



Enheten för juridik
Tomas Isenstam
arbetsmiljoverket@av.se

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss – Ökat informationsutbyte mellan myndigheter (SOU 2024:63)

Arbetsmiljöverket har beretts möjlighet att lämna synpunkter på delbetänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter* (SOU 2024:63).

Arbetsmiljöverket tillstyrker utredningens förslag till en ny generell sekretessbrytande bestämmelse i 10 kapitlet offentlighets- och sekretesslagen (OSL) och vill därutöver avge följande kommentarer och synpunkter.

Kartläggning av behovet av förbättrade möjligheter till informationsutbyte (Kapitel 4)

Ett flertal utredningar har under de senaste åren uppmärksammat hur bestämmelser om sekretess – liksom vissa andra informationsrättsliga bestämmelser – försvårar myndigheternas möjligheter till ett effektivt samarbete som inkluderar utbyte av information. Den behovskartläggning som utredningen nu genomfört bekräftar att det finns behov av åtgärder för att ytterligare förbättra möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter

Arbetsmiljöverket har i andra remissvar pekat på hur myndighetens arbete inom myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet *tidigare* försvårades av bestämmelser i sekretesslagstiftningen.¹ Ikraftträdandet den 1 juli 2024 av lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (LUFFA-lagen) har väsentligt förbättrat möjligheterna till informationsutbyte inom detta område. LUFFA-lagen omfattar emellertid endast ett begränsat antal myndigheter och en tydligt avgränsad verksamhet hos dessa. Den nu föreslagna bestämmelsen har förutsättningar att möjliggöra utbyte av information även inom andra områden och för ytterligare syften.

¹ Se Arbetsmiljöverkets remissvar den 15 november 2022 på promemorian DS 2022:13 (AV:s dnr. 2022/044928).



Det behövs en genomgripande reform (Kapitel 5)

Arbetsmiljöverket anser att de principiella resonemang som förs i avsnitt 5.2 i betänkandet om olika principiella sätt att tillgodose behovet av att utbyta information är intressanta. Arbetsmiljöverket delar utredningens slutsatser om att en ny huvudregel vore att föredra, eftersom alternativet innebär att lagstiftningen tillförs ytterligare komplexitet. Den växande floran av – delvis överlappande – sekretessbrytande bestämmelser och uppgiftsskyldigheter riskerar i sig självt att leda till svåröverblickbarhet och medföljande osäkerhet inom den tillämpande förvaltningen.

Om lagstiftarens principiella huvudinriktning är att sekretess inte ska hindra nödvändigt utbyte av uppgifter mellan myndigheter annat än i undantagsfall, vore det mer konsekvent och ändamålsenligt att – som utredningen är inne på – vända på utgångspunkten i fråga om sekretess mellan myndigheter, så att sekretessen inte framstår som en huvudregel. Eftersom de överväganden som en ny huvudregel skulle kräva inte har rymts inom utredningens uppdrag skulle detta kunna vara tema för en framtida utredning.

En ny generell sekretessbrytande bestämmelse (Kapitel 6)

Arbetsmiljöverket tillstyrker förslaget om att införa en ny generell sekretessbrytande bestämmelse.

Förslaget har en språkligt enkel och klar utformning och Arbetsmiljöverket anser att förslaget därigenom har förutsättningar att undanröja en del av den komplexitet och svåröverblickbarhet som i övrigt präglar det befintliga regelverket.

Förslag

Eftersom bestämmelsen medger rutinmässiga utlämnanden – under förutsättning att en intresseavvägning som omfattar sådana har gjorts på förhand – kan övervägas om detta för klarhetens skull också ska förtydligas i bestämmelsen. Det skulle i så fall kunna göras genom följande tillägg i slutet av andra stycket; *Intresseavvägningen kan omfatta rutinmässiga utlämnanden av uppgifter.*

I promemorian DS 2022:13 förslogs en ny reglering i 6 kap 5 a § OSL med en explicit fastslagen rätt för en myndighet att på eget initiativ lämna ej sekretessbelagda uppgifter som den förfogar över till en annan myndighet. Syftet med förslaget var bland annat att undanröja eventuell problematik kopplad till dataskyddsförordningens finalitetsprincip och att det skulle finnas



en rättslig grund för att behandla personuppgifter i enlighet med dataskyddsförordningen när uppgifter lämnas ut på initiativ av en utlämnande myndighet samt att det blir tydligare för enskilda vad insamlade uppgifter kan komma att användas till. Det lämnas inget motsvarande förslag i betänkandet men förs resonemang (sid 263 f.) om att dataskyddsförordningens finalitetsprincip inte bör utgöra något hinder mot sådant utlämnande. Arbetsmiljöverket anser att ett förslag motsvarande vad som lämnades i promemorian DS 2022:13 tydligare skulle undanröja tveksamheter inom området.

Sekretessgenombrott efter en avvägning mellan olika intressen (Kapitel 7)

De huvudsakliga risker som Arbetsmiljöverket identifierar med förslaget är att det – vid de nödvändiga intresseavvägningar som ska ske enligt förslagets andra stycke – kan komma att göras misstag vid bedömningar i fråga om en mottagande myndighets sekretessreglering. Detta kan leda till en felaktig värdering av om övervägande skäl talar emot informationsöverlämning i ett enskilt fall.

Eftersom en väsentlig del av intresseavvägningen många gånger kommer att avgöras av vilket skydd uppgiften kan få hos mottagaren, ökar vikten av att sekretessregleringen karaktäriseras av sådan klarhet som enligt 2 kap. 2 § andra stycket TF förutsetts ("begränsningar i handlingsoffentligheten ska *noga* anges i lag").

Arbetsmiljöverket vill i detta sammanhang erinra om vad myndigheten framförde i sitt yttrande över promemorian DS 2022:13 – och som återges och kommenteras i betänkandet på sid 305 – om att sekretessbestämmelser ibland är konstruerade så att de endast gäller om en uppgift förekommer i ett *ärende* enligt en viss lagstiftning. Exempel på detta finns inom Arbetsmiljöverkets egen tillsynsverksamhet inom arbetsmiljöområdet, där sekretess för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden – enligt 28 kap. 14 respektive 15 §§ OSL – endast gäller om uppgiften förekommer i ett *ärende* enligt arbetsmiljö- eller arbetstidslagstiftningen. Om Arbetsmiljöverket får uppgifter från andra myndigheter, som av olika skäl inte kommer att hanteras inom ramen för några av Arbetsmiljöverkets ärenden, finns risken att uppgifterna inte kommer att skyddas av någon sekretess. Resonemang om en motsvarande problematik förs i betänkandet SOU 2023:47 *En utvecklad arbetsgivardeklaration* (avsnitt 10.7.3).

I det fortsatta beredningsarbetet – alternativt i framtida utredningar – bör övervägas om det för sekretess för uppgifter om enskilda verkligen ska vara en förutsättning att uppgifterna förekommer i ärenden. Ur den enskildes



perspektiv saknar det sannolikt betydelse om uppgifterna förekommer inom eller utanför verksamhet som omfattas av det förvaltningsrättsliga ärendebegreppet. Det är förenat med svårigheter för handläggare vid utlämnande myndigheter att avgöra om en sålunda utformad sekretess kommer att vara tillämplig på en överlämnad uppgift, eftersom det ibland inte har inletts något särskilt ärende hos mottagaren vid tiden för överlämnandet. Detta gäller såväl vid utlämnande efter en begäran och utlämnande på eget initiativ – även om det vid en begäran skulle kunna medfölja klargöranden från den efterfrågande myndigheten.

Den osäkerhet som kan råda i fråga om skyddet hos mottagande myndighet riskerar få till följd att uppgifter inte lämnas i önskvärd utsträckning. En annan typ av risk är att uppgifter lämnas i den felaktiga tron att uppgifterna kommer att ingå i ett ärende hos mottagaren och därmed skyddas av sekretess, när den i själva verket kan behöva lämnas ut vid en begäran.

Överväganden om ytterligare sekretessbestämmelser

I likhet med andra i tiden närliggande utredningar rörande ökade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter² föreslås i betänkandet ingen särskild bestämmelse om överföring av sekretess.³ Arbetsmiljöverket har förståelse för utredningens bedömning att en överföringsbestämmelse skulle medföra än större komplexitet för den mottagande myndigheten.

I den fortsatta beredningen föreslår Arbetsmiljöverket att det istället övervägs om det är möjligt och ändamålsenligt att införa en ny primär sekretessbestämmelse för sådan överlämnad information som inte omfattas av någon annan sekretessbestämmelse hos mottagaren.

Eftersom syftet med betänkandets förslag är att möjliggöra ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter och inte åsyftar någon samtidig ökad allmän offentlighet av uppgifter som utbyts, skulle en sådan ny primär sekretessbestämmelse kunna ge ett grundskydd för uppgifter som har överlämnats från en myndighet i de fall det hos mottagaren annars saknas en tillämplig sekretessbestämmelse. En sådan bestämmelse minskar konsekvenserna av felbedömningar som kan ske i utlämnande myndigheters intresseavvägningar vilket i sin tur kan antas ha en viss främjande effekt på uppgiftslämnande.

² Se exempelvis DS 2022:13 och SOU 2023:69

³ Betänkandet sid 308.



En sådan bestämmelse – vars placering i OSL behöver övervägas – skulle förslagsvis kunna ha följande lydelse;

I en handling som inkommit från en myndighet gäller sekretess för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men eller skada om uppgiften röjs.

Första stycket gäller inte om en annan sekretessbestämmelse som skyddar enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden är tillämplig på uppgifterna hos den mottagande myndigheten.

Av första stycket framgår att sekretess för uppgifter endast gäller i en handling som inkommit från en annan myndighet. Detta innebär att sekretessbestämmelsen inte omfattar uppgifter som den mottagande myndigheten "lyfter ut" ur den inkomna handlingen och använder i andra handlingar. Av det andra stycket framgår att sekretessbestämmelsen inte ska tillämpas om någon annan sekretessbestämmelse redan är tillämplig på uppgifterna hos den mottagande myndigheten. Huvudkonsekvensen av en sådan regel vore att uppgifter om enskilda i handlingar som inkommer från andra myndigheter får ett grundläggande sekretesskydd, även om handlingen hos mottagande myndighet endast hanteras genom att den diarieförs och läses.

Den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde (Kapitel 8)

Bestämmelsen har ett väl avvägt tillämpningsområde och Arbetsmiljöverket delar uppfattningen om vilka sekretessbestämmelser som bör vara *generellt undantagna* från den föreslagna sekretessbrytande regeln.

För Arbetsmiljöverkets del innebär dessa undantag bland annat att myndighetens sekretessreglerade uppgifter om enskilda inom myndighetens särskilda statistikverksamhet (primärt inom arbetsmiljö- och arbetsskadestatistiken) inte kommer att omfattas av den sekretessbrytande regeln. Statistiksekretessen är central för att upprätthålla allmänhetens förtroende för myndigheternas statistikverksamhet och för benägenheten att medverka i statistiska undersökningar.

Arbetsmiljöverket vill också särskilt lyfta fram de möjligheter som förslaget ger till ett ökat informationsutbyte med myndigheterna inom den kommunala sektorn. De kommunala myndigheterna har omfattande uppdrag, inte minst med olika typer av tillsyn, och Arbetsmiljöverket bedömer att ökade möjligheter till uppgiftsutbyte mellan statliga och kommunala myndigheter kan leda till



bättre träffsäkerhet och ökad effektivitet i både statlig och kommunal tillsynsverksamhet.

Kommunerna omfattas inte av regeringsuppdraget om samverkan mot arbetslivskriminalitet – och därmed inte heller av tillämpningsområdet för 4 § LUFFA-lagen. Arbetsmiljöverket bedömer att lagförslaget, om det genomförs, kan komma att bli ett viktigt komplement till LUFFA-lagen och ge förbättrade förutsättningar för det arbete som sker inom regeringsuppdraget mot arbetslivskriminalitet.

Övriga synpunkter

Betydelsen av säkra metoder för utbyte av uppgifter

Eftersom förslagen syftar till – och vid genomförande kommer att leda till – ett ökat flöde av uppgifter mellan myndigheter, ökar även behovet av tillgång till ändamålsenliga IT-lösningar för säker överföring av information.

Om myndigheterna inte har tillgång till säkra, och helst gemensamma, metoder för överföring av uppgifter är risken överhängande att uppgiftsutbytet antingen sker med osäkra metoder (som otillräckligt krypterad e-post) eller att den inte blir av. Arbetsmiljöverket skulle välkomna om någon myndighet eller en särskild utredare gavs i uppdrag att utarbeta eller anvisa ändamålsenliga och myndighetsgemensamma lösningar inom området.

Ökat informationsutbyte kan öka risker för påverkansförsök

Arbetsmiljöverket vill slutligen lyfta att ett ökat informationsutbyte kan innebära ökade risker för såväl hot, våld och andra typer av otillbörliga påverkansförsök mot medarbetare. Detta understryker vikten av att myndigheterna överväger och vidtar åtgärder som kan minska exponeringen av enskilda tjänstepersoner i samband med överlämning av uppgifter.

De som deltagit

Yttrandet har avgetts av generaldirektören Lars Löow. I den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Eva Nilsson samt enhetschefen Johanna Ingemansson Christiansson deltagit. Föredragande har varit juristen Tomas Isenstam.

Lars Löow

Tomas Isenstam

Kopia skickad till:

ju.l6@regeringskansliet.se

Arbetsmarknadsdepartementet