtjänsten gäller dock inte meddelarfriheten om uppgifterna omfattas av tystnadsplikt (26 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen). En uppgift som lämnas från socialtjänsten till polisen omfattas således av sekretessbestämmelser hos båda myndigheterna och med liknande skaderekvisit. Skyddet för den personliga integriteten är trots det svagare hos polisen, eftersom enskilda medarbetare där, till skillnad från hos socialtjänsten, har meddelarfrihet avseende uppgifterna. Även med hänsyn till dessa effekter av regleringen blir det i det närmaste omöjligt för den enskilde att förutse vilka konsekvenser det kan medföra att lämna en viss uppgift till en myndighet. Denna brist läks inte av omständigheten att även nuvarande sekretessreglering är svår att överblicka för den enskilde.

Det är i och för sig riktigt att det inte kan ställas upp krav om att den enskilde ska kunna förutse exakt vilka förfaranden bestämmelsen ger upphov till. Även med beaktande av det anser förvaltningsrätten att den föreslagna bestämmelsens vida räckvidd, också tillsammans med den begränsning som anges, medför att enskilda inte har möjlighet att skapa

sig en tillräcklig bild av det uppgiftsflöde som kan komma att ske och vilken grad av sekretess som då skyddar uppgiften.

Särskilt om sekretessen i socialtjänsten

Betänkandet anger att sekretess inom socialtjänstens verksamhet har varit undantagen generalklausulens tillämpningsområde sedan 1980 års sekretesslag infördes, och att det alltsedan dess förutsatts finnas ett motsatsförhållande mellan uppgiftslämnande från socialtjänsten till andra myndigheter och förutsättningarna för socialtjänsten att utföra sina uppgifter. Betänkandet ifrågasätter nu om detta ursprungliga antagande är riktigt och anger att risken för förtroendeskada under alla förhållanden bör vara avsevärt mycket mindre än lagstiftaren tidigare har antagit. Utredningen hänvisar till att det finns begränsad forskning kring i vad mån förtroendet faktiskt påverkas av informationsdelning mellan myndigheter och att det redan i dag finns ett stort antal bestämmelser som ger möjlighet, och i vissa fall en skyldighet, att lämna uppgifter från socialtjänsten till andra myndigheter. Uppgifterna är också av vitt skilda slag och det förekommer uppgifter som sällan uppfattas som skyddsvärda utanför socialtjänstens verksamhet.

Förvaltningsrätten anser att det ovan nämnda inte motiverar en annan bedömning av socialtjänstsekretessen än den som gjorts tidigare. Den förändrade hållningen i betänkandet synes närmast vara en följd av direktivens utgångspunkt, nämligen att ett mer omfattande informationsutbyte är nödvändigt och utgör det enda möjliga sättet att möta pågående samhällsförändringar. Det finns dock inte några studier eller forskning som belyser hur en ökad informationsdelning skulle påverka socialtjänstens möjlighet att bedriva sin kärnverksamhet. Förvaltningsrätten anser att redan denna omständighet starkt talar emot den bedömning som utredaren nu gör i fråga om omfattningen av det skydd för personuppgifter som behövs på socialtjänstområdet. Ytterligare försiktighet när det gäller detta är kanske påkallad med hänsyn till den desinformation som för närvarande riktas mot socialtjänstens arbete och som tycks ha till syfte att undergräva just förtroendet för verksamheten.

Betänkandet framhåller att den föreslagna bestämmelsen inte omfattar någon absolut skyldighet för socialtjänsten att lämna ut en uppgift till en annan myndighet. En sekretessbrytande bestämmelse i kombination med skyldigheten i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen innebär dock i praktiken en uppgiftsskyldighet om en myndighet begär uppgifter från en annan myndighet. Det finns således en risk för en förtroendeskada som enligt förvaltningsrätten inte kan läkas av den ventil som i undantagsfall kan medföra att en uppgift ändå inte lämnas ut.

Förtroendet för rättsväsendet kan komma att påverkas

Förvaltningsrättens uppfattning är att den föreslagna bestämmelsen kan påverka om domstolar alljämt kommer att betraktas som opartiska.

Enligt den föreslagna bestämmelsen behöver en uppgift inte lämnas ut om övervägande skäl talar mot det. Betänkandet framhåller att denna ventil bland annat innebär att det finns utrymme för domstolar att avstå från att lämna ut uppgifter i de fall det kan inverka på förtroendet för

domstolarnas opartiskhet. Vidare anger utredaren att domstolarna bör vara återhållsamma när det kommer till att lämna vissa uppgifter som uppkommit i den rättskipande verksamheten.

Förvaltningsrätten konstaterar först att det känns främmande utifrån offentlighets- och sekretesslagens systematik att beakta effekterna av ett utlämnande för den utlämnande myndighetens opartiskhet och förtroende när uppgiften inte skyddas av en sekretessbestämmelse till skydd för myndighetens egen verksamhet (15–20 kap. offentlighets- och sekretesslagen). Det relevanta för bedömningen av om en uppgift som omfattas av en sekretessbestämmelse till skydd för en enskild kan lämnas ut är skyddsvärdet av den enskilda uppgiften.

Förvaltningsrätten ifrågasätter mot bakgrund av utredningens bedömning värdet av att den sekretessbrytande bestämmelsen även omfattar domstolars verksamhet. Vidare kan redan det förhållandet att domstolar till synes medverkar till ett ökat informationsutbyte på de i direktiven angivna grunderna enligt förvaltningsrätten innebära att allmänhetens syn på domstolars opartiskhet påverkas negativt. Detta gäller bestämmelsen i allmänhet, och ett utlämnande på eget initiativ i synnerhet. Det bör aldrig råda några tvivel för den enskilde om att en uppgift som lämnats till domstolen hanteras där enbart på ett sätt som ligger inom ramen för domstolarnas uppdrag – att döma.

Med hänsyn till utredningens resonemang om hur ventilen bör tillämpas i domstol, konstaterar förvaltningsrätten också att en inkludering av domstolarna i bestämmelsens tillämpningsområde bör få endast en marginell effekt på omfattningen av informationsutbytet om någon. Samtidigt är det inte möjligt att i tillräcklig utsträckning skydda förtroendet för rättsväsendet genom den föreslagna ventilen. Under alla omständigheter är det därför nödvändigt att lagstiftaren klargör vikten av att den myndighet till vilken domstolen lämnar en uppgift beaktar den grad av sekretess som gäller för uppgiften hos domstolen i sin vidare behandling.

Inget ökat resursbehov för förvaltningsrätten

Förvaltningsrättens uppfattning är att bestämmelsen i dess föreslagna lydelse inte kan antas leda till någon effektivitetsvinst för domstolarna. Det kan antas att domstolarna inte i någon större utsträckning har behov av att få information av andra myndigheter med stöd av den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen. Även med beaktande av att domstolen i något fall kan behöva lämna ut uppgifter till en annan myndighet, kan hanteringen hos förvaltningsrätten inte antas medföra något nämnvärt ökande resursbehov. En faktor av betydelse vid den bedömningen är att relativt många uppgifter hos en domstol om parter och innehållet i olika beslut är offentliga även om det finns tillämpliga sekretessbestämmelser för måltypen. Domstolen är därmed redan idag skyldig att lämna uppgifterna till en annan myndighet som begär det (6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen).

Lagtekniska synpunkter

Förvaltningsrätten har inga invändningar i fråga om den föreslagna bestämmelsens utformning och anser att dess placering i offentlighets- och sekretesslagen är riktig. Rubriksättningen överensstämmer dock inte med systematiken i övriga delar av kapitel 10 i lagen. Rubriken bör i stället, som övriga rubriker i kapitlet mera konkret beskriva syftet med bestämmelsen, t.ex. Felaktiga utbetalningar och andra regelöverträdelser.

Utredaren anger att det saknas behov av övergångsbestämmelser. Avsaknad av övergångsbestämmelser innebär dock, till exempel avseende utlämnande av uppgifter som omfattas av socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, att även uppgifter som lämnats in till socialtjänsten innan införandet kan lämnas ut med stöd av den nya bestämmelsen. Detta är inte tillfredsställande ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Detta remissyttrande har beslutats av chefsrådmannen Ulrika Geijer. I handläggningen har även den administrativa fiskalen Hanne Nordqvist och förvaltningsrättsfiskalen Johanna Jomand deltagit.

Ulrika Geijer

Johanna Jomand

Hanne Nordqvist