



BESLUT

2025-11-06

Dnr SU FV-2782-25

Handläggare:
Rikard Skårfors
FD, Utbildningsledare
Rektors kansli,
Ledningssekretariatet

Yttrande över betänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor (SOU 2025:45)

Stockholms universitet har anmodats av Regeringskansliet (Justitiedepartementet) att inkomma med synpunkter på slutbetänkandet från Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor* (SOU 2025:45). Universitetet har följande att anföra.

Ställningstagande

Stockholms universitet avstyrker att förslagen läggs till grund för lagstiftning.

Synpunkter och skäl för ställningstagandet

Förslaget till ny bestämmelse i 6 kap. 5 a § offentlighets- och sekretesslagen (OSL)

Den föreslagna ordningen innebär att myndigheter utöver redan existerande uppgiftsskyldigheter ska få lämna uppgifter till andra myndigheter utan föregående begäran, under förutsättning att uppgifterna inte är sekretessbelagda samt att uppgifterna kan antas ha betydelse för den mottagande eller utlämnande myndigheten i dess författningsreglerade verksamheter. Förslaget är problematiskt av flera skäl.

Förslaget om att myndigheter *på eget initiativ* ska lämna uppgifter till andra myndigheter, om myndigheten antar att det kan vara av betydelse för andra myndigheter, aktualiserar flera frågor. Det första är i vilken utsträckning som myndigheter kan göra sådana bedömningar av andra myndigheters behov av information.

Vidare aktualiseras frågor om bedömningen av sekretesskyddet i sådana situationer. Enligt utredningens direktiv ska samtliga uppgifter som inte är sekretessreglerade i det enskilda fallet omfattas, dvs. offentliga uppgifter, uppgifter omfattas av ett undantag från sekretess, uppgifter som får lämnas ut efter en sekretessprövning och uppgifter som kan lämnas ut med stöd av sekretessbrytande regler (s. 95). Samtliga kategorier av uppgifter kan ska därmed kunna lämnas ut enligt den föreslagna regeln i 6 kap 5 a § OSL. I delbetänkande SOU 2024:63 föreslogs en ny sekretessbrytande regel i 10 kap. 15 a §, med ett mycket brett tillämpningsområde. Förslaget har redan införts genom SFS 2025:934 och träder i kraft den 1 december 2025. Tillsammans med den nya regeln i 10 kap. 15a § OSL, innebär förslaget till nytt lagrum i 6 kap. 5a § att myndigheter på eget initiativ får lämna ut en stor mängd uppgifter som i grunden är sekretessreglerade, men som omfattas en sekretessbrytande regel.

Det sagda innebär vidare att en myndighet som vill lämna ut uppgifter med stöd av den föreslagna 6 kap. 5 a § OSL många gånger behöver göra en prövning om huruvida i grunden sekretessbelagda uppgifter kan lämnas ut med stöd av undantag från sekretess, efter en sekretessprövning eller med stöd av sekretessbrytande regler. Vad gäller frågor om sekretess är det som bekant huvudregeln att bedömningen om en uppgift är sekretessbelagd eller inte sker i det konkreta fallet utifrån skadebedömningar. Det finns i 5 kap. 5 § OSL reglering av s.k. sekretessmarkeringar som innebär att man indikerar att en uppgift sannolikt omfattas av sekretess men sådana sekretessmarkeringar kan inte ersätta prövning av sekretessen i det enskilda fallet.

Som Stockholms universitet konstaterade i ett tidigare yttrande av ovannämnda delbetänkande SOU 2024:63 (Dnr SU-3097-24, den 17 december 2024) vad gäller förslaget till 10 kap. 15 a § OSL innebär det att den utlämnande myndigheten alltså måste göra en egen skadebedömning, som i förhållande till utlämnande till myndigheter ska ske utan någon förfrågan från en annan myndighet, och därmed utan information om behov, sammanhang eller syfte vad gäller användningen av informationen. Som redan påpekats innebär det att skadebedömningen alltid måste vara helt abstrakt. I de fåtaliga fall där absolut sekretess gäller är en helt abstrakt sekretessbedömning möjlig eftersom man i sådana fall bara behöver bedöma om en uppgift faller inom någon absolut sekretessbestämmelse, eftersom man i sådana fall inte behöver bedöma om skada eller men föreligger. I övrigt måste man bedöma sekretessen i det enskilda fallet utifrån den skadebedömning som blir aktuell. (Rätten att begära ut uppgifter anonymt innebär att skadebedömningen i vissa fall närmar sig det abstrakta, men i sådana fall har accepterats att möjligheterna till utlämnande på grund av svårigheten att bedöma skador och omöjligheten av att meddela villkor för utlämnande kan bli mer begränsade). Avseende de bestämmelser där stark sekretess råder ska utlämnande ske bara om det står klart att skada eller men *inte* uppkommer vid ett utlämnande. I praktiskt hänseende torde skada eller men sällan kunna uteslutas vid en abstrakt prövning, varför den praktiska betydelsen av stadgandet torde bli begränsad avseende uppgifter med stark sekretess.

En annan fråga som är aktualiseras av konstruktionen av den föreslagna 6 kap. 5 a § OSL är att myndighetens befogenhet att lämna uppgifter är skönsmässig (eftersom myndigheten ”får” i motsats till ”ska” lämna uppgifter). Denna ordning framstår i viktiga avseenden som

problematiskeftersom risken är att det leder till en splittrad och eventuellt oklar praxis hos myndigheter vad gäller att lämna uppgifter.

Även om den föreslagna regleringen i 6 kap. 5 a § OSL är begränsad till att gälla uppgifter som inte är sekretessbelagda, så är det dock klart att det finns en väsentlig skillnad mellan den nuvarande ordningen med sekretessbrytande regler som tillämpas i vissa situationer avseende vissa uppgifter, och den generella befogenheten att dela uppgifter som inte är sekretessbelagda med andra myndigheter. Den jämförelse som görs i betänkandet mellan befintliga undantagsregler och den föreslagna regleringen framstår därför inte som i alla avseenden relevant.

Frågor om förhållandet mellan den föreslagna 6 kap. 5 a § OSL och 2 kap. 6 § 2 st. regeringsformen (RF)

Förslaget till ny bestämmelse i OSL aktualiserar också frågor bl.a. om skyddet för grundläggande rättigheter, framförallt vad gäller 2 kap. 6 § 2 st. RF. 2 kap. 6 § 2 st. RF innebär ett skydd för den enskilde mot övervakning som innebär kartläggning av den enskildes personliga förhållanden i betydande utsträckning i den mån det sker utan samtycke. 2 kap. 6 § 2 st. RF är begränsningsbar, och liksom övriga begränsningsbara rättigheter i 2 kap. RF kan begränsas genom lag, för syften godtagbara i ett demokratiskt samhälle, och i det fall som det är nödvändigt i det enskilda fallet.

2 kap. 6 § 2 st. RF är konstruerad så att den tillåter en lång rad fall av registrering av uppgifter om enskilda som rör den enskildes personliga förhållanden, och den är begränsad till att tillämpas på mer kvalificerade intrång i den personliga integriteten. Den ordning som lagstiftaren valt av RF 2 kap. 6 § 2 st. är orienterad mot konsekvensen av övervakning/registrering av uppgifter om enskildas personliga förhållanden, snarare än att fokus ligger på avsikten med registrering i ett enskilt fall. I bedömningarna av registrering av uppgifter om enskildas personliga förhållanden har man ansett att myndigheters registrering av enstaka uppgifter för vissa specifika uppgifter, typiskt sett inte är så omfattande att de når upp till den form av omfattande övervakning som träffas av RF 2 kap. 6 § 2 st.

Det innebär att RF 2 kap. 6 § 2 st. förutsätter att myndigheters registrering av data om de inte ska nå upp till den grad att det aktualiserar frågor om tillämpligheten av RF 2 kap. 6 § 2 st. som huvudregel inte generellt ska kunna spridas mellan myndigheter. I den mån uppgifter generellt kan spridas mellan myndigheter, så innebär det potentiellt att så många uppgifter samlas hos någon myndighet (varvid det inte torde gå att bedöma på förhand vilken myndighet som det kan bli fråga om) att RF 2 kap. 6 § 2 st. aktualiseras. I sådana fall krävs uttrycklig reglering i lag för registrering och hantering av sådana uppgifter hos myndigheten (och potentiellt de flesta myndigheter). Eftersom man i lagstiftningspraxis sedan lång tid tillbaka ansett att registerförfattningar ska meddelas i form av lag är det dock knappast i sig ett problem.

I de fall som så omfattande mängder data samlas hos en myndighet att RF 2 kap. 6 § 2 st. blir tillämplig gäller även övriga krav för rättighetsbegränsningar. Man måste utgå från att syftet att underlätta genomförande av författningsreglerade verksamheter hos myndigheter normalt

är ett godtagbart syfte för rättighetsbegränsningar. I betydande utsträckning skulle tillämpningen av den föreslagna 6 kap. 5 a § OSL styras av den tidigare föreslagna 10 kap. 15 a § OSL. 2 kap. 6 § 2 st. RF är en begränsningsbar rättighet, men eftersom 2 kap. 21 § RF numera anses ställa krav på att rättighetsbegränsande åtgärder är nödvändiga (d.v.s. inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den) i det enskilda fallet (NJA 2012 s. 400), så innebär det att varje myndighets omfattande kartläggning av enskilda ska vara nödvändig i det enskilda fallet. Det är tveksamt om den reglering som föreslås i det här aktuella betänkandet där myndigheter skönsmässigt ska lämna uppgifter enligt principen att det kan vara till nytta för myndigheter i deras författningsreglerade verksamhet ska fullgöra sina uppgifter, är så preciserad att det går att bedöma om det är nödvändigt. Det föreslagna rekvisitet för utlämnande, ”kan antas vara av betydelse” för myndigheters författningsreglerade verksamhet måste språkligt sett förstås som ett avsevärt lägre ställt krav än att något ”inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett” rättighetsbegränsningen. Även dessa bedömningar torde vara svåra att göra vid tillämpningen av RF 2 kap. 6 § 2 st., d.v.s. en utlämnande myndighet torde sällan helt kunna bedöma om den mottagande myndighetens uppgifter, aktualiserar frågor om omfattande kartläggning av den enskilde och sådan kartläggnings nödvändighet.

Dessa problem är inte helt unika för den föreslagna regleringen i 6 kap. 5 a § OSL, men berör generella regler om informationsutbyte mellan myndigheter med särskild styrka eftersom deras effekt vad gäller i vilka sammanhang som information om den enskilde ansamlas och för vilka syften de kan användas, med sådan reglering riskerar att bli svåröverskådlig. Rättighetsbegränsningar får inte heller vara så omfattande att de hotar den fria åsiktsbildningen. Det är dock i sig knappast troligt att dessa regler generellt gör det.

Förhållande till Art. 8 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR)

Oavsett det faktum att någon uttrycklig proportionalitetsprincip avseende intresseavvägningar inte finns vad gäller begränsningar av grundläggande rättigheter i 2 kap. RF, medför bundenheten till EKMR, att sådana proportionalitetsbedömningar aktualiseras i förhållande till (i detta fall) Art. 8 EKMR. Av rättspraxis (se bl.a. RÅ 1996 ref. 40, RÅ 1999 ref. 76, NJA 2012 s. 400 m.fl.) framgår att sådana proportionalitetsprövningar ska göras i det enskilda fallet, vilket alltså måste kunna tolkas som att tillämpningen under 6 kap. 5 a § OSL i de avseenden som rör personliga förhållanden som omfattas av Art. 8 EKMR:s privatlivsskydd kan begränsas.

Frågor om förhållandet till Art. 8 EU-stadgan och EU:s dataskyddsförordning

Reglerna om generella möjligheter att utlämna ej sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter aktualiserar också frågan om förenlighet med EU:s dataskyddsförordning, i synnerhet dess krav på att användning av data för andra ändamål än de samlats in för måste vara förenliga med ursprungliga ändamålen, men också vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle och proportionerliga (ytterst grundas dessa krav på Art. 8 EU-stadgan om

grundläggande rättigheter och de krav på begränsningar av rättigheter under EU-stadgan som följer av Art. 52 EU-stadgan).

Vad gäller uppgiftsskyldigheter i nuvarande 6 kap. OSL har Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) i HFD 2021 ref. 10 ansett att dessa är förenliga med EU-stadgan och att någon prövning utöver en allmän sekretessprövning därför inte är nödvändig. Högsta domstolen (HD) har dock i vissa fall ansett att personuppgiftsskyddet kan leda till restriktioner för utlämnande till andra myndigheter enligt principen om uppgiftsminimering, NJA 2023 s. 1133. I rättsfallet konstaterade HD, efter att ha inhämtat ett förhandsavgörande från EU-domstolen, att en proportionalitetsprövning måste göras innan begärda uppgifterna lämnas ut, varvid HD i det aktuella fallet bedömde att vissa särskilt skyddsvärda personuppgifter skulle maskeras (p. 18, se vidare Sören Öman, Art. 5(1)b dataskyddsförordningen, Dataskyddsförordningen GDPR m.m. – en kommentar JUNO 2025 version 3a).

Utifrån de överväganden som finns i den föreslagna 6 kap. 5 a § OSL framstår det som sannolikt att användning för de angivna syftena kan vara förenliga med dataskyddsförordningens principen om uppgiftsminimering, men att en prövning ska göras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. På motsvarande sätt som vid en sekretessprövning enligt OSL kan en sådan proportionalitetsprövning enligt dataskyddsförordningen svårigen göras i en abstrakt form. Liksom behandlats ovan med hänsyn till EKMR, förutsätts vidare bedömningen omfatta proportionaliteten i överlämnande av många typer av information, för omfattande syften, i många olika situationer. Det kan ifrågasättas om en sådan bedömning alls är möjlig att genomföra.

Slutsatser

Sammanfattningsvis framstår den form för reglering som föreslås i 6 kap. 5 a § OSL som mycket svårtillämpad både utifrån OSL:s systematik i stort (som bygger på skadebedömningar i konkreta fall), och utifrån de krav som numera följer av RF, EKMR och EU:s dataskyddsförordning vad gäller skydd mot omfattande övervakning och krav på proportionalitet i behandling av persondata. Trots att det allmänna intresset av att myndigheter kan samarbeta med varandra är betydande, krävs tydligare regler till skydd för den enskilde och väsentligt klarare reglering som vägledning för dem som ska tillämpa de aktuella bestämmelserna än vad som följer av den aktuella utredningen. De aktuella förslagen bör därför inte ligga till grund för lagstiftning.

Detta beslut är fattat av rektor, professor Hans Adolfsson, i närvaro av prorektor, professor Jane Reichel, och universitetsdirektör Åsa Borin. Studeranderepresentanter har informerats och haft tillfälle att yttra sig. Övrig närvarande har varit Anna Riddarström, Ledningssekretariatet (protokollförare). Föredragande i ärendet har varit utbildningsledare Rikard Skårfors.