

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Ju2024/01778

Delbetänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar SOU 2024:63

Inledande och övergripande synpunkter

Förvaltningsrätten ifrågasätter inte att det finns ett behov för myndigheter att i större utsträckning och på ett enklare sätt utbyta uppgifter med varandra. Särskilt i syfte att förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet – så som anges i utredningsdirektiven. Förvaltningsrätten har därför som utgångspunkt inget att erinra mot att det införs en generell sekretessbrytande bestämmelse.

Förvaltningsrätten anser dock att det finns ett antal frågetecken, eller brister, med den föreslagna bestämmelsen och förvaltningsrätten kan inte helt instämma i utredningens slutsats på s. 471 att utformningen av bestämmelsen, tillsammans med övrig reglering som begränsar svenska myndigheters utrymme att behandla personuppgifter, utgör tillräckliga och adekvata skyddsåtgärder för enskildas personliga integritet.

På ett övergripande plan har förvaltningsrätten framför allt synpunkter på punkten 5 i den föreslagna bestämmelsen, alltså att uppgifter ska kunna lämnas från en myndighet till en annan om det behövs för att handlägga ärenden i författningsreglerad verksamhet. Förvaltningsrätten kan se ett behov av en bestämmelse som omfattar fler situationer än de, i huvudsak brottsfokuserade, som avses i punkterna 1–4. Det går exempelvis att tänka sig ett behov för myndigheter att lämna uppgifter mellan sig för skydda liv och hälsa, eller för att avvärja en fara för samhället. Så som punkt 5 nu är formulerad skulle den emellertid möjliggöra utlämnanden av ett mycket stort antal uppgifter i väldigt många olika situationer och, precis som utredningen anger, är det svårt att överblicka alla de situationer då den skulle kunna tillämpas. Det är därmed även mycket svårt att förutse konsekvenserna av införandet av en sådan bestämmelse.

Vidare har ett antal nya sekretessbrytande bestämmelser nyligen införts, och fler utreds. Det är därför svårt att redan nu dra slutsatsen att dessa och befintliga bestämmelser, tillsammans med punkterna 1–4 i den föreslagna

bestämmelsen, inte skulle vara tillräckliga för att uppnå de primära mål som anges i utredningsdirektiven.

Förvaltningsrätten bedömer också att de övriga brister i utformningen av bestämmelsen som domstolen har identifierat, och som redovisas nedan, skulle få som störst konsekvenser vid tillämpningen av punkten 5. Även dessa synpunkter talar således för att punkten 5, så som den är föreslagen, inte bör införas utan ytterligare överväganden.

Sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretess

I betänkandet uttrycks i avsnitt 2.4.3 uppfattningen att det inte är möjligt att på ett konsekvent sätt upprätthålla någon åtskillnad mellan sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretess samt att det i sammanhanget inte finns någon mening med att försöka göra det.

Det är möjligtvis korrekt att det inte är av betydelse för utformningen av det aktuella förslaget, så som det är formulerat. Förvaltningsrätten vill dock understryka att det finns en såväl juridisk som praktisk skillnad mellan undantag från sekretess och sekretessbrytande bestämmelser. Är en uppgift undantagen sekretess behöver någon sekretessbedömning inte göras – sekretess råder aldrig. Finns det däremot en sekretessbrytande bestämmelse omfattas uppgiften som utgångspunkt av sekretess och en bedömning behöver, i princip alltid, göras av om uppgiften ändå kan lämnas ut. Denna skillnad bör framhållas och beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Uppgifter som inte har dokumenterats

I betänkandet föreslås på s. 266–268 att även uppgifter som inte har dokumenterats ska få lämnas ut enligt den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen. I betänkandet konstateras att det, till skillnad från 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, inte finns någon sekretessbrytande bestämmelse som är utformad på ett sådant sätt att den endast tar sikte på uppgifter som myndigheter förfogar över. Utredningen bedömer att det inte finns skäl att göra avsteg vid utformningen av den nu aktuella sekretessbrytande bestämmelsen, och föreslår därför att den inte ska begränsas till att endast avse uppgifter som myndigheterna förfogar över.

Förvaltningsrätten ifrågasätter utredningens slutsats. Att ordet förfogar finns i 6 kap. 5 § OSL syftar till att uttrycka att utlämnanden som regleras i den bestämmelsen ska vara vidare än att bara avse uppgifter som finns i allmänna handlingar, vilket är fallet vid utlämnanden till enskilda, som regleras i 6 kap. 4 § OSL (och i 2 kap. TF). Att frånvaron av ordet förfogar i vissa andra bestämmelser innebär att dessa bestämmelser skulle gälla andra uppgifter än sådan som så att säga är myndighetens uppgifter är en inte helt given slutsats som förvaltningsrätten har svårt att instämma i.

Bestämmelserna i OSL gäller som utgångspunkt myndigheter och deras verksamheter, och personer som får kännedom om uppgifter genom att de för det allmännas räkning deltar i myndighetsverksamhet på grund av anställning, uppdrag eller liknande (se 1 kap. 1 § och 2 kap. 1 § OSL). Under vissa förhållanden omfattas även företag och institutioner av reglerna i OSL (se 2 kap. 3 och 4 §§ OSL).

Att det är en utgångspunkt att det enbart är uppgifternas innehåll och förekomst i ett visst sammanhang som bestämmer om de ska omfattas av sekretesskydd, och inte om uppgifterna är dokumenterade eller inte, eller om uppgifterna finns i en handling som är allmän handling eller i annan handling är enligt förvaltningsrättens bedömning en annan fråga. Det är dock inte detsamma som att varjehandla tanke och uppfattning hos en enskild medarbetare bör vara föremål för uppgiftsutlämnande enligt den föreslagna bestämmelsen.

Eftersom OSL som utgångspunkt enbart avser utlämnande av myndigheters uppgifter är det således logiskt att det inte uttryckligen anges i de sekretessbrytande bestämmelser som finns i OSL att myndigheten ska förfoga över uppgiften och kan inte tas till intäkt för att något annat skulle gälla i dessa fall. För det fall att saken var den omvända skulle samtliga minnen och tankar hos myndigheternas medarbetare kunna bli föremål för utlämnande – oberoende av dess koppling till myndighetens verksamhet. Det skulle leda till svåra, och rent av märkliga, gränsdragningsfrågor. Det är vidare rimligt att utgå från att det råder ordning och reda på en myndighet och att myndighetens tjänstemän dokumenterar uppgifter som de bedömer är av relevans. Det är således förvaltningsrättens bestämda uppfattning att bestämmelserna i OSL enbart avser myndigheters uppgifter, och att så bör gälla även den i betänkandet föreslagna bestämmelsen. Det bör framhållas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Rutinmässiga utlämnanden

Förvaltningsrätten anser att det, trots de överväganden som redogörs för i betänkandet på s. 268 och 269, fortfarande behövs förtydliganden gällande utredningens slutsats att den föreslagna bestämmelsen medger rutinmässiga utlämnanden. Detta särskilt som det föreskrivs att en intresseavvägning ska göras i varje enskilt fall för att bedöma om uppgifterna kan lämnas ut. Att avstå från det, för att i stället göra en bedömning utifrån den sekretess som typiskt sett finns för en kategori av uppgifter, riskerar därmed att leda till att myndigheten missar omständigheter som i ett enskilt fall innebär att det finns övervägande skäl mot ett utlämnande. Myndigheten kommer i ett sådant fall att ha röjt sekretessbelagda uppgifter.

En intresseavvägning

Överföring av sekretess

I betänkandet anges på s. 310 att utredningen övervägt möjligheten att i stället för en intresseavvägning i bestämmelsen föreslå en reglering om överföring av sekretess. Utredningen har emellertid kommit fram till att det, av olika skäl, skulle riskera att medföra en ännu mer opraktisk och invecklad ordning än den nuvarande.

Förvaltningsrätten delar sammantaget utredningens farhågor med en sådan ordning, men menar att det likväl finns fördelar med denna som skulle kunna tas tillvara och komplettera den ordning som i stället föreslås. Ett förslag är att uppgifter som omfattas av stark sekretess hos den utlämnande myndigheten förses med en form av sekretessmarkering när de lämnas ut till en annan myndighet. Detta för att uppmärksamma den mottagande myndigheten på att stark sekretess tidigare har rått, och att det därmed

skulle kunna anses föreligga övervägande skäl mot ett eventuellt vidare utlämnande i enlighet med vad som förs fram nedan.

Ett annat förslag är att införa en till 21 kap. OSL kompletterande bestämmelse som garanterar en miniminivå av sekretesskydd, på så sätt som Arbetsmiljöverket har föreslagit i sitt yttrande över betänkandet. Det skulle kunna förhindra att känsliga uppgifter sprids till allmänheten på sätt som inte har avsetts, och skulle därmed också kunna bidra till att fler uppgifter bedöms kunna lämnas ut till andra myndigheter.

Vad ska beaktas i intresseavvägningen?

I avsnitt 7.2.2 i betänkandet analyseras och exemplifieras vad som kan beaktas vid intresseavvägningen, och bl.a. anges att sekretesskyddet hos den mottagande myndigheten ska vägas in i bedömningen. För det fall att en myndighet överväger att lämna ut en uppgift, som den tidigare mottagit från en annan myndighet, framstår det för förvaltningsrätten som naturligt att även styrkan på den sekretess som tidigare rått för uppgiften hos den myndigheten beaktas i intresseavvägningen. I utredningen diskuteras den saken emellertid inte. Det är därför en fråga som bör besvaras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

I kapitel 9 anges bl.a. att den generella sekretessbrytande bestämmelsen inte ska vara subsidiär till någon annan bestämmelse i, eller utanför, OSL. Om såväl den nu föreslagna bestämmelsen som en annan sekretessbrytande bestämmelse är tillämpliga samtidigt ska den bestämmelse tillämpas som medger ett utlämnande.

Förvaltningsrätten har inget att erinra mot den föreslagna ordningen. Domstolen anser emellertid att det bör förtydligas om förekomsten, och utformningen, av sådana andra sekretessbrytande bestämmelser är något som likväl ska beaktas vid intresseavvägningen enligt den generella sekretessbrytande bestämmelsen. För förvaltningsrätten framstår det nämligen som logiskt att vid intresseavvägningen åtminstone *ta hänsyn till* om lagstiftaren redan har valt att reglera den aktuella situationen och vilka rekvisit som då föreskrivits för att ett utlämnande ska få ske. Detta särskilt som det i övrigt finns mycket litet ledning kring hur intresseavvägningen ska göras i olika situationer och den avvägning som lagstiftaren normalt gör genom utformningen av specifika sekretessbrytande bestämmelser i dessa fall åläggs den enskilde handläggaren.

På s. 310 i betänkandet anges att den intresseavvägning som ska göras innebär att det finns utrymme för domstolarna att avstå från att lämna ut uppgifter i de fall det kan inverka på förtroendet för domstolarnas opartiskhet. Det är utredningens bedömning att domstolarna – med anledning av betydelsen för tilliten till rättsväsendet – även fortsättningsvis visar återhållsamhet när det kommer till att lämna vissa uppgifter som uppkommit under handläggningen av ett mål. Den sekretessbrytande bestämmelse som föreslås är enligt utredningen inte avsedd att innebära någon förändring i detta avseende.

Förvaltningsrätten anser att domstolarna även fortsättningsvis som huvudregel ska ha att förhålla sig till regler som ger sekretess och att domstolar således inte bör lämna ut uppgifter från den dömande verksamheten utom i de fall handlingen eller uppgiften inte omfattas av sekretess. Förtroendet för domstolarnas opartiskhet och tilliten till rättssystemet riskerar annars att äventyras. För att så ska vara möjligt är det enligt förvaltningsrättens mening emellertid inte tillräckligt med enbart den föreslagna intresseavvägningen.

Förvaltningsrätten anser således att denna fråga, och särskilt om uppgifter i domstolarnas dömande verksamhet ska vara undantagna den föreslagna bestämmelsen, behöver övervägas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Hälso- och sjukvårdssekretess

I remissmissivet anges att regeringen, förutom synpunkter på förslagen och materialet i betänkandet, också önskar synpunkter på utredningens resonemang om hur en sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig på hälso- och sjukvårdssekretess enligt 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) skulle kunna se ut.

Utredningens resonemang är i denna del mycket kortfattat. Liksom utredningen bedömer förvaltningsrätten att det skulle krävas grundliga analyser av de långsiktiga konsekvenserna för hälso- och sjukvården om sådana lagändringar, som diskuteras, gjordes. Förvaltningsrätten anser därför att nuvarande underlag inte är tillräckligt för att domstolen ska kunna lämna synpunkter i denna del.

Dataskydd och personuppgiftsbehandling

Förvaltningsrätten kan i denna del konstatera att den föreslagna bestämmelsen kommer att medföra att fler personuppgifter sprids, vilket ju också är syftet bakom förslaget. Myndigheter ska emellertid fortfarande inte samla in eller spara fler uppgifter än vad som behövs. Någon förändring i detta avseende är inte aktuell och EU:s dataskyddsförordning och den svenska dataskyddslagstiftningen gäller oberoende av den föreslagna bestämmelsen. Förvaltningsrätten anser också att det är en rimlig utgångspunkt att myndigheterna följer dataskyddskyddsreglerna. En mycket stor ökning av personuppgifter i omlopp innebär emellertid oundvikligen att risken för, och konsekvenserna av, felaktig hantering av dessa ökar. Särskilt den föreslagna punkten 5 skulle kunna öppna upp för onödigt utlämnande och spridning av personuppgifter, och därmed inte vara helt proportionell.

Behovet av en fortsatt översyn

Förvaltningsrättens bedömer att en central problematik på området är att det finns en konflikt mellan å ena sidan behovet av att myndigheter enklare och i större utsträckning ska kunna lämna uppgifter mellan sig och å andra sidan risken för att känsliga uppgifter som omfattas av stark sekretess hos en myndighet ska komma att spridas till allmänheten via en annan myndighet där svagare sekretess råder för uppgiften. Förvaltningsrätten kan konstatera att denna problematik till viss del skulle göra sig gällande även om sekretessen mellan myndigheter avskaffas. Detta eftersom samma uppgift fortfarande skulle ha olika starkt sekretesskydd gentemot enskilda beroende på hos vilken myndighet den fanns. En lösning vore att sekretesskyddet knöts till typen av uppgift, i stället för som nu, till myndigheten eller verksamheten som den förekommer i. Förvaltningsrätten anser att en översyn av sekretessregleringen utifrån ett sådant perspektiv och i samtidigt beaktande av bestämmelsen i 2 kap. 2 § TF vore önskvärt.

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Cecilia Mauritzon efter föredragning för lagmannen Eva-Lotta Hedin. Föredragande har varit förvaltningsrättsfiskalen Olof Björk. I handläggningen har även specialistföredraganden Kim Bohlin deltagit.

Cecilia Mauritzon

Olof Björk