

PM 2024:05:03

# **Juridiska förutsättningar för att spara dokumentation och dela uppgifter mellan myndigheter**

**Återrapportering av regeringsuppdrag om kartläggning  
och effektutvärdering av det företagsfrämjande systemet**

Dnr: 2024/74

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010 447 44 00

E-post: [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)

[www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

För ytterligare information kontakta: Nancy Steinbach

Telefon: 010-447 4476

E-post: [nancy.steinbach@tillvaxtanalys.se](mailto:nancy.steinbach@tillvaxtanalys.se)

# Förord

Tillväxtanalys uppdrag är att utvärdera och analysera effekterna av statens insatser för en hållbar nationell och regional tillväxt. Vi ska också ge underlag och rekommendationer för utveckling, omprövning och effektivisering av politiken.

Syftet med den här rapporten är att tydliggöra det befintliga regelverket för Tillväxtanalys avseende mottagande och användning av data i analyser och utvärderingar, samt att bedöma styrningens tillräcklighet i detta avseende. Rapporten är skriven av Andreas Kotsios, jur. dr. i Europarätt och universitetslektor i handelsrätt vid Uppsala universitet.

Ett varmt tack till er som har bidragit med värdefulla inspel.

Östersund mars 2024

Sverker Härd,  
Generaldirektör, Tillväxtanalys

# Innehållsförteckning

Förord .....	2
Sammanfattning .....	4
Summary .....	5
1. Rapportens innehåll .....	6
2. Vägledning för uppgiftsutbyte .....	8
3. Utlämnande av information till Tillväxtanalys – en analys.....	9
3.1 Introduktion till regelverket .....	9
3.2 Huvudregel.....	10
3.3 Begränsningar vid utlämnande av uppgifter.....	11
3.4 Sekretessbrytande regler .....	20
3.5 Primär och sekundär sekretess hos den mottagande myndigheten .....	24
3.6 Sekretess hos Tillväxtanalys .....	26
4. Gallring och rensning av uppgifter.....	29
4.1 Generellt .....	29
4.2 I relation Tillväxtanalys.....	29
5. En sammanfattning om utlämnande av information till Tillväxtanalys.....	31
6. Myndigheternas förmåga att lämna ut och utbyta information – nya utvecklingar..	34
7. Reflektioner och rekommendationer .....	36
7.1 Om behovet av introducering av specifika regler för utlämnandet.....	36
7.2 Om betydelsen av att en uppgift blir allmän handling.....	37
7.3 Om utvecklingen runt interoperabilitet .....	37
Referenser .....	39

## Sammanfattning

Denna rapport fokuserar primärt på att tydliggöra det befintliga regelverket för Tillväxtanalys avseende mottagande och användning av data i analyser och utvärderingar, samt att bedöma styrningens tillräcklighet i detta avseende. Utlämnande av information till Tillväxtanalys har fungerat relativt väl men det verkar vara ett återkommande problem att myndigheter avvisar begäran till tillgång till uppgifter utan klar motivering.

Huvudfrågan har därför varit under vilka omständigheter Tillväxtanalys får begära specifika uppgifter (data för MISS, bedömningsdata och andra uppgifter relevanta för utvärderingar och analyser) från andra myndigheter. Den frågan hjälper också till att belysa hur sekretess fungerar hos Tillväxtanalys samt utvecklingen när det gäller utbyte av information och data mellan myndigheter.

Rapporten har kommit fram till att det existerande regelverket ger goda möjlighet för Tillväxtanalys att begära och få de uppgifter som är nödvändiga för att uppfylla sin uppgift. Det har redan introducerats ändringar i instruktionerna till en del myndigheter om skyldighet att lämna uppgifter till Tillväxtanalys. Dessutom har Tillväxtanalys sekretessnivå förstärkts genom ändringar i lagstiftningen. Att det ändå har varit en del problem med att få information verkar vara något som har mer att göra med uppfattningen om regelverket än med regelverket i sig. Enligt rapporten finns det en del åtgärder som kan tas men huvudrekommendationen är att de inblandade myndigheterna börjar med att fundera över regelverkets syfte och dess systematik.

## Summary

This report primarily focuses on clarifying the existing regulatory framework for Tillväxtanalys with regard to getting access to and using data from other authorities and organs in analyses and evaluations, as well as assessing the adequacy of governance in this regard. Disclosing information to Tillväxtanalys has worked relatively well, but there seems to be a recurring issue where authorities reject requests for access to data without clear justification.

The main question has therefore been under what circumstances Tillväxtanalys may request specific data (data for MISS, assessment data, and other data relevant to evaluations and analyses) from other authorities. This question also helps shed light on how secrecy operates at Tillväxtanalys and the developments regarding the exchange of information and data between authorities.

The report has concluded that the existing regulatory framework provides ample opportunity for Tillväxtanalys to request and obtain the data needed to fulfil its task. Changes have already been introduced in the instructions to some authorities, imposing an obligation to provide data to Tillväxtanalys. Additionally, Tillväxtanalys's level of secrecy has been strengthened through changes in legislation.

However, despite these measures, there have still been some issues with obtaining information, which seems to be more related to perceptions of the regulatory framework than the framework itself. According to the report, there are some actions that can be taken, especially through the introduction of even more specific rules, but the main recommendation of the report is that the involved authorities begin by considering the purpose of the regulatory framework and understanding the structure of the system.

# 1. Rapportens innehåll

## 1.1 Utmaningar för informationsutbyte

Tillväxtanalys uppdrag är att utifrån olika perspektiv utvärdera, analysera och redovisa effekter av statens insatser för hållbar nationell och regional tillväxt och näringslivsutveckling. I myndighetens instruktion framgår det även att Tillväxtanalys ska bidra med kunskap om näringslivsutveckling och hållbar tillväxt i alla delar av landet.

För att uppnå detta mål behöver Tillväxtanalys relevanta och uppdaterade uppgifter från andra aktörer. Även om insamlingen av uppgifter enligt Tillväxtanalys har fungerat relativt väl genom ad hoc-lösningar eller med styrning av regeringen har det fram tills nu inte varit helt klart för Tillväxtanalys hur regelverket för utbyte av information ser ut i den kontexten. I detta sammanhang lyfts att en del aktörer avvisar begäran att lämna ut uppgifter till Tillväxtanalys eller presenterar oklara argument om vilka uppgifter som får och inte får lämnas ut till Tillväxtanalys. Motiveringarna är ofta baserade på att sådana uppgifter handlar om "känsliga" ekonomiska och affärsrelaterade uppgifter eller på grund av arbetsbörda.

Det råder därför en del osäkerhet när det gäller det rättsliga regelverket som gäller när Tillväxtanalys begär uppgifter. Denna osäkerhet verkar finnas också hos de myndigheterna från vilka Tillväxtanalys begär uppgifterna.

## 1.2 Rapportens mål

Denna rapport ägnar sig huvudsakligen åt att klargöra för Tillväxtanalys det nuvarande regelverket när det gäller att ta emot uppgifter för att nyttja data i analyser och utvärderingar och göra en bedömning av styrningens tillräcklighet. Dessutom kommer rapporten bidra till att Tillväxtanalys får en bättre förståelse om hur denne själv kan lämna ut uppgifter till andra aktörer. Rapporten kommer också att hjälpa de utlämnande myndigheter att fundera över och bättre förstå under vilka omständigheter och på vilket sätt de bör lämna ut uppgifter till Tillväxtanalys. Slutligen riktar sig rapporten till Regeringskansliet genom att föreslå möjliga ändringar i styrningen baserade på den svenska och EU utvecklingen angående utlämnande av information från myndigheter, från nuvarande och framtida uppgiftslämnare så att Tillväxtanalys på ett bättre sätt kan genomföra sitt uppdrag.

Huvudfrågan som styr denna rapport är därför under vilka omständigheter Tillväxtanalys får begära specifika uppgifter (data för MISS, bedömningsdata och andra uppgifter relevanta för utvärderingar och analyser) från andra myndigheter.

## 1.3 Rapportens disposition

Rapporten inleds med en förenklad vägledning i punktform. Den följs av en analys av det rättsliga regelverket som handlar om utlämnande av information till Tillväxtanalys där fokus kommer att ligga huvudsakligen på sekretessen som gäller för uppgifter som finns hos de utlämnande myndigheter och sedan sekretess för uppgifter hos Tillväxtanalys. I slutet ska rapporten diskutera hur olika EU och nationella initiativ angående interoperabilitet kan påverka utbyte av information mellan myndigheter i

framtiden. Varje avsnitt innehåller en sammanfattning med de viktigaste budskapen, en mer generell del som innehåller den juridiska diskussionen och en del som handlar specifikt om Tillväxtanalys.



## 2. Vägledning för uppgiftsutbyte

- Utgångspunkten är att det finns en **informationsskyldighet** mellan myndigheter.
- Myndigheterna får dock avvisa en begäran om det finns hinder.
- De två möjliga hindren är:
  - att uppgiften är **sekretessbelagd** och
  - att utlämnandet av uppgiften **hindrar arbetets behöriga gång**.
- Om uppgiften **redan förvaras** hos en myndighet och är **identifierbar** bör det inte anses att ett utlämnande hindrar myndighetens behöriga gång.
- Om det åberopas sekretess bör det motiveras varför en uppgift är skyddad under sekretess.
- Sekretessens styrka delas i: **absolut, omvänd skaderekvisit eller rakt skaderekvisit**
- När det gäller en enskilds affärs- och driftförhållande gäller det oftast rakt skaderekvisit. I så fall **presumeras** offentlighet (en myndighet som avvisar en begäran att lämna ut uppgifter bör därför **motivera** varför så är fallet, dvs varför röjandet kan leda till den enskildes skada).
- Även i de fall där en uppgift skulle kunna skyddas under sekretess kan det finnas **sekretessbrytande** bestämmelse som tillåter utlämnandet av uppgiften
- En sekretessbrytande regel kan innebära en **uppgiftsskyldighet** (t ex i instruktionen till en myndighet).
- Om det inte finns sådana bestämmelser kan sekretessen ändå brytas på grund av **generalklausulen** (10 kap 27 § OSL).
- Om utlämnandet grundas på en uppgiftsskyldighet behövs ingen bedömning om huruvida skada kan uppstå för den enskilde. När det gäller generalklausulen ska Tillväxtanalys motivera varför intresset som främjas genom röjandet av uppgifter väger tyngre än intresset av att skydda uppgifter kopplad till en enskilds affärs- och driftsförhållande. Hänsyn ska särskild tas till om uppgiften skyddas med en starkare eller lika stark sekretess hos Tillväxtanalys.
- Hos Tillväxtanalys gäller oftast **absolut sekretess** (för all statistikverksamhet och undersökningar av statliga stödinsatser) annars **samma sekretess** som gäller hos den utlämnande myndigheten (när det gäller forskning) eller **sekretess med rakt skaderekvisit**, a) för uppgifter om en enskilds ekonomiska förhållande inom hela verksamheten som består i bl a utredningar med avseende på näringslivet och b) för de uppgifter där sekretess överförs.
- Uppgifter hos en myndighet som ingår i allmänna handlingar får gallras endast under specifika omständigheter.
- Uppgifter hos en myndighet som inte ingår i en allmän handling får rensas utan hinder men inte **om de kan ha betydelse för ett beslut i ett ärende**.

## 3. Utlämnande av information till Tillväxtanalys – en analys

### 3.1 Introduktion till regelverket

#### 3.1.1 Aktörer

Som har framgått vill Tillväxtanalys samla in uppgifter från olika aktörer. Aktörerna som har nämnts kan tillhöra till de som betraktas traditionellt som **myndigheter**, nämligen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter,<sup>1</sup> och sådana **organ** som avses i 2 kap 3-5 §§ OSL, såsom aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande samt en del stiftelser, liksom Innovationscentrum, Swedfund International AB och Norrlandsfonden. Fokus i denna rapport kommer ligga på utbyte av uppgifter mellan myndigheter.

#### 3.1.2 Lagstiftning

Lagstiftningen som huvudsakligen reglerar utbyte av information mellan myndigheter och möjliga hinder till sådant utbyte och som är i fokus i denna rapport är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). Några andra lagar som är relevanta och ska behandlas här i viss utsträckning på grund av att de påverkar OSLs tolkning är tryckfrihetsförordningen (1949:105) och förvaltningslagen (2017:900).

När det gäller tolkningen av de olika bestämmelser som ska behandlas i denna rapport ska det påpekas här att de viktigaste källorna är förarbetena (såsom utredningar och propositioner till de olika lagar), rättspraxis (speciellt beslut från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) – som tidigare hette Regeringsrätten (RÅ)) och doktrin (såsom avhandlingar och andra rättsvetenskapliga texter).

#### 3.1.3 De olika intressena

En viktig sak att notera här är att när man pratar om utbyte av information mellan myndigheter är det två intressen som OSL ägnar sig åt att reglera: å ena sidan "att skydda att vissa känsliga uppgifter inte sprids till en större krets än nödvändigt" och å andra sidan "att främja den offentliga förvaltningen genom att skapa en mer effektiv, rättsäker och service-inriktad förvaltning".<sup>2</sup> Dessutom gäller generellt i den offentliga sektorn den så kallade offentlighetsprincipen som innebär att allmänheten har en rätt till insyn i och tillgång till information om myndigheternas verksamhet. Även om offentlighetsprincipen inte gäller informationsutbyte mellan myndigheter utgör detta en viktig utgångspunkt när det gäller OSL:s (som reglerar hinder till en sådan rättighet) tolkning.

---

<sup>1</sup> Se 1 § förvaltningslagen (2017:900).

<sup>2</sup> Karlsson, Rikard, Samverkan och sekretess : en rättsvetenskaplig studie av myndigheters informationsutbyte vid olyckor och extraordinära händelser, Avhandling, Umeå universitet, 2015 med hänvisning till Hjertstedt, Mattias, Tillgången till handlingar för brottsutredare – en rättsvetenskaplig studie av beslag med husrannsakan, myndigheters utlämnandeskyldighet samt editions- och exhibitionsplikt, Skrifter från juridiska institutionen vid Umeå universitet nr 25, akademisk avhandling, Iustus, Uppsala, 2011.

## 3.2 Huvudregel

### 3.2.1 Informationsskyldighet

Myndigheterna sinsemellan finns det informationskyldighet enligt 6 kap 5 § OSL. Bestämmelserna kan ses som en precisering av myndigheters skyldighet att samverka enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900) (FL).<sup>3</sup>

Den skyldighet att lämna information till andra myndigheter som bestämmelsen föreskriver avser **varje uppgift** som myndigheten förfogar över och alltså **inte bara** uppgifter ur **allmänna handlingar**.<sup>4</sup> Informationskyldigheten myndigheterna sinsemellan är således **mer vidsträckt** än skyldigheten hos myndigheterna att lämna ut uppgifter till allmänheten.<sup>5</sup>

Enligt OSL innebär skyldigheten att om en myndighet begär en uppgift från en annan myndighet får begäran nekas **bara** om det finns någon typ av hinder. De två hinder som fastställs i OSL är a) att en uppgift är **sekretessbelagd** eller b) att utlämnandet **hindrar arbetets behöriga gång**. Myndigheten som nekades utlämnandet av uppgiften får dock **överklaga** detta beslut enligt 6 kap 7 § andra stycke OSL om den inser att nekandet var ogrundat.<sup>6</sup>

### 3.2.2 I relation till Tillväxtanalys

Om Tillväxtanalys begär en uppgift som finns hos en annan myndighet måste således denna myndighet lämna ut uppgiften a) om det inte handlar om någon sekretessbelagd uppgift, b) om uppgiften är sekretessbelagd men det samtidigt också finns en uppgiftsskyldighet eller annan **sekretessbrytande bestämmelse**, eller c) om utlämnandet av uppgiften inte **hindrar myndighetens arbetets behöriga gång**. I varje fall får Tillväxtanalys överklaga ett nekande beslut som inte är grundat på någon av ovanstående skäl.

Det är viktigt att påpeka att vid nekandet är det den nekande myndigheten som ska motivera varför sekretess ska gälla i en specifik situation och varför utlämnandet kan hindra arbetets behöriga gång. I nästa kapitel ska redogöras för vad som gäller när en uppgift är sekretessbelagd samt förklara innebörden av att utlämnandet hindrar arbetets behöriga gång.

<sup>3</sup> HFD 2021 ref 10, se också Ahlström Kristina, Förvaltningslagen - En kommentar, Karnov, 2018.

<sup>4</sup> Se prop. 1979/80:2 Del A s. 89 och 361. Hjertstedt, Mattias, Informationskyldighet – regleringen av uppgiftslämnande mellan myndigheter, FT 2015 nr 1, s. 41–59.

<sup>5</sup> Detta betyder att det finns en skyldighet att lämna ut uppgiften till en myndighet som har begärt den, medan det endast föreligger en möjlighet till utlämnande om begäran kommer från en enskild. Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen (2023, JUNO), kommentaren till 6 kap. 5 §, och Hjertstedt, Mattias, Informationskyldighet – regleringen av uppgiftslämnande mellan myndigheter, FT 2015 nr 1.

<sup>6</sup> Detta ska ske hos kammarrätten eller regeringen. Huvudregeln är att avslagsbeslut överklagas till **kammarrätt**, vilket är fallet framför allt då den myndighet som fattat avslagsbeslutet utgörs av kommunala myndigheter och sådana organ som är att jämställa med myndigheter enligt 2 kap. 3–5 §§. OSL. Om avslagsbeslut fattats av en myndighet som lyder under regeringen överklagas detta av andra statliga myndigheter som lyder under regeringen till **regeringen**. Det finns förstås andra sätt att angripa avslagsbeslut än genom överklagande, t.ex. JO-anmälan, men det leder inte till att myndigheten åläggs att lämna ut uppgiften.

## 3.3 Begränsningar vid utlämnande av uppgifter

### 3.3.1 Utlämnande som hindrar arbetets behöriga gång

#### 3.3.1.1 Omfattande efterforskning och krävande arbetsinsats

Enligt 6 kap 5 § OSL får en myndighet avvisa en begäran att lämna ut en uppgift till en annan myndighet om utlämnandet av uppgiften hindrar arbetets behöriga gång. Vad detta betyder har inte förklarats i förarbetena. Vi kan dock dra några slutsatser från ett par fall.

Det första fallet kommer från Kammarrätten i Sundsvall.<sup>7</sup> Fallet handlade om uppgifter som även om de var sekretessbelagda enligt 25 kap 1§ OSL<sup>8</sup> kunde lämnas ut eftersom uppgifterna skulle användas för **forskningsändamål**<sup>9</sup> och därför, även om uppgifterna lämnas ut, lider de enskilda inte men. Den utlämnande myndigheten påstod dock att den inte hade någon skyldighet att utföra särskilda bearbetningar eller sammanställningar av de begärda uppgifter medan myndigheten som begärde uppgifterna påstod att liknande begäran tidigare hade lett till utlämnande utan svårigheter. Kammarrätten hänvisade ärendet tillbaka till landstinget för att göra en bedömning om *huruvida utlämnandet hindrar arbetets behöriga gång*, men den beskrev först hur en sådan bedömning skulle gå till, nämligen att hänsyn ska tas till **omfattningen** av eller **karaktären** hos de *åtgärder* som är nödvändiga för att göra *bearbetningen* och *sammanställningen* av de uppgifter som begärs.

2022 kom HFD<sup>10</sup> med sitt första dom som egentligen tittar på frågan om vad som krävs för att ett utlämnande av uppgifter ska anses hindra arbetets behöriga gång hos den utlämnande myndigheten. HFD kom fram till att utlämnandet kan "hindra arbetets behöriga gång" till exempel på grund av att uppgiften inte finns tillgänglig utan en **omfattande efterforskning** eller en annars **mycket krävande arbetsinsats**. I det specifika fallet framgick att den aktuella kartläggningen som begärdes som uppgift *förvarades hos Försvarsmakten och var identifierad*. Något hinder mot att lämna ut uppgiften som begärdes på grund av arbetets behöriga gång hade därför inte framkommit.

HFD påpekade också att det inte har någon betydelse om myndigheten i en mer obestämmd framtid eventuellt kan få problem på grund av utlämnandet, t.ex. på grund av att det uppstår oklarheter kring myndighetens ståndpunkt i en viss fråga. Dessutom, som nämndes tidigare, konstaterade HFD att uppgiftsskyldigheten enligt bestämmelsen omfattar varje uppgift som myndigheten förfogar över, alltså inte bara uppgifter ur allmänna handlingar,<sup>11</sup> och ansåg att det **inte kan tillmätas någon betydelse** att en handling blir **allmän** vid ett utlämnande enligt bestämmelsen.

<sup>7</sup> Kammarrätten i Sundsvall mål nr 1817-11.

<sup>8</sup> Enligt paragrafen gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

<sup>9</sup> Om innebörden av "forskning" se nedan.

<sup>10</sup> HFD 2023 ref 40.

<sup>11</sup> Se också prop. 1979/80:2 Del A s. 361.

Till sist, har regeringen i ett beslut<sup>12</sup> förklarat att vid bedömning av rekvisiten "hinder i arbetets behöriga gång" ska hänsyn också tas till en myndighets **uppgiftsskyldighet**. I det specifika fallet handlade det om uppgifter som fanns i tre olika register hos Socialstyrelsen och som begärdes av Uppsala universitet. Regeringen gjorde således bedömningen att en viktig faktor för att neka eller inte utlämnandet av är syftet med registren däri uppgifterna finns. Om syftet (också) är att ta fram data för forskning måste den myndigheten som ansvarar för registren vara behjälplig.

### 3.3.1.2 Andra skäl

Det har också framförts att utlämnandet kan hindra arbetets behöriga gång när:

- a) uppgiften vid tiden den begärs ut används i myndighetens arbete eller är utlånad till en annan myndighet.<sup>13</sup> Denna situation beskrivs i OSLs proposition från 1975 och den verkar vara starkt kopplad till uppgifter som finns i fysiska och inte digitala handlingar. I ett sådant fall verkar det vara rimligt att en myndighet inte behöver lämna ut en handling som för närvarande används av en myndighet. Detta betyder dock inte att en kopia inte får lämnas ut mot bakgrund av samverkansskyldighet i 8 § FL<sup>14</sup>
- b) handlingen är av så ömtålig beskaffenhet att den kan skadas eller förstöras om den lämnas ut.<sup>15</sup> Även denna situation handlar om handlingar som finns i fysisk form och borde därför inte framkomma så ofta nuförtiden<sup>16</sup>
- c) berörd personal är upptagen av andra uppgifter som bedömts vara viktigare.<sup>17</sup>
- d) utlämnandet handlar om uppgifter i sådan omfattning att myndigheten hindrats att utföra andra arbetsuppgifter.<sup>18</sup>

Beträffande de två sistnämnda situationerna är det viktigt att påpeka att de har framförts i relation till 2 kap 15 § andra stycket TF som handlar om allmänna handlingar som inte kan lämnas ut på stället på grund av "betydande hinder" och inte till 6 kap 5 § OSL som handlar generellt om uppgifter vars utlämnande kan hindra arbetets behöriga gång. Detta betyder att man kan inte direkt dra några slutsatser, men man kan ändå se hur argumentationen har byggts upp även i dessa situationer.

Enligt JO kan ett sådant "betydande hinder" uppstå när en enskild **genast och på plats** begär att ta del av ett **omfattande material** i sin **helhet** på grund av att till exempel myndigheten har andra arbetsuppgifter som är **brådskande** eller för att det finns **utrymmesbrist**. Även i detta fall får dock sökanden istället ta del av en avskrift eller kopia av handlingen.<sup>19</sup>

Dessutom, när en begäran från en enskild för att få tillgång till allmänna handlingar innehåller ett **stort antal** handlingar som är av **skilda slag** (offentliga och sekretessbelagda) får myndigheten inte på grund av arbetsbelastning direkt neka en

---

<sup>12</sup> Regeringens beslut den 25 november 2010, dnr S2009/10484/HS.

<sup>13</sup> Prop. 1975/76:160 s. 181.

<sup>14</sup> Karlsson (2015) s 86.

<sup>15</sup> HFD 2019 ref. 1.

<sup>16</sup> HFDs beslut handlar om handlingar från 1600- och 1700-talet.

<sup>17</sup> JO dnr 180-2014.

<sup>18</sup> JO 1972 s. 306.

<sup>19</sup> Ds 2017:37 s 20 och referenser där.

sådan begäran utan ska den först, enligt JO,<sup>20</sup> fråga den enskilde att **precisera** vilka handlingar eller ärenden hen först vill ta del av och sedan ta fram handlingarna utifrån dessa prioriteringar. Utgångspunkten är **skyndsamhetskravet** och **offentlighetsprincipens** vikt.

Nu är det så att när det gäller informationsskyldighet myndigheterna sinsemellan är det inte skyndsamhet och offentlighet som bör styra diskussionen på samma sätt som i TF men det finns ändå en **samverkansskyldighet** (8 § FL) och ett intresse av att skapa en mer effektiv och rättssäker förvaltning som borde tas hänsyn till. Det betyder att rekvisiten "hindrar arbetets behöriga gång" inte bör förstås som att den ger ett frikort att neka utlämnandet av uppgifter som inte är sekretessbelagda. Istället ska rekvisiten tolkas restriktivt. Dessutom ska särskild hänsyn tas till huruvida det finns en **uppgiftsskyldighet** hos den utlämnande myndighet, nämligen en skyldighet att lämna ut specifika uppgifter till en annan myndighet enligt lag eller annan författning. Detta betyder att även om utlämnandet skulle kunna hindra arbetets behöriga gång bör en skyldighet att lämna ut specifika uppgifter innebära att den utlämnande myndigheten har vidare skyldigheter att tillhandahålla sådana uppgifter. Enkelt sagt blir det svårare att återropa rekvisiten om hinder i arbetets behöriga gång när en myndighet har en skyldighet att lämna ut specifika uppgifter till en annan myndighet.<sup>21</sup>

En situation som kan uppstå är när några uppgifter efter en sekretessbedömning är skyddade, medan andra inte. Om en enskild skulle begära en allmän handling som innehåller uppgifter som är både offentliga och samtidigt under sekretess får en myndighet egentligen inte vägra att lämna ut handlingen på grund av att det kan vara tidskrävande att maskera de sekretessbelagda uppgifterna eftersom 2 kap TF innehåller inget sådant undantag och dessutom får inte en myndighet vägra att lämna ut de offentliga delarna av en handling med hänvisning till att handlingen också innehåller sekretessbelagda delar.<sup>22</sup>

När samma situation uppstår vid begäran av utlämnandet av uppgifter mellan myndigheter bör utgångspunkten vara att uppgifter som enligt argumentationen ovan skulle lämnas ut till den enskilde också borde lämnas ut till en myndighet. Det betyder att allmänna handlingar som innehåller offentliga och sekretessbelagda uppgifter borde lämnas ut till en myndighet även om maskeringen av de sekretessbelagda uppgifterna kan vara tidskrävande. För uppgifter som finns i handlingar som inte är allmänna borde utgångspunkten igen vara att enligt 8 § FL finns det en samverkansskyldighet som innebär att en myndighet bör i den mån det är möjligt bistå andra myndigheter. Hänsyn borde också tas i de fall där det finns en uppgiftsskyldighet enligt vilken en myndighet har en uppgiftsskyldighet.<sup>23</sup>

### **3.3.1.3 I relation till Tillväxtanalys**

Det framgår från ovanstående att om Tillväxtanalys begär uppgifter som är **identifierbara** och det inte krävs en **omfattande arbetsinsats** för att sammanställa dem

---

<sup>20</sup> JO 2015/16 s 653.

<sup>21</sup> Karlsson, Rikard, Samverkan och sekretess : en rättsvetenskaplig studie av myndigheters informationsutbyte vid olyckor och extraordinära händelser, Avhandling, Umeå universitet, 2015 s 86 och Regeringens beslut den 25 november 2010, dnr: S2009/10484/HS, s. 5.

<sup>22</sup> RÅ 1979 Ab 6.

<sup>23</sup> Regeringens beslut den 25 november 2010, dnr: S2009/10484/HS.

eller bearbeta dem, bör den begärda myndigheten lämna ut uppgifterna. Om det inte finns ett annat hinder, nämligen om uppgifterna är sekretessbelagda.

Det kan vara så att maskering av sekretessbelagda uppgifter (något som i detta fall skulle kunna förstås som bearbetning) kräver en stor arbetsinsats innan de lämnas ut till Tillväxtanalys. I detta fall måste man fundera på varför en maskering måste ske. Om några uppgifter måste maskeras för att de är sekretessbelagda och det inte finns någon sekretessbrytande bestämmelse bör det då tas hänsyn till huruvida det finns en uppgiftsskyldighet hos den utlämnande myndighet för de resterande uppgifterna. Som skrevs ovan bör en uppgiftsskyldighet leda till att rekvisiten "hinder i arbetets behöriga gång" blir svårare att tillämpas. Dessutom finns det 8 § FL om samverkansskyldighet mellan myndigheter som tyder på att även om det inte finns en uppgiftsskyldighet bör den utlämnande myndighet ändå försöka vara till hjälp.

Om den utlämnande myndigheten dock vill maskera uppgifter på grund av andra orsaker, t ex för att en handling kan bli allmän om den lämnas ut till Tillväxtanalys, bör detta inte ha någon betydelse för 6 kap 5 § OSL tillämpningen eftersom det enligt HFD inte kan tillmätas någon betydelse att en handling blir allmän vid utlämnandet och inte heller att den utlämnande myndigheten kan få problem i en mer obestämd framtid på grund av utlämnandet.

### 3.3.2 Sekretess

#### 3.3.2.1 Sekretess och skada

OSL ägnar sig åt att skydda en rad olika intressen genom att möjliggöra att några uppgifter inte offentliggörs. Dessa uppgifter bestäms utifrån skyddsintressena i 2 kap. 2 § 1 st. TF, såsom rikets säkerhet, myndigheternas tillsynsverksamhet, intresset av att förebygga eller beivra brott eller de enskildas förhållanden. Informationen som ska hemlighållas är vad man kallar för **sekretessens föremål**. Sekretess kan också gälla en eller flera verksamheter (t ex 32 kap 8 § OSL) eller kan vara ärendeknutet (t ex 30 kap 28 § OSL). Detta utgör **sekretessens räckvidd**. Dessutom kan sekretess vara absolut eller kopplad till något skaderekvisit (rakt eller omvänt), nämligen om det behövs att någon skada eller men kan tillföras till någon för att sekretess ska gälla. I så fall handlar det om **sekretessens styrka**.<sup>24</sup>

Ett **rakt skaderekvisit** är konstruerat så att sekretess gäller om det *kan antas* att det sekretessskyddade intresset skadas av att en viss uppgift lämnas ut. En speciell form av rakt skaderekvisit är kvalificerat rakt skaderekvisit. Ett sådant skaderekvisit kommer till uttryck på olika sätt, vanligt är dock att sådana bestämmelser är utformade så att sekretess gäller, om det kan antas leda till *betydande* men om uppgiften röjs. I dessa fall är offentlighetsintresset särskilt påtagligt.<sup>25</sup> Det raka skaderekvisitet är det vanligast förekommande i OSL något som tyder på att **lagstiftaren vill värna offentlighet**.

---

<sup>24</sup> Se också prop. 1975/76:160 s 97, prop. 1979/80:2 s 71 och Eva Lenberg, Anna Tansjö, Ulrika Geijer, 4.4.1.

Sekretessens föremål, räckvidd och styrka i Offentlighets- och sekretesslagen, Kommentar, JUNO (2023)

<sup>25</sup> Se också SOU 2023:100 där det står att "Vid sekretessbestämmelser med ett rakt skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess endast gäller om det kan antas att viss skada uppstår om uppgiften i det enskilda fallet lämnas ut. Skadebedömningen ska i dessa fall i huvudsak göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Avgörande för om sekretess gäller är om uppgiften som sådan är av

Skadebedömningen ska ske med utgångspunkt i själva uppgiften. Avgörandet bör vara om uppgiften som sådan är av den arten, att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen.<sup>26</sup>

I propositionen diskuterades också hur en bedömning om skada och behovet av att en uppgift ska hemlighållas bör göras när det gäller sekretess till skydd för enskildas affärsförbindelser med det allmänna. Det står att uppgifter bör hemlighållas bara om **en inte alltför obetydlig skada** för den enskilde riskerar uppstå. I det fallet ska den speciella omständigheten eller förhållanden som kan leda till en sådan skada åberopas även om det inte behövs någon *ingående utredning* från myndighetens sida. Den måste dock med hänsyn till omständigheterna finna att det är sannolikt att skada kan medföras om uppgiften offentliggörs. Samtidigt står det att "en begäran om konfidentiell behandling som framställs av en anbudsgivare men som inte närmare motiveras och inte heller har karaktären av ett anbudsvillkor, bör i regel inte föranleda beslut om handlingarnas hemlighållande".<sup>27</sup>

Domstolarna har preciserat det raka skaderekvisitet i ett par beslut. Kammarrätten i Göteborg<sup>28</sup> förklarade att prisuppgifterna i en upphandling av kontorsmöbler som genomförts av en polismyndighet kunde lämnas ut då någon **särskild anledning** till att utlämnandet skulle antas medföra skada **inte åberopats**.

På samma sätt kom Kammarrätten i Göteborg fram till att uppgifter om en enskilds affärs- och driftförhållanden som endast innehåller vilka djur som finns på en cirkusverksamhet inte är av en sådan karaktär som kan leda till att anta att den enskilde lider skada om de röjs.<sup>29</sup>

Kammarrätten i Jönköping har också beslutat att "om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös, ska den alltså normalt anses falla utanför sekretessen. Konstruktionen med skaderekvisitet innebär emellertid att frågan om **vem som begär en uppgift eller ändamålet med begäran** [min emfas] kan få betydelse när sekretessfrågan ska avgöras. Med skada avses ekonomisk skada. Även helt rättsenliga åtgärder kan ibland få bedömas som skada (prop. 1979/80:2 del A, s. 79 ff. och Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 1994 not. 100)."<sup>30</sup>

I RÅ 2007 not 154, som handlade om prissatt mängdförteckning i anbudshandling för vägentreprenad, hade domstolen påpekat att för bedömningen av skadan spelar det också roll **vilket syfte den som begär uppgiften har**.

I ett annat fall<sup>31</sup> fastställde domstolen att **sekretessen inte hindrade att sammanställningar av de betyg** som konsulter hade getts vid en utvärdering lämnades ut. Även om sammanställningarna innehöll uppgifter om betyg som konsulterna har

---

den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen. Vissa bestämmelser innehåller ett kvalificerat rakt skaderekvisit, dvs. det krävs särskilt mycket för att sekretessen ska gälla."

<sup>26</sup> Prop. 1979/80:2 Del A s. 80.

<sup>27</sup> Prop. 1979/80:2 Del A s. 241.

<sup>28</sup> Kammarrätten i Göteborg mål nr 1635-06, dom 2006-04-18.

<sup>29</sup> Kammarrätten i Göteborg, mål nr 3503-19, dom 2019-09-12.

<sup>30</sup> Kammarrätten i Jönköping mål nr 1380-15 dom 2015-05-27.

<sup>31</sup> Kammarrätten i Stockholm, mål nr 6920-11, dom 2012-01-31.



getts till utvärderingen kunde domstolen inte anse dessa uppgifter omfattas av sekretess.<sup>32</sup>

Vid ett **omvänt skaderekvisit** är däremot utgångspunkten att en uppgift inte får lämnas ut, *om det inte står klart* att ett visst angivet skyddsintresse inte lider skada eller men i något visst hänseende. I detta fall innebär ett omvänt skaderekvisit att sekretess som huvudregel gäller för uppgiften, i den mening att sekretess gäller om det inte står klart att en uppgift kan röjas utan att viss skada uppstår.<sup>33</sup>

Ett viktigt krav när det görs en bedömning om huruvida skada eller men har uppkommit är förstås att det finns en enskild som kan skadas. Detta betyder att om uppgifterna är **avidentifierade** kan inte en sådan skada uppstå. Ett problem som kan uppstå här är att uppgifterna som avidentifieras inte kan utnyttjas av Tillväxtanalys. En möjlig lösning skulle kunna vara att uppgifterna avidentifieras genom SCB. Enligt 10 kap 2a § OSL hindrar inte sekretess att uppgifterna lämnas till en annan myndighet för att endast bearbeta dem. En sådan bearbetning kan vara pseudonymisering av uppgifter.

Slutligen saknar en del sekretessbestämmelser skaderekvisit och i dessa fall gäller **absolut sekretess**. Även om det vid absolut sekretess föreligger ett starkt sekretesskydd betyder det inte att sekretessen är "absolut" i den mening att den inte kan brytas när t ex det finns en sekretessbrytande bestämmelse, eller om den enskilde som uppgiften berör samtycker till att uppgiften lämnas ut.

**Sammanfattningsvis** kan en uppgift omfattas av sekretess **endast** om det finns bestämmelse om detta. Sekretessen kan vara absolut i den mening att ingen skadebedömning behöver göras, annars måste man göra en bedömning om skada. Om det handlar om ett omvänt skaderekvisit presumeras sekretess, något som betyder att den som begär uppgiften måste motivera varför skada inte uppstått i ett specifikt fall, medan det vid ett rakt skaderekvisit presumeras att uppgiften **inte bör hemlighållas om en inte alltför obetydlig skada** kan uppstå när uppgiften röjs. I det senaste fallet ska den avvisande myndigheten motivera om varför uppgiften behövs hemlighållas.

Dessutom innehåller OSL för det mesta bestämmelser med ett **rakt skaderekvisit** och i sådana fall är det offentlighet som presumeras. För att en uppgift i ett sådant fall inte ska lämnas ut, måste en **särskild anledning** till att utlämnandet skulle antas medföra skada **åberopas**. **Karaktären** av uppgiften i sig spelar också roll, t ex om uppgiften generellt kan betraktas som harmlös. En typ av uppgift som har betraktats att den inte leder till någon skada är sammanställningar av betyg som hade getts till några konsulter vid en utvärdering. Vid en bedömning ska man också ta hänsyn till vem som begär uppgiften

---

<sup>32</sup> "Vad gäller sammanställningarna av referensutvärderingar kan konstateras att de innehåller uppgifter rörande de anställda konsulterna. Sammanställningarna innehåller uppgifter om de betyg som konsulterna har getts vid utvärderingen. Kammarrätten anser att uppgifterna om de medelbetyg som konsulterna har getts inte kan anses omfattas av sekretess enligt 31 kap. 16 § OSL eller någon annan bestämmelse i OSL. För övriga uppgifter i sammanställningarna får det anses föreligga särskild anledning att anta att anbudsgivarna lider skada om uppgifterna röjs. Uppgifterna omfattas således av sekretess enligt 31 kap. 16 § OSL och ska därför inte lämnas ut."

<sup>33</sup> Enligt SOU 2023:100 betyder det i praktiken "att tillämparen ofta inte kan lämna ut en uppgift som omfattas av en sådan sekretessregel utan att ha kännedom om mottagarens identitet och om dennes avsikter med uppgiften."

och **syftet** med begäran. Slutligen kan inte skada uppstå när det gäller avidentifierade uppgifter.

### 3.3.2.2 Sekretess och affärsförhållande

När det gäller uppgifterna som Tillväxtanalys behöver för att genomföra sitt uppdrag handlar det för det mesta om uppgifter som är kopplade till en enskilds affärs- och driftförhållande. Även om det kan finnas situationer där sekretess gäller för uppgifter till en enskilds personliga förhållande ska rapporten inte fokusera på sådana uppgifter eftersom en begäran oftast avvisas på grund av "känsliga" uppgifter relaterade till den enskildes ekonomiska förhållande.<sup>34</sup> I OSL finns det fyra situationer där det kan gälla sekretess för uppgifter som handlar om en enskilds ekonomiska förhållande.

Den **första** är i 30 kap 23 och 27 §§ OSL om sekretess i stödverksamhet. Enligt 23 § gäller sekretess "**i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet** [min emfas] som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på [...] näringslivet i övrigt

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och
2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet".

Den första situationen handlar om ett rakt skaderekvisit medan den andra handlar om absolut sekretess. Sådana föreskrifter som 30 kap 23 § OSL hänvisar till är 9 § OSF och bilagan till förordningen.

Situationen är densamma för 27 § men för icke statliga myndigheter och där är det inte nödvändigt att det finns föreskrifter av regeringen om sekretess.

Den **andra** situationen, som handlar om sekretess i en myndighets affärsverksamhet, finns i 19 kap 1 § OSL. Där står det att "sekretess gäller i en myndighets affärsverksamhet för uppgift om *myndighetens* affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Under motsvarande förutsättning gäller sekretess hos en myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos bolag, förening, samfällighet eller stiftelse som driver affärsverksamhet och där det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande eller bedriver revision. Sekretessen hos en myndighet som bedriver revision enligt första stycket gäller inte beslut av myndigheten".

Här kan man tänka sig att en myndighet, inklusive en statlig fond, är investerare för t ex en startup i den mening att den äger en del av ett företag. I detta fall gäller sekretess bara om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på *myndighetens* bekostnad om uppgiften röjs. Paragrafen föreskriver ett **rakt skaderekvisit**, dvs. det råder en presumtion för offentlighet. Orsaken till det är att det finns ett *behov att det allmänna vet*

---

<sup>34</sup> Diskussionen skulle dock inte ändras på ett betydande sätt. En skillnad som är värd att nämna här är att när det gäller personliga förhållande blir en diskussion om skydd för personuppgifter mer relevant.

*hur pengarna används* varför sådana uppgifter inte får röjas enbart om de kan leda till skada för den utlämnande myndigheten.

Den  **tredje**  situationen där sekretess gäller för uppgifter hos en myndighet angående affärsförhållande är den som beskrivs i 31 kap 4 § OSL. Där står det att "i annan av en myndighet bedriven upplåningsverksamhet eller affärsmässig utlånings- eller investeringsverksamhet än som avses i 1, 2 eller 3 § gäller sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs." Den typen av verksamhet verkar passa in i det uppdrag som många av de myndigheter som är relevanta för Tillväxtanalys har. Orsaken till att det är ett  **rakt skaderekvisit**  som har valts även här är att det handlar om  *förvaltning av allmänna medel*  och att det därför finns ett stort insynsintresse. Som det har angetts i förarbetena är det "viktigt att en regel till skydd för den enskilde låntagarens eller långivarens ekonomiska intressen inte blir så vidsträckt att den i realiteten omöjliggör den insyn i det allmännas verksamhet som man har velat främja genom att ställa upp ett skaderekvisit".<sup>35</sup>

**Slutligen**  gäller enligt 31 kap 16 och 17 §§ OSL sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när denne i annat fall än som avses i 1 § första stycket, 2–4 och 12 §§<sup>36</sup> har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. I denna situation gäller igen rakt skaderekvisit varför skada måste bevisas och som med de tidigare bestämmelserna gäller här  **överföring av sekretess** <sup>37</sup>.

I dessa fyra situationer kan då en myndighet avvisa en begäran att lämna ut uppgifter som handlar om en enskilds affärsförhållande. Affärsförhållande har tolkats brett och varje uppgift som kan kopplas till en enskilds (fysisk eller juridisk person) ekonomiska förhållande kan betraktas som sådan<sup>38</sup>.

Det är viktigt att notera här att i de sista tre situationerna, nämligen när det gäller sekretess för uppgift i en myndighetsverksamhet (19 kap 1 § OSL), i annan utlånings eller investeringsverksamhet (31 kap 4 § OSL) och när en enskild har trätt i affärsförhållande med en myndighet (31 kap 16 och 17 §§ OSL), överförs sekretessen till den mottagande myndighet enligt 19 kap 2 § OSL, 31 kap 5 § OSL respektive 31 kap 18 § OSL. Detta betyder att uppgiften skyddas också under sekretess även hos den mottagande myndighet. Detta gäller dock inte om uppgiften används i ett beslut som tas av den mottagande myndigheten.

**Sammanfattningsvis**  kan sekretess gälla hos en myndighets utredning, planering, tillståndsgivning, tillsyn och stödverksamhet samt affärsverksamhet och

---

<sup>35</sup> Ia Hamlin, kommentar till 31 kap 4 § OSL, JUNO. Se också prop. 1979/80:2 del A s. 238

<sup>36</sup> 31 kap 16 och 17 §§ OSL gäller då inte för uppgifter om enskilds affärs- och driftförhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse med en myndighet i fall det handlar om riksbankens verksamhet, riksgäldskontorets upplåningsverksamhet, affärsverksamhet hos bank, kreditmarknadsföretag eller ett värdepappersbolag som samverkande kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande över eller annan upplåningsverksamhet eller affärsmässig utlånings- eller investeringsverksamhet, eller i fall en myndighet utför ett uppdrag för en enskilds räkning och det antas att uppdraget har lämnats under förutsättning att uppgiften inte röjs.

<sup>37</sup> 31 kap 18 § OSL.

<sup>38</sup> Ekman, Cecilia,  *Offentlighetsprincipen och den nya sekretesspraxisen – Kan "ekonomiska förhållande" betyda även icke ekonomiska förhållanden?* , SVJT.

investeringsverksamhet för uppgifter som handlar om affärs- och driftsförhållande av enskilda. Sekretessen gäller dock bara om röjandet av uppgiften kan leda till att den enskilde lider skada. När det gäller meningen av vad som utgör affärs- och driftsförhållande verkar det ha tolkats ganska brett så att de flesta av uppgifterna som är kopplade till en enskilds ekonomiska sfär kan betraktas som ett sådant förhållande. För att sekretess ska gälla måste det dock antas att om uppgiften röjs kommer den enskilde lida skada, dvs det är rakt skaderekvisit som gäller. Detta betyder, som skrivet ovan, att det är offentlighet som presumeras och att det måste finnas en särskild anledning till att utlämnandet skulle antas medföra skada åberopas.

### 3.3.2.3 I relation till Tillväxtanalys

I de två avsnitten ovan förklarades hur regelverket ser ut generellt när det gäller sekretess för uppgifter som är kopplade till en enskilds affärs- och driftsförhållande. När det gäller Tillväxtanalys finns det några ytterligare kommentarer.

Som redan skrivits kan en uppgift omfattas av sekretess **enbart** om det finns bestämmelse om detta. När det gäller uppgifter som är kopplade till en enskilds affärs- och driftsförhållande finns det fyra situationer där sådana uppgifter möjligtvis kan skyddas. I alla de fyra situationerna är det rakt skaderekvisit som gäller<sup>39</sup> och i så fall måste den myndighet från vilken Tillväxtanalys begär uppgifterna motivera varför skada kan medföras genom att åberopa en särskild anledning eftersom man utgår ifrån att uppgiften bör vara offentlig utom i de situationer där en inte alltför obetydlig skada kan medföras om uppgiften röjs.

Myndigheten måste därför ta hänsyn till uppgiftens karaktär samt till vem som begär uppgiften och vad syftet med den begäran är. Tillväxtanalys uppdrag är viktigt i detta hänseende eftersom det handlar om en myndighet vars huvudsyfte är att analysera, utvärdera och redovisa effekter av statens insatser, något som kan ske enbart om andra myndigheter som ansvarar för hur sådana insatser förverkligas delar uppgifter med Tillväxtanalys.

Det är viktigt också att påminna i tre av de fyra situationerna, nämligen när det gäller sekretess för uppgift i en myndighetsverksamhet (19 kap 1 § OSL), i annan utlånings eller investeringsverksamhet (31 kap 4 § OSL) och när en enskild har trätt i affärsförhållande med en myndighet (31 kap 16 och 17 §§ OSL) överförs sekretessen till den mottagande myndigheten enligt 19 kap 2 § OSL, 31 kap 5 § OSL respektive 31 kap 18 § OSL. Detta betyder att uppgiften som överförs skyddas (om inget annat gäller) på samma sätt som den skyddades hos den utlämnande myndighet även hos Tillväxtanalys.

I varje fall och även om en uppgift kan sekretessbeläggas måste man se om det finns en sekretessbrytande regel som i det specifika fallet kan bryta sekretessen.

---

<sup>39</sup> Det finns bara en situation där absolut sekretess kan gälla, nämligen för uppgifter om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än en enskilds affärs- eller driftsförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet (30 kap 23 och 27 §§ OSL). Den situationen verkar dock inte förekomma så ofta i denna kontext.

## 3.4 Sekretessbrytande regler

### 3.4.1 Generellt

I de fall där sekretess gäller för en specifik uppgift som har begärts får enligt 8 kap 1 § OSL uppgiften inte röjas för andra myndigheter utom när det finns en **sekretessbrytande** bestämmelse antingen i OSL eller i lag eller förordning där OSL hänvisar till.

Sekretessbrytande bestämmelser hittar vi främst i 10 kap. Återigen är det inte möjligt att redogöra för alla sekretessbrytande regler i den här rapporten varför fokus ska läggas på de bestämmelserna som är relevanta för Tillväxtanalys. När det gäller Tillväxtanalys kan sekretess möjligtvis brytas i följande situationer:

- a) om en enskild helt eller delvis häver sekretess, om inte annat anges i den lagen enligt **12 kap 2 § 2 st OSL** och **10 kap 1 § OSL**.
- b) om det är **uppenbart** att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda enligt **10 kap 27 § OSL** (generalklausulen) utom i de situationer där det handlar om sekretess inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, och
- c) om en uppgiftsskyldighet följer av **lag** eller förordning **10 kap 28 § OSL**.

### 3.4.2 Lag eller förordning - 10 kap 28 § OSL

Om vi börjar med den sista bestämmelsen (10 kap 28 § OSL) kan en uppgiftsskyldighet ta sikte på utlämnande av **uppgifter av ett speciellt slag**, gälla en **viss myndighets rätt att få del** av uppgifter i allmänhet eller avse en skyldighet för **en viss myndighet att lämna** information till andra myndigheter.<sup>40</sup> Dessutom måste en sådan bestämmelse uppfylla vissa krav på **konkretion**. Detta betyder att föreskrifter som generellt hänvisar till samverkan mellan myndigheter (t ex bestämmelserna i 6 kap. 5 § OSL och 6 § FL) **inte** är av sådant slag att de kan anses ålägga en uppgiftsskyldighet i den mening som avses i paragrafen. Istället är bestämmelser om **anmälningsplikt** (t ex en myndighet är skyldig att genast anmäla något) att betrakta som sådana. Andra exempel här är 13 kap 6 § regeringsformen (1974:152) där det står att "domstolar och förvaltningsmyndigheter [...] ska lämna upplysningar och yttranden som en ombudsman begär" och 28 § i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap enligt vilken: "en socialnämnd skall på begäran av regeringen, Migrationsverket, en migrationsdomstol [...] lämna ut uppgifter om utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om svenskt medborgarskap." Andra bestämmelser som faller i den situationen är lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet och 4 kap. 11 § riksdagsordningen (2014:801).

### 3.4.3 Samtycke – 10 kap 1 § OSL

Sekretess kan också brytas om den enskilde själv samtycker till det. Denna rapport ska inte göra en analys om samtyckets giltighet. Det ska dock poängteras att det finns en sådan möjlighet, nämligen att en enskild lämnar sina uppgifter till en myndighet och fritt samtycker till att uppgifterna får lämnas ut till Tillväxtanalys (i så fall och för att bibehålla skyddet för den enskilde bör samtycket vara kopplat till ett specifikt utbyte av information, t ex mellan Vinnova och Tillväxtanalys).

---

<sup>40</sup> Lenberg m.fl (2023), kommentaren till 10 kap. 28 §.

Det är viktigt att poängtera här att även om samtycket kan bryta sekretessen finns det ingen annan bestämmelse i OSL om skyldighet för en myndighet att om möjligt inhämta yttrande från en enskild, innan en uppgift som är sekretessbelagd i hans eller hennes intresse lämnas ut när sekretessen bryts på grund av *en annan* bestämmelse. Det betyder att om sekretessen kan brytas på grund av t ex generalklausulen (10 kap 27 § OSL) behövs det inte att den enskilde ska samtycka till det. En sådan skyldighet kan dock anses vara av värde från integritetsskyddssynpunkt.

#### 3.4.4 Generalklausulen – 10 kap 27 § OSL

Om det inte finns någon sådan specifik sekretessbrytande bestämmelse eller när det fattas den enskildes samtycke kan det ändå vara möjligt att utbyte av sekretessbelagd information mellan myndigheter sker under **generalklausulen** (10 kap 27 § OSL). För att göra en bedömning om huruvida en uppgift får lämnas ut enligt generalklausulen måste man göra en **avvägning** mellan intresset av att uppgiften lämnas och att sekretessen ska gälla. Det har framförts att det är gängse värderingar som ska avgöra prövningen av vilket intresse som väger tyngst, eftersom å ena sidan, om sekretessen bryts kan detta eventuellt orsaka skada eller men medan å andra sidan får sekretesslagen inte "hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut."<sup>41</sup>

Det antas att ett sådant intresse (av att uppgifterna lämnas ut) finns när det finns lag eller förordning där det står att uppgifter "bör" eller "får" lämnas från en myndighet till en annan eftersom det i sådana fall finns särskild anledning att anse att generalklausulen är tillämplig.<sup>42</sup>

I prop. 1979/80:146 med förslag till skatteregisterlag<sup>43</sup> togs det upp av föredragande statsrådet att "i fråga om utbyte av uppgifter mellan myndigheter och verksamhetsgrenar inom skatteområdet bör utgångspunkten vara att **utlämnande skall ske om uppgifterna behövs för verksamheten**."<sup>44</sup> Å andra sidan "vad [...] gäller utbyte av uppgifter i övrigt mellan skatteområdet och annat verksamhetsområde bör utgångspunkten vara en annan. De enskilda medborgarna bör normalt kunna utgå från att uppgifter av känslig natur som lämnas för viss verksamhet inte används också för annan verksamhet. Ett uppgiftsutbyte skulle i sådana fall av många kunna upplevas som otillbörligt. Detta talar för att man bör inta en restriktiv hållning när det gäller sådant uppgiftsutbyte." Det är dock så enligt propositionen att man ska "beakta dels att informationsutbyte mellan myndigheter kan minska den enskildes uppgiftslämnande och statsförvaltningens kostnader, dels att sådant utbyte kan möjliggöra angelägna kontroller." Det är därför så att vid den intresseavvägning som således måste ske bör man "inte tillåta uppgiftsutbyte i andra fall än då intresset av utlämnande klart bedöms väga över risken för otillbörligt integritetsintrång." Man ska således beakta "bl.a. *hur pass nära de ifrågavarande*

<sup>41</sup> Ekroth, Jesper & Fridström Montoya, Therése, "Nödvis utlämnande enligt sekretesslagen 1 kap. 5", Förvaltningsrättslig tidskrift nr 2/2008, s 161.

<sup>42</sup> Lenberg m.fl., kommentaren till 10 kap. 27 §.

<sup>43</sup> Prop. 1979/80:146 s. 26 f.

<sup>44</sup> Notera här att utredningen Utökad informationsutbyte, Ds 2022:13 föreslog en generell bestämmelse enligt vilken sekretess ska gälla om det behövs för att den mottagande myndighet ska kunna fullgöra sin verksamhet. Förslaget har dock kritiserats.

*verksamhetsområdena ligger varandra, i vilken mån uppgifterna är sekretesskyddade hos den mottagande myndigheten samt om det finns möjlighet att i förväg underrätta de enskilda om uppgiftsutbytet."*

De nu redovisade propositionsuttalandena handlar om utbyte av information mellan skattemyndigheter och tar därför en positiv inställning till uppgiftsutbyte inom skatteområdet och en mer negativ inställning till informationslämnande från skattemyndigheterna till andra myndigheter. Det har därför påståtts att det är tveksamt om de bör anses vägledande vid tillämpningen av generalklausulen. Men de visar ändå att även enligt en sådan mer negativ inställning till utbyte av information mellan olika myndigheter är ett informationsutbyte mellan olika myndigheter möjligt om a) de enskilda kan förvänta sig att uppgifterna som utbyts (även av känslig natur) och lämnas för viss verksamhet ändå kan användas i en annan verksamhet, b) uppgifterna möjliggör uppfyllelse av en allmän intresse, och c) en **intresseavvägning** tyder på att intresset av utlämnande klart bedöms väga upp för risken för otillbörligt integritetsintrång. För den sista bedömningen måste man *ta hänsyn till huruvida uppgiften sekretesskyddas hos den mottagande myndigheten, om den enskilde kan underrättas och hur nära de olika verksamheterna är.*

I rättspraxis och förarbetena har det betonats att det är två faktorer som bör tas hänsyn till vid en intresseavvägning: a) behovet av uppgifterna från den mottagande myndigheten, och b) huruvida sekretess gäller även hos den mottagande myndigheten och i så fall om sekretessen skulle vara lika stark eller starkare.<sup>45</sup> Hur ett intresse uppenbart har företräde framför intresse som sekretessen ska skydda har behandlats av HFD<sup>46</sup>. Enligt HFD, det intresse som tyngst vägde var att möjliggöra en grundlig utredning av ett barns förhållanden. Betydelsen av att uppgiften handlade om ett barns skydd också betonades. Andra beslut från kammarrätterna har betonat vikten av att en uppgift är av stor betydelse för en utredning eller för en myndighets arbete, samt att det finns lika starkt eller starkare skydd hos den mottagande myndigheten.<sup>47</sup>

Om det finns förutsättningar för att lämna ut en sekretessbelagd uppgift med stöd av generalklausulen är den myndighet som förvarar uppgiften enligt 6 kap. 5 § OSL skyldig att lämna ut den.

### **3.4.5 I relation till Tillväxtanalys**

I detta avsnitt redogjordes de relevanta bestämmelser för Tillväxtanalys som kan leda till att även när det gäller sekretess för uppgifter hos en myndighet kan denna brytas. Detta kan hända antingen för att den enskilde har samtyckt till att uppgifterna lämnas ut till

---

<sup>45</sup> Se t ex Kammarrätten i Stockholm mål nr 3996-23, dom 2023-08-02 med hänvisning till prop.1979/80:2 Del A s 91. Se här också utredningen Utökad informationsutbyte, Ds 2022:13 där Förvaltningsrätten i Stockholm i sin remiss argumenterat "att övervägande skäl kan anses tala mot ett utlämnande av uppgifter från en myndighet till en annan om sekretesskyddet hos den mottagande myndigheten är svagare". Se också Höök, Johan, Integritet och sekretess mellan myndigheter, Förvaltningsrättslig tidskrift nr 3/2013

<sup>46</sup> RÅ 2005 ref 94.

<sup>47</sup> Kammarrätten i Stockholm mål nr 227-23, dom 2023-03-02, Kammarrätten mål 414-13, dom 2013-03-15 där det står att: "En utgångspunkt vid ovan nämnda intresseavvägning är att den mottagande myndigheten har ett **behov** av uppgifterna. Hänsyn måste vidare tas till **vilket sekretesskydd** uppgifterna får hos den myndighet som tar emot uppgifterna. Ytterligare omständigheter som är av betydelse är uppgifternas art och i vilket syfte de ska användas."

Tillväxtanalys, en lösning som dock verkar vara ganska krånglig, eller för att 10 kap 27 och 28 §§ OSL kan tillämpas.

När det gäller 10 kap 28 § OSL finns det en del föreskrifter som fastställer en uppgiftsskyldighet hos andra myndigheter att lämna ut uppgifter hos Tillväxtanalys. Här hittar man 4a § förordning (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem där det står att Vinnova ska rapportera uppgifter till Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analysers mikrodatabas för statligt företagsstöd (MISS) i en ändamålsenlig omfattning och utformning. I det fallet är det Tillväxtanalys som måste *motivera vad som utgör ändamålsenligt omfattning och utformning*.

I instruktionen till Energimyndigheten (4a § förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet) hittar man en liknande bestämmelse med en skyldighet att rapportera uppgifter till MISS. Tillväxtverket ska också tillgängliggöra data och erbjuda stöd när det gäller statistiska bearbetningar till Tillväxtanalys enligt instruktionen (7 § stycke fyra, förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket). Samma gäller Skatteverket angående några uppgifter som handlar om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och som ska lämnas ut till Tillväxtanalys från beskattningsdatabasen enligt förordning (2001:558) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Dessutom, eftersom Tillväxtanalys är statistikansvarig myndighet inom sitt verksamhetsområde, gäller uppgiftsskyldighet enligt bestämmelserna i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

Om det inte finns en sådan uppgiftsskyldighet som bryter sekretess och gör möjligt att även uppgifter som skyddas under sekretess kan lämnas ut till Tillväxtanalys kan ändå generalklausulen vara relevant (10 kap 27 § OSL). Enligt diskussionen ovan verkar det så att när det gäller informationsutbyte mellan myndigheter ska en intresseavvägning göras där intresset av utlämnande klart bedöms väga upp för risken för otillbörligt integritetsintrång. Vid bedömningen ska hänsyn tas till huruvida uppgifterna **behövs** för att Tillväxtanalys ska utföra sitt uppdrag samt om det finns en **risk** för den enskilde om uppgifterna röjs.

När det gäller huruvida Tillväxtanalys har ett behov av att ha tillgång till en del uppgifter måste denne motivera varför så är fallet och varför det inte går att genomföra sina uppgifter på andra sätt. Att analyserna och utvärderingarna handlar om offentliga medel bör också beaktas. Däremot, när det rör sig om information om en enskilds affärs- och driftförhållanden, kan det motsatta intresset vara att skydda den enskilde från risken för en möjlig ekonomisk skada.

Den andra viktiga faktorn för en intresseavvägning är om uppgifterna skyddas på samma sätt eller starkare även hos den mottagande myndighet, i vårt fall hos Tillväxtanalys.

Det är viktigt att notera här att om det finns en uppgiftsskyldighet hos den utlämnande myndigheten (10 kap 28 § OSL) behövs det inte att en sådan bedömning om sekretessens



styrka hos den mottagande myndighet görs. I detta fall ska uppgifterna lämnas ut utan hinder av sekretess och skadeprövning.<sup>48</sup>

### 3.5 Primär och sekundär sekretess hos den mottagande myndigheten

Vid en bedömning om huruvida generalklausulen kan tillämpas är det viktigt att examinera om uppgifterna som kommer till Tillväxtanalys kan fortsätta skyddas under sekretess. När en sekretessreglerad uppgift lämnas från en myndighet till en annan är huvudregeln att sekretessen inte följer med uppgiften.<sup>49</sup> Det finns dock särskilda bestämmelser om överföring av sekretess. När det gäller överföring av sekretess görs det skillnad mellan primära och sekundära sekretessbestämmelser. De primära sekretessbestämmelserna reglerar sekretess för uppgifter hos en myndighet internt. När det finns en bestämmelse om överföring av sekretess betyder det att den primära sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift hos en myndighet också gäller för uppgiften hos den mottagande myndigheten (sekundär sekretess).<sup>50</sup>

Sekretess gäller i så fall för uppgiften hos den mottagande myndighet antingen för att det finns en primär sekretessbestämmelse som skyddar uppgiften eller för att det finns en bestämmelse om överföring av sekretess. Om ingen av dessa förutsättningar är uppfyllda blir uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten.<sup>51</sup>

Det finns några bestämmelser som handlar om överföring av sekretess till den mottagande myndigheten och som kan vara relevanta för Tillväxtanalys.

Enligt 11 kap. 4 § OSL föreskrivs i första stycket att om en myndighet har *elektronisk tillgång* till en upptagning för automatiserad behandling hos en annan myndighet och en uppgift i denna upptagning är sekretessreglerad, blir sekretessbestämmelsen tillämplig även hos den mottagande myndigheten. Enligt andra stycket ska första stycket inte tillämpas på en uppgift som ingår i ett beslut som görs av den mottagande myndigheten. Bakgrunden till bestämmelsen är att en myndighet som medgetts **direktåtkomst** kan behöva få teknisk tillgång till fler uppgifter än de uppgifter som myndigheten behöver och därmed har rätt att behandla, s.k. överskottsinformation.<sup>52</sup>

Att hitta var gränserna ligger mellan direktåtkomst och andra former av elektronisk utlämnande är inte enkelt. Enligt HFD vid en bedömning om huruvida den mottagande myndigheten har direktåtkomst till en databas hos en annan myndighet är avgörande om upptagningen kan anses förvarad hos den mottagande myndigheten enligt 2 kap 3 § TF. Detta innebär att man måste examinera om en upptagning är förvarad hos den

---

<sup>48</sup> Se prop 2007/08:160 s 74.

<sup>49</sup> Prop 2007/08:160 s 75.

<sup>50</sup> SOU 2023:100 s 290.

<sup>51</sup> SOU 2023:100 s 290.

<sup>52</sup> Se prop. 2007/08:160 s. 74 där det står " Genom att vart och ett av de nu aktuella informationsutbytena bygger på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet blir någon sekretessprövning i de enskilda fallen inte aktuell. Uppgifterna ska således lämnas ut utan hinder av sekretess. Därigenom saknar det betydelse att uppgifter i några fall omfattas av ett starkare sekretesskydd hos utlämnande myndighet än hos mottagande myndighet. Redan vid införandet av en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för en myndighet, i vars verksamhet en stark sekretess gäller, gör riksdagen eller regeringen bedömningen att vissa uppgifter ska få lämnas ut till en verksamhet där en svagare sekretess gäller och att denna svagare sekretess utgör ett tillräckligt skydd för de utlämnade uppgifterna."

mottagande myndigheten. När den mottagande myndigheten inte på egen hand kan söka information i en databas utan ett utlämnande sker genom ett system som gör att den utlämnande myndighet reagerar på begäran om att de efterfrågade uppgifterna lämnas ut handlar det inte om direktåtkomst eftersom det är den utlämnande myndigheten som anses förfoga över frågan om och i så fall vilka uppgifter som kan lämnas ut.<sup>53</sup>

Direktåtkomst handlar därför om situationer där den utlämnande myndigheten inte kan kontrollera vilka uppgifter som den mottagande myndigheten kan ha tillgång till i varje enskilt fall och samtidigt den upptagning som den mottagande myndighet vill ha tillgång till är tillgänglig för den mottagande myndigheten med tekniskt hjälpmedel *som myndigheten själv utnyttjar för överföring* i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Filöverföring, e-post och en fråga-svarstjänst i en applikation kan således inte betraktas som direktåtkomst och 11 kap 4 § OSL blir inte aktuellt.<sup>54</sup>

I varje fall är tanken med bestämmelsen om direktåtkomst att de uppgifter som den mottagande myndigheten kommer att ha teknisk tillgång till hos den utlämnande myndigheten, ska omfattas av sekretess hos den mottagande myndigheten så länge uppgifterna är kvar i databasen. Om det dock görs "ett utdrag ur databasen eller används uppgifterna på annat sätt hos den mottagande myndighetens verksamhet blir de sekretessbestämmelser som gäller för den verksamheten i stället tillämpliga."<sup>55</sup>

När det inte handlar om direktåtkomst – som det enligt diskussionen ovan inte handlar så ofta om – kan det finnas situationer där sekretessen överförs på grund av andra bestämmelser i OSL. Ovan diskuterades 19 kap 1 §, 31 kap 16 och 17 §§ och 31 kap 4 § OSL om sekretess som gäller uppgifter kopplade till en enskilds affärs- och driftsförhållande. I sådana fall överförs sekretessen till den mottagande myndigheten om uppgiften inte utgör ett beslut hos den utlämnande myndigheten. I detta fall kan en uppgift skyddas även hos den mottagande myndigheten oavsett hur den har lämnats ut, dvs det kan vara genom filöverföring med USB, genom en API osv.

Vid konkurrens mellan primära och sekundära sekretessbestämmelser som ägnar sig åt att skydda samma intresse (t ex den enskildes ekonomiska förhållande), dvs om en uppgift skyddas både enligt primära och sekundära sekretessbestämmelser, är huvudregeln enligt 11 kap 8 § OSL att det är den primära bestämmelsen som ska tillämpas oavsett om den är starkare eller svagare än den sekundära sekretessen.

Det finns några undantag i denna situation, såsom sekretess som gäller för uppgifter om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med GDPR, enligt 21 kap 7 § OSL; och som redan nämnts handlar 11 kap 8 § OSL bara om sekretess som skyddar *samma* intresse. Detta betyder att om det hos en myndighet gäller en bestämmelse som skyddar en enskilds *personliga* förhållande medan det hos en annan myndighet gäller bestämmelser som skyddar den enskildas *ekonomiska* förhållande, är det den sekretess som gällde hos den första myndighet som ska gälla hos den andra också, om den första myndigheten lämnar ut uppgifterna till den andra.

---

<sup>53</sup> HFD 2015 ref 61.

<sup>54</sup> Se också Dir 2023:11.

<sup>55</sup> Se prop 2007/08:160 s 74.

### 3.6 Sekretess hos Tillväxtanalys

Från diskussionen ovan är det klart varför det är viktigt att examinera om det finns någon primär sekretessbestämmelse samt om denna ger lika starkt eller starkare skydd än bestämmelsen som gäller den utlämnande myndigheten eller i alla fall samma skydd.

Enligt instruktionen<sup>56</sup> är Tillväxtanalys uppgift "att utveckla och tillhandahålla kvalificerade kunskapsunderlag för tillväxtpolitiken, genom att genomföra, främja och stödja framtagandet av **utvärderingar** och **analyser**" (1 §). Enligt 12 § får Tillväxtanalys bedriva egen **forskning** utifrån statistiskt material, och enligt 8 § är myndigheten ansvarig både för **officiell statistik** samt statistik för sammanställning och redovisning av riskkapitalstatistik. Dessutom, enligt samma bestämmelse, är Tillväxtanalys ansvarig för insamling, förvaltning och utveckling av olika former av uppgifter på företags- och individnivå (mikrodata) i MISS **mikrodatan** när det gäller innehållet och utfallet av statliga stödinsatser inom näringspolitik, regional tillväxtpolitik och innovationspolitik.

Som det framgår av prop. 2013/14:162 s 7f, gäller enligt **24 kap. 8 § OSL** sekretess i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser **framställning av statistik** för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Detsamma gäller **annan jämförbar undersökning** som utförs av Riksrevisionen eller riksdagsförvaltningen eller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, av någon annan myndighet. I dessa fall gäller **absolut sekretess**. Uppgifter som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgifter som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförliga till den enskilde, får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men (rakt skaderekvisit).

I förarbetena dras slutsatsen att med statistik avses i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) *sammanställningar av data, vanligen i tabeller eller liknande, som ofta åstadkoms med de olika metoder för insamling, bearbetning, redovisning och analys som utvecklats inom den statistiska vetenskapen*. Enligt propositionen omfattas inte all statistikframställning av statistiksekretess utan bara viss *verksamhet* som avser framställning av statistik, t ex den verksamhet som avser framställning av den **officiella statistiken** (se förordningen (2001:100) om den officiella statistiken). Bestämmelsen om statistiksekretess är inte tillämplig i all verksamhet som avser framställning av statistik, utan endast "särskild verksamhet", nämligen verksamhet som är skild från annan verksamhet hos myndigheten. Vid bedömningen av frågan om en särskild verksamhet är en verksamhet för framställning av statistik, måste en *helhetsbedömning göras av verksamheten*. Om den särskilda verksamhetens huvudsakliga syfte är att framställa statistik är bestämmelserna om statistiksekretess tillämpliga. Om en verksamhet har något annat huvudsakligt syfte än statistikframställning, även om det i den verksamheten skulle förekomma insamling eller bearbetning av uppgifter med hjälp av statistiska metoder, bör bestämmelsen inte tillämpas.<sup>57</sup>

Statistiksekretess gäller inte bara i särskild statistikverksamhet hos myndigheter, utan också i vissa **jämförbara undersökningar** hos myndigheter. Det måste noteras här dock att i detta fall är det bara uppgifterna som kan hänföras till själva undersökningen och

<sup>56</sup> Förordning (2016:1048) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

<sup>57</sup> Se också prop. 2013/14:162 s 9.

inte i hela verksamheten som undersökningen görs. Förutom de undersökningar som utförs av vissa i OSL angivna myndigheter (såsom av Riksrevisionen, riksdagsförvaltningen, Statskontoret eller inom det statliga kommittéväsendet) kan regeringen meddela föreskrifter om att undersökningar hos andra myndigheter ska omfattas av statistiksekretessen. Detta gör regeringen i 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (OSF).

I 7 § OSF står det att det gäller sekretess hos Tillväxtanalys för *undersökningar av statliga stödinsatser inom näringspolitik, regional tillväxtpolitik och innovationspolitik*. Sådana undersökningar utgör regelbundet statistiska undersökningar som är jämförbara med statistik enligt 24 kap 8 § första stycket OSL. För sådana undersökningar gäller därför också absolut sekretess enligt 24 kap 8 § första stycket OSL. Det är viktigt att påpeka här att enligt prop. 2013/14:162 s 13 ger 24 kap 8 § OSL "ett mycket starkt skydd för de uppgifter som omfattas av bestämmelsen".

Dessutom stadgar instruktionen för Tillväxtanalys att Tillväxtanalys får bedriva egen forskning utifrån statistiskt material. Vad som utgör forskning kan vara problematisk. I ett fall hos Högsta förvaltningsdomstolen som handlade om uppgifter som begärdes av en medicinklinik från Socialstyrelsen bedömdes att efter en genomgång av 2 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor och 3§ lagen (1998:543) om hälsodataregister att den åtskillnad som i olika sammanhang görs mellan forskning å ena sidan och uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring å andra sidan bör upprätthållas även vid tillämpning av den nu aktuella bestämmelsen.<sup>58</sup> **Forskning** bör därför förstås som "vetenskapligt experimentellt eller teoretiskt arbetet eller vetenskapliga studier genom observation, om arbetet eller studierna görs för att hämta in ny kunskap, och utvecklingsarbete på vetenskaplig grund, dock inte sådant arbete eller sådana studier som utförs endast inom ramen för högskoleutbildning på grundnivå eller på avancerad nivå"<sup>59</sup> medan **uppföljningsarbete** avser "att fortlöpande och regelbundet mäta och beskriva behov, verksamheter och resursåtgång angivet i termer av till exempel behovstäckning, produktivitet och nyckeltal." Dessutom avser **utvärdering** "analys och värdering av kvalitet, effektivitet och resultat hos en verksamhet i förhållande till de mål som bestämts för denna. Vid varje enskilt fall får bedömas, utifrån vad den som begär ut uppgifter anger, om uppgifterna ska användas i forskning."<sup>60</sup>

På grund av att forskningen står i Tillväxtanalys instruktion bör det antas att Tillväxtanalys har möjlighet att tillföra även sådana vetenskapliga studier som inte faller under sin statistikverksamhet, undersökningar eller övriga utvärderingar.

För uppgifter som används av Tillväxtanalys för egen **forskning** gäller enligt 11 kap 3 § OSL samma sekretess som gäller för uppgifter hos den utlämnande myndighet förutom om det också finns en primär sekretessbestämmelse som skyddar uppgiften, i vilket fall det är den primära som gäller. I den situationen, som det har förklarats i prop. 2013/14:162 s 12 om ändringar i statistiksekretessen, utgör sekretesskyddet hos den mottagande myndigheten inte någon skaderisk i sig utom när det finns en primär sekretessbestämmelse hos den mottagande myndighet som är svagare än sekretessen

<sup>58</sup> Prop. 2013/14:162 s 11 med hänvisning till RÅ 2004 ref 9.

<sup>59</sup> 2 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor.

<sup>60</sup> SCB, Handbok i statistisk röjandekontroll (2015) s 22.

som gäller den utlämnande myndigheten. En sådan situation kan dock vara svårt i Tillväxtanalys fall eftersom den primära sekretessen som kan gälla är den från 24 kap 8 § OSL (och 7 § OSF) som är absolut.

Enligt det som har skrivits här gäller absolut sekretess hos Tillväxtanalys för uppgifter som handlar om en enskilds affärs- och driftsförhållande om uppgifterna ingår i Tillväxtanalys statistikverksamhet, dvs både framställning av officiell statistik, annan statistik och undersökningar av statliga stödinsatser inom näringspolitik, regional politik och innovationspolitik. Skillnaden mellan undersökningar och framställning av statistik i den kontexten är att undersökningar har ett specifikt syfte och kan därför ofta användas som faktaunderlag för olika ärenden eller utredningar kopplade till detta syfte medan framställning av statistik inte bör ha samband med något särskilt ärende, dvs statistikverksamheten är allmänt utredande.<sup>61</sup>

Om uppgifterna inte behövs för sådan verksamhet eller arbete och därför inte skyddas under de primära sekretessbestämmelserna kan de ändå skyddas på samma sätt som de skyddas hos den utlämnande myndigheten i de fall de används för forskning eller om det handlar om uppgifter som skyddas enligt 19 kap 1 §, 31 kap 16 och 17 §§ och 31 kap 4 § OSL, eftersom sekretess överförs i de fallen.<sup>62</sup>

Det är värt att notera här att enligt 9 § OSF och bilaga där gäller sekretess med rakt skaderekvisit också för uppgifter om en enskilds affärs- eller driftsförhållande i Tillväxtanalys' utredningsverksamhet med avseende näringslivet i övrigt.

---

<sup>61</sup> Se prop 1979/8022 Del A s 263.

<sup>62</sup> För att påminna, 19 kap 1 § OSL handlar om uppgifter om myndighetens affärsförhållande om röjandet kan gynna någon annan, 31 kap 16 och 17 §§ OSL om uppgifter om en enskilds affärsförhållande när den har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, och 31 kap 4 § OSL om uppgifter kopplade till en myndighets investeringsverksamhet.

## 4. Gallring och rensning av uppgifter

### 4.1 Generellt

Ett problem som verkar också ha förekommit när det gäller uppgifter som Tillväxtanalys begär från andra myndigheter är att en del myndigheter lämnar inte ut uppgifter på grund av att de raderas direkt efter användning. Med radering av uppgifter i denna kontext menas antingen **gallring** av allmänna handlingar eller **rensning** av handlingar som inte är allmänna.

När det gäller radering av olika uppgifter måste man först se om uppgifterna utgör allmänna handlingar. Enligt 10 § arkivlagen (1990:782) får en myndighet som förvarar uppgifterna **gallra** dem i enlighet med lagens bestämmelser om det handlar om allmänna handlingar. Offentlighetsprincipen kräver att allmänna handlingar ska förvaras och ordnas för att möjliggöra att de kan hittas när insyn behövs. Eftersom gallring kan begränsa offentlighetsprincipen kan detta hända bara om det finns föreskrifter eller särskilda beslut av Riksarkivet (14 § arkivlagen).<sup>63</sup> Den enda situationen där gallring kan äga rum även för allmänna handlingar i det fallet det inte finns någon föreskrift om detta är om det är **uppenbart** att en sådan handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet.<sup>64</sup> Exempel av sådana handlingar kan vara "pressklipp, cirkulär och reklamtryck som bara indirekt eller i ringa mån rör myndighetens verksamhet", "statistiska meddelanden och kopior av andra myndigheters yttranden" eller "anonyma skrifter och skrifter med meningslöst eller obegripligt innehåll som kommer in från enskilda".<sup>65</sup>

Handlar det inte om allmänna handlingar brukar man då prata om **rensning** av uppgifter. Varje myndighet får själv bestämma hur man ska hantera uppgifterna som inte utgör allmänna handlingar om det inte finns särskilda bestämmelser för detta. Samtidigt utgör offentlighetsprincipen en viktig utgångspunkt för hur en myndighet ska fatta ett sådant beslut. Detta betyder att uppgifter som avses i 2 kap 12 § TF (såsom minnesanteckningar, utkast och koncept) bör arkiveras om de är av betydelse för myndighetens verksamhet, allmänhetens insyn, rättstillämpning, förvaltning eller forskning.<sup>66</sup> Annars får de rensas.

### 4.2 I relation Tillväxtanalys

Några myndigheter har avvisat begäran om att lämna uppgifter – speciellt bedömningsuppgifter som inte utgör en del av den slutliga beslutet av myndigheten – till Tillväxtanalys på grund av att, som det påstås, uppgifterna raderas direkt. Det första som man måste examinera i den situationen är om bedömningarna i fråga kommer från externa bedömare. Om en handling kommer till en myndighet från en extern och fristående konsult betraktas den som en allmän handling och måste diarieföras (5 kap 1 §

---

<sup>63</sup> Se här också JO:s beslut den 6 maj 2013, dnr 2265-2012 där JO bedömde att felaktig gallring som ägde rum hos ett kommunalt bolag kan äventyra den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar.

<sup>64</sup> 5 kap 1 § OSL.

<sup>65</sup> Ulrika Geijer och Håkan Lövblad, Kommentar till 10 § Arkivlagen, JUNO.

<sup>66</sup> RA-FS 2019:2 3 kap 2 §. Se också Ulrika Geijer och Håkan Lövblad, Kommentar till 10 § Arkivlagen, JUNO.

OSL)<sup>67</sup>. I sådana fall får en handling inte förstöras och där gäller de specifika regler om gallring som nämndes ovan.

Om det nu ändå skulle argumenteras att bedömningarna utgör endast någon typ av interna sakkunnigutlåtanden skulle de kunna betraktas som någon form av minnesanteckning och inte allmän handling. I det fallet måste dock myndigheten motivera varför den tror att en sådan uppgift inte tillför ärendet någon **sakuppgift** eftersom om en minnesanteckning tillför ärendet någon sakuppgift är den att betraktas som en allmän handling. Kammarrätterna har kommit fram till att anteckningar från intervjuer under ett anställningsförfarande tillförde ärendet sakuppgifter och således inte kunde vara minnesanteckningar<sup>68</sup> och att s k bedömningsmatriser hos grundskolan utgjorde minnesanteckningar, eftersom de innehöll uppgifter som tillför ärenden om betygssättning sakuppgifter<sup>69</sup>. Samtidigt anteckningar hos en myndighet som gjorts vid en anställningsintervju bör betraktas som utkast eller arbetsmaterial i 2 kap 12 TF mening endast när anteckningarna har omarbetats till ett formellt dokument som sammanfattar de sakuppgifter som legat till grund för myndighetens beslut i ärendet sammanfattas.<sup>70</sup>

Om bedömningarna ändå anses vara minnesanteckningar får myndigheten själv bedöma om de ska raderas och när (om det inte finns någon specifik lag eller författning som reglerar frågan). Enligt 27 § förvaltningslagen (2017:900) ska dock en myndighet snarast dokumentera uppgifter **om de kan ha betydelse för ett beslut i ärende**. JO har ofta indikerat att "en god dokumentation bör omfatta även sådant som anger och förklarar myndighetens ställningstagande, för att göra det möjligt för både den enskilde och exempelvis domstolar och JO, att följa och förstå ärendets gång."<sup>71</sup> Högsta förvaltningsdomstolen har också poängterat att enligt Riksarkivets föreskrifter " som utfärdats med stöd av bemyndiganden i arkivförordningen - skall myndigheten förutom allmänna handlingar arkivera sådana minnesanteckningar, utkast och koncept som avses i [tidigare] 2 kap. 9 § TF, om de är av betydelse för myndighetens verksamhet, allmänhetens insyn, rättskipning, förvaltning eller forskning."<sup>72</sup>

Detta tyder på att bedömningar och andra liknande sakkunnigutlåtande som utgör ett viktigt steg i en bedömningsprocess och som leder till ett myndighetsbeslut bör anses vara sådana viktiga uppgifter som borde arkiveras och inte rensas. Man får inte heller glömma att så länge uppgifter finns hos en myndighet kan de begäras ut från en annan myndighet, dvs en myndighet kan inte neka utlämnandet för att uppgifterna *ska* rensas.

---

<sup>67</sup> Se också JO 2021/22 s 78-79.

<sup>68</sup> Kammarrätten i Göteborg dom 2015-05-18, mål nr 3000-15.

<sup>69</sup> Kammarrätten i Göteborg dom 2023-07-03, mål nr 2499-23.

<sup>70</sup> Kammarrätten i Stockholm dom 2019-08-13, mål nr 3868-19.

<sup>71</sup> JO, Protokoll Dnr 8485-2021.

<sup>72</sup> RÅ 1999 ref 36.

## 5. En sammanfattning om utlämnande av information till Tillväxtanalys

Analysen ovan kan sammanfattas som följande:

Det finns en informationsskyldighet myndigheterna sinsemellan enligt 6 kap 5 § OSL. Detta betyder att om det inte finns hinder **bör** en myndighet lämna över den begärda informationen till en annan myndighet. Bestämmelsen är av obligatorisk natur.<sup>73</sup> Med information avses här **varje uppgift som myndigheten förfogar över** och inte bara allmänna handlingar eller uppgifter ur allmänna handlingar. Med myndighet menas inte endast de aktörer som traditionellt betraktas som myndigheter utan också en del andra organ, såsom aktiebolag där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande och organ som anges i bilagan av OSL.<sup>74</sup>

Enligt samma bestämmelse kan det finnas två möjliga hinder:

- a) att uppgiften är **sekretessbelagd** och
- b) att utlämnandet av uppgiften **hindrar arbetets behöriga gång**.

De två hindren är de enda begränsningarna till huvudregeln att det finns informationsskyldighet myndigheterna sinsemellan. Andra argument, såsom att en uppgift kan bli allmän handling om den lämnas ut, kan påverka bedömningen om sekretess (t ex att skada kan tillkomma på grund av det) men utgör inte ett hinder i sig. Det kan således **inte tillmätas någon betydelse att en handling blir allmän vid ett utlämnande**.<sup>75</sup> På samma sätt har det inte någon betydelse om den myndighet som lämnar ut uppgiften i en mer obestämd framtid eventuellt kan **få problem** på grund av utlämnandet.

När det gäller rekvisiten att ett **utlämnande hindrar arbetets behöriga gång** bör den förstås som att ett sådant hinder skulle uppstå om uppgiften inte var tillgänglig utan en **omfattande eftersökning** eller en annars **mycket krävande** arbetsinsats.<sup>76</sup> Om uppgiften därför **redan förvaras** hos en myndighet och är **identifierbar** bör det inte anses som att utlämnande hindrar myndighetens behöriga gång. I det fallet handlingen där uppgiften finns behövs från den utlämnande myndighet kan en kopia skickas till den mottagande myndighet.<sup>77</sup>

Om nu en myndighet avvisar en begäran att lämna ut en uppgift till en annan myndighet på grund av att uppgiften är **sekretessbelagd** bör myndigheten som avvisar begäran **motivera** varför så är fallet, nämligen vilka bestämmelser som gäller och varför

---

<sup>73</sup> Hjertstedt (2015) s 43.

<sup>74</sup> 2 kap 3-5 §§ OSL och bilaga.

<sup>75</sup> HFD 2023 ref 40. Enligt Höök, Johan, *HFD 2023 ref. 40. Vägran att lämna ut handlingar mellan myndigheter med hänsyn till arbetets behöriga gång*, Förvaltningsrättslig tidskrift (2024) s 79: " HFD:s avgörande innebär ett viktigt klarläggande. Vad som ska anses hindra arbetets behöriga gång ska tolkas restriktivt. HFD tydliggör att det är svårigheter att lokalisera materialet som kan utgöra skäl att vägra lämna ut uppgifterna. Att de kan användas till något som ställer till problem för utlämnade myndighet utgör inte en omständighet som stör arbetets behöriga gång".

<sup>76</sup> Se kapitel 3.3.1.

<sup>77</sup> Hjertstedt (2011), s. 404



myndigheten inser att i det specifika fallet rekvisiterna i bestämmelserna uppfylls. När det gäller uppgifter som Tillväxtanalys behöver handlar det oftast om en enskilds (fysisk eller juridisk person) ekonomiska förhållande. I OSL finns det en del bestämmelser som reglerar huruvida sådana uppgifter kan skyddas under sekretess. Relevanta för Tillväxtanalys är bestämmelserna som handlar om a) uppgifter kopplad till en myndighets stödverksamhet, b) uppgifter av en enskilds affärsförhållande när den har trätt i affärsförbindelse med en myndighet,<sup>78</sup> och c) uppgifter om en enskilds affärsförhållande i fall av en myndighets investeringsverksamhet,<sup>79</sup>

Enligt bestämmelserna som reglerar huruvida sådana uppgifter kan skyddas under sekretess blir uppgifterna sekretessbelagda om det som kallas för rakt skaderekvisit också uppfylls.<sup>80</sup>

Vid ett *rakt skaderekvisit* måste myndigheten som vägrar lämna ut uppgiften motivera varför utlämnandet kan orsaka skada till den enskilde vars uppgifter röjs. Utom det raka skaderekvisitet finns det bestämmelser där sekretessen är *absolut* i den mening att det inte behövs ytterligare förklaring om möjliga skador. Detsamma gäller också när det finns ett *omvänt skaderekvisit* då det presumeras att uppgiften inte borde röjas. Det är viktigt att notera att a) även absolut sekretess inte innebär att en uppgift inte får lämnas ut alls, utan att det krävs en särskild sekretessbrytande bestämmelse och b) rakt skaderekvisit innebär att **offentlighet presumeras**, något som tyder på att behovet av att ha insyn till uppgifterna väger tyngre. Dessutom, när det gäller rakt och omvänt skaderekvisit, måste det finnas en identifierbar person (fysisk eller juridisk) som kan lida skada; för **avidentifierade uppgifter kan en sådan skada inte uppstå**.

Även i de fall där en uppgift skulle kunna vara sekretessbelagd enligt bestämmelserna ovan får den ändå lämnas ut om det finns en **sekretessbrytande** bestämmelse som tillåter utlämnandet av uppgiften. Vid en bedömning om huruvida en uppgift ska lämnas ut eller inte måste man därför examinera *både* om uppgiften skyddas under sekretess *och* om det finns en sekretessbrytande bestämmelse.

När det gäller uppgifter som rör en enskilds affärs- och driftförhållande får sekretessen brytas för Tillväxtanalys om en uppgiftsskyldighet följer av **lag** eller förordning enligt 10 kap 28 § OSL eller om det står **uppenbart** att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda enligt 10 kap 27 § OSL (generalklausulen).<sup>81</sup>

När det gäller 10 kap 28 § OSL kan det nämnas att en del myndigheter har i sina instruktioner sådana bestämmelser, som t ex Vinnovas instruktion (4a § förordning (2009:1101)) enligt vilka finns det en skyldighet att rapportera uppgifter till Tillväxtanalys för utvärderingar och för mikrodatabasen MISS i en ändamålsenlig omfattning och

---

<sup>78</sup> 31 kap 16 och 17 §§ OSL.

<sup>79</sup> 31 kap 4 § OSL. Här kan man också lägga 19 kap 1 § OSL som handlar om uppgifter om en myndighets affärsförhållande om röjandet kan gynna andra men i detta fall handlar det om uppgifter om myndighetens affärs- och driftförhållanden och inte den enskildes uppgifter.

<sup>80</sup> Se kapitel 3.3.2.2.

<sup>81</sup> Här kan man också lägga till att enligt 10 kap 1 § OSL får en sekretessbelagd uppgift lämnas ut också om den enskilde samtycker om det.

utformning. I detta fall är det upp till Tillväxtanalys att motivera vad som utgör ändamålsenligt omfattning och utformning. Någon skadebedömning om uppgiften röjs behövs inte göras.

Även utan en sådan lag eller förordning får uppgifter ändå lämnas ut enligt generalklausulen (10 kap 27 § OSL). Det är viktigt att göra en bedömning om utlämnandet klart väger över risken i en intresseavvägning. Det är av stor betydelse i den här bedömningen: a) om uppgifterna är **nödvändiga** för att en myndighet ska genomföra sitt arbete samt vilket allmänt intresse skyddas eller främjas med detta arbete, och b) om uppgifterna är **under sekretess** (och i så fall samma eller starkare) även **hos den mottagande myndigheten** (i detta fall Tillväxtanalys) antigen på grund av att sekretess följer uppgifterna eller för att sekretess gäller en specifik verksamhet hos den mottagande myndigheten.

När det gäller intresset för uppgifterna som Tillväxtanalys begär är det upp till Tillväxtanalys att motivera varför de är viktiga för att genomföra sitt arbete. Det är dock av stor betydelse att Tillväxtanalys' uppgift handlar om hur **allmänna medel** används.

När det gäller sekretess hos Tillväxtanalys gäller det **primär sekretess** enligt 24 kap 8 § OSL för alla uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde och som faller inom statistikverksamheten, nämligen verksamheten som avser framställning av **statistik**. Data som samlas för mikrodatan MISS bör betraktas som sådana statistiska data. Detsamma gäller andra **jämförbara undersökningar** såsom undersökningar hos Tillväxtanalys av statliga stödinsatser inom näringspolitik, regional tillväxtpolitik och innovationspolitik enligt 7 § OSF. I detta fall är sekretess absolut (dvs Tillväxtanalys behöver inte göra en prövning om någon lider skada eller men) och de som begär uppgiften kan inte grunda begäran på 10 kap 27 § OSL utan det måste finnas en specifik uppgiftsskyldighet hos Tillväxtanalys för att lämna ut uppgifterna. Tillväxtanalys kan annars lämna ut sådana uppgifter bara om uppgiften behövs för annan forskning eller statistik och det samtidigt står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men (omvänd skaderekvisit).

Dessutom gäller sekretess, enligt 9 § OSF, för uppgifter inom Tillväxtanalys verksamhet som består i utredning, planering, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållande, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs (rakt skaderekvisit).

Samma sekretess som gäller för uppgifter hos den utlämnande myndighet gäller också för uppgifter som används av Tillväxtanalys för egen **forskning**, enligt 11 kap 3 § OSL, förutom om det också finns en primär sekretessbestämmelse som skyddar uppgiften (i så fall gäller den primära).

## 6. Myndigheternas förmåga att lämna ut och utbyta information – nya utvecklingar

Ett annat problem – utöver **vilken** information kan lämnas ut till Tillväxtanalys – som ofta verkar återkomma är **hur** uppgifterna lämnas ut. Även om det förstås handlar om uppgifter som är i digital form är processerna som används för att lämna ut uppgifterna varierande. Enligt Tillväxtanalys kan information lämnas ut genom USB-minne, e-post, API eller även överföring på plats hos den utlämnande myndighet.

Just nu finns det ingen specifik lagstiftning som kräver ett specifikt sätt för att lämna ut information. Det är dock värt att notera att man kan märka ett nytt tankesätt när det gäller utlämnandet av information från myndigheter till andra aktörer samt utbyte av information mellan myndigheter.

När det gäller utlämnande av information till andra aktörer har det kommit en del lagstiftning från EU – och implementerats i Sverige – som uppmuntrar vidareutnyttjande av data som finns hos offentliga aktörer. Även om dessa initiativ inte handlar om informationsutbyte mellan myndigheter indikerar de att det finns en vilja att existerade data måste vara tillgängliga och på ett sätt som gör det enkelt att vidareutnyttja dem.

Enligt PSI-direktivet som omarbetades 2019 till öppna data-direktivet<sup>82</sup> och nu har införlivats i Sverige genom lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data (öppna datalagen) ska data som görs tillgängliga elektroniskt vara i ett öppet och maskinläsbart format som säkerställer interoperabilitet. Där finns det även ett specifikt krav om användning av API:er för att möjliggöra tillgång till data.

Också dataförvaltningsförordning finns, som främjar konvertering av data till format som främjar interoperabilitet genom dataförmedlingstjänster samt ett krav på att det finns behöriga organ<sup>83</sup> som kommer att bistå till offentliga myndigheter med vägledning om hur data borde struktureras och lagras.

På svensk nivå, finns det redan några regelverk som handlar om några aspekter av interoperabilitet och utbyte av information mellan myndigheter. En viktig sådan är Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav för elektroniska handlingar, RA-FS 2009:2 där det står att databaser och register "ska ges formaten som sekventiella filer med fast fält- och postlängd, sekventiella filer med teckenseparerade fält eller Extensible Markup Language (XML)."<sup>84</sup>

Dessutom har det kommit en ny utredning (SOU 2023:96) i Sverige om hur den offentliga förvaltningen ska kunna dela data på ett effektivt och säkert sätt. Den föreslår en ny lag med fokus på interoperabilitet, nämligen förmåga att precis kunna utbyta information på ett bättre sätt. Utredningen föreslår också att det ska vara ett politiskt mål att offentlig

---

<sup>82</sup> Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information.

<sup>83</sup> I promemorian till prop. 2023/24:73 "Kompletterande bestämmelser till EU:s dataförvaltningsförordning" föreslås Myndigheten för digital förvaltning (Digg) och SCB.

<sup>84</sup> SOU 2023:96 s 115 och 3 kap. 1 § RA-FS 2009:2.

förvaltnings mest angelägna datadelning ska vara fullt interoperabel senast år 2030. Lagen som föreslås av utredningen innebär att det måste hittas nationella interoperabilitetslösningar för att underlätta datadelning inom den offentliga förvaltningen. Lösningar för interoperabilitet kan handla om "specifikationer, standarder eller liknande lösningar som används för att åstadkomma datadelning inom och från den offentliga förvaltningen", såsom specifikationer "för vilket format data ska utbytas i eller vilka gränssnitt som ska användas för ett specifikt datautbyte"<sup>85</sup>. Digg bör enligt utredningen vara den myndighet som ska ansvara för att ta fram lösningarna och får föreskriva om dem.

Diskussionen i detta avsnitt synliggör att det finns en bred vilja inom EU och Sverige för att interoperabla lösningar hittas och börjar användas. Detta betyder att även om just nu Tillväxtanalys inte kan kräva något specifikt sätt för att samla in data finns det goda skäl för att driva frågan framåt. I sista avsnittet ska rapporten komma fram med några rekommendationer om detta.

---

<sup>85</sup> SOU 2023:96 s 92.

## 7. Reflektioner och rekommendationer

### 7.1 Om behovet av introducering av specifika regler för utlämnandet

Rapporten har huvudsakligen handlat om det rättsliga läget för utbyte av information mellan myndigheter i relation till Tillväxtanalys behov av att utnyttja uppgifter som finns i andra myndigheter för att fullgöra sitt uppdrag.

Det som har kommit fram är att lagstiftningen ger goda möjligheter för utbyte av information mellan myndigheter. Systemet kan upplevas som någorlunda krångligt och svårtolkat men rapportörens upplevelse har varit att för det mesta finns det en del missförståelse ofta kopplad till huruvida en uppgift är sekretesskyddad eller allmän och offentlig – eller om det finns risk att den blir sådan. Även om detta är viktig när det gäller allmänhetens tillgång till allmänna handlingar borde situationen närmas på ett annat sätt när det gäller information som lämnas ut till myndigheter. Att fokuset hos många myndigheter ligger på utlämnandet av allmänna handlingar till enskilda bekräftas också av faktumet att många myndigheter har interna policy-dokument som handlar om utlämnande av information till enskilda men inte sådana dokument för utbyte av information med andra myndigheter – och detta är något som borde adresseras internt hos varje myndighet.

Huvudregeln är att information som begärs måste lämnas ut till myndigheten som begär den om det inte finns hinder. Även när det finns hinder på grund av sekretess finns det också en del sekretessbrytande regler i form av *både* regler som innehåller en uppgiftsskyldighet för specifika myndigheter att lämna ut information *och* generalklausulen. I Tillväxtanalys fall innebär generalklausulen att uppgifterna som begärs av Tillväxtanalys och behövs för att fullgöra dess uppdrag borde normalt lämnas till denne. Detta eftersom intresset av att Tillväxtanalys ska kunna genomföra dess arbete som är kopplad till utvärderingar och analyser om hur allmänna medel används bör ofta väga tyngre än ett intresse av att skydda en ofta spekulativ risk till en obestämmd ekonomisk skada. Samtidigt är informationen vanligtvis skyddad hos Tillväxtanalys av en starkare eller lika stark sekretess. Den förstärkta sekretessen hos Tillväxtanalys har kommit till liv genom ändringar i lagstiftningen (t ex OSF) de sista tio åren. Detta visar tydligt att förstärkandet har varit ett aktivt val precis för att ge goda möjligheter till Tillväxtanalys att fullgöra sitt uppdrag.

Även om generalklausulen skulle kunna räcka för de flesta av situationer där Tillväxtanalys begär uppgifter från andra myndigheter har det dessutom tillkommit en del regler som fastställer en uppgiftsskyldighet hos några specifika myndigheter att lämna ut uppgifter till Tillväxtanalys. Sådana regler verkar därför ha kommit till liv till stor del för att minimera friktionen mellan Tillväxtanalys och andra myndigheter och följaktligen för att minimera tiden för hanteringen av sådana begär för tillgång till information. I den meningen kan det vara en bra och pragmatisk lösning att det införs i instruktionerna till myndigheterna från vilka Tillväxtanalys behöver uppgifter en sådan uppgiftsskyldighet så att det inte behövs prövas huruvida generalklausulen tillämpas eller inte.

Å andra sidan finns det en del nackdelar med en sådan lösning. För det första finns det en risk att regleringen som är för specifik ganska fort blir problematisk när nya uppgifter kan behövas. Dessutom kan en sådan lösning förstärka den missuppfattning som verkar finnas hos många myndigheter att sekretess endast bryts genom sådan reglering. Detta kan i sin tur minimera möjligheterna för "bottom-up" lösningar och samarbete inom den offentliga sektorn samt förhindra en djupare förståelse av vilka specifika intressen som varje verksamhet ägnar sig åt att skydda när information utbyts. Detta är en fråga om hur den offentliga förvaltningen i Sverige generellt ska utvecklas och därför ska det inte diskuteras vidare här eftersom detta inte är rapportens uppdrag. Det bör dock funderas över av alla inblandade aktörer.

Några mjukare strategier som inte innebär obligatorisk reglering skulle dock kunna vara att regeringen kommer fram med "öronmärkning" av förvaltningsanslag, budgeterar för flera investeringar och ytterligare resurser till de myndigheter som inte kan på grund av brist av resurser (juridiska, administrativa och/eller tekniska) hitta lösningar, och därmed stödjer en ökad samordning mellan myndigheter, såsom genom formella överenskommelser mellan de berörda parterna.<sup>86</sup>

## **7.2 Om betydelsen av att en uppgift blir allmän handling**

Sedan verkar det finnas en generell oro att några uppgifter kan bli allmänna handlingar eftersom ett argument som ofta kommer fram när det gäller varför andra myndigheter inte lämnar ut uppgifter till Tillväxtanalys är att uppgifterna expedieras när de lämnas ut och därigenom blir allmänna. Även om en sådan oro inte verkar vara helt ogrundad (eftersom det kan ha en betydelse på hur myndigheter interagerar med andra aktörer) måste man också ta hänsyn i två saker.

Det första är att allmänna handlingar inte behöver vara offentliga, dvs att sekretess kan gälla. Det andra är att orsaken att det finns allmänna handlingar borde betraktas som något positivt för samhälle och inte som något att undvika. Det är viktigt att komma ihåg här att skälet till att lagstiftaren begränsat insynsrätten till allmänna handlingar, är att myndigheterna skulle få arbetsro, fram till dess ärendet kommit så pass långt att ärendet i princip är färdigt. Det handlar inte om att undvika samarbete med andra myndigheter och inte heller att behålla handlingar bort från offentlighetens insyn. Det är OSL som beskriver i vilka situationen insyn i specifika uppgifter kan leda till skada för den enskilde och i synnerhet till samhället.

## **7.3 Om utvecklingen runt interoperabilitet**

Slutligen är det viktigt att påpeka att som beskrivs ovan finns det en utveckling när det gäller interoperabilitet och en förmåga att utbyta information mellan myndigheter och generellt lämna ut information till andra aktörer. Som det har kommit fram från utredningen för en reform till datadelning (SOU 2023:96) bör regeringen ge uppdrag till specifika myndigheter samt till myndigheter som är aktiva i en specifik sektor – såsom i Tillväxtanalys situation näringslivet och statliga insatser däri – för att hitta lösningar på hur data kan delas ut på ett mer effektivt sätt.

---

<sup>86</sup> Se här också SOU 2023:96.

Huvudroll i denna strategi har Myndigheten för digital förvaltning - Digg. Digg har inrättats med uppdraget att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. Även om den inte har mandat än att genom tvingande bestämmelser styra förvaltningens datadelning mot interoperabilitet verkar det som att detta kommer att ändras. Även så som det är nu kan dock lösningar som kommer fram genom Digg antas av myndigheter genom annan styrning än tvingande regler, t ex genom ekonomistyrning. Det rekommenderas därför starkt att Tillväxtanalys intensiverar sina kontakter med Digg redan nu för att hitta lösningar och få stöd i relation till datadelning.

## Referenser

- Ahlström Kristina (2018), *Förvaltningslagen - En kommentar*, Karnov, 2018
- Geijer, Ulrika och Lövblad, Håkan (odaterad), *Kommentar till 10 § Arkivlagen*, JUNO
- Ekroth, Jesper & Fridström Montoya, Therése (2008), *Nödvändigt utlämnande enligt sekretesslagen 1 kap. 5*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr 2/2008
- Ekman, Cecilia (Odaterad), *Offentlighetsprincipen och den nya sekretesspraxisen – Kan "ekonomiska förhållande" betyda även icke ekonomiska förhållanden?*, SVJT
- Hjertstedt, Mattias (2015), *Informationsskyldighet – regleringen av uppgiftslämnande mellan myndigheter*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr 1/2015
- Hjertstedt, Mattias (2011), *Tillgången till handlingar för brottsutredare – en rättsvetenskaplig studie av beslag med husrannsakan, myndigheters utlämnandeskyldighet samt editions- och exhibitionsplikt*, Skrifter från juridiska institutionen vid Umeå universitet nr 25, akademisk avhandling, Iustus, Uppsala, 2011
- Höök, Johan (2013), *Integritet och sekretess mellan myndigheter*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr 3/2013
- Karlsson, Rikard (2015), *Samverkan och sekretess : en rättsvetenskaplig studie av myndigheters informationsutbyte vid olyckor och extraordinära händelser*, Avhandling, Umeå universitet, 2015
- Lenberg m.fl. (2023), *Offentlighets- och sekretesslagen (2023)*, JUNO), kommentaren till 6 kap. 5§





**Tillväxtanalys**  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon: 010-447 44 00  
E-post: [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)  
Webb: [www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)