

Offentlighetsprincipen och den nya sekretesspraxisen

Kan ”ekonomiska förhållanden” betyda även icke-ekonomiska förhållanden?

Av jur.kand. CECILIA EKMAN

Vår tryckfrihetsförordning härstammar från 1766. Ursprungligen ingick sekretessbestämmelserna däri. År 1935 bröts de ut till att regleras i en egen lag, medan ramarna sattes i förordningen. Den sekretessgrund som finns till skydd för enskilda gäller enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Just detta är också vad som skyddas av statistiksekretessen. För ett par år sedan konstaterades av kammarrätt att alla uppgifter som kan hänföras till en juridisk person, oavsett om uppgifterna faktiskt är av ekonomisk natur eller inte, faller under begreppet ekonomiska förhållanden. Detta har på flera håll accepterats som en ny praxis. Frågan är om denna tolkning har något stöd i rättskällorna, och även om en sådan tillämpning alls är förenlig med grundlag.

1 Bakgrund

1.1 Offentlighet och statistik

Den svenska tryckfrihetshistorien är unik. Redan för drygt 250 år sedan formulerades tryckfriheten och offentlighetsprincipen¹, och gavs grundlagsstatus. Samma grundsatser relateras tillbaka till även i dagens lagstiftning, medan utformning och språk moderniserats.² En ofta uttalad princip är att sekretessregleringen inte ska vara mer omfattande än nödvändigt.³ I förarbetena till dagens tryckfrihetsförordning (TF) förs djupgående resonemang om betydelsen av fri tillgång till information i det demokratiska samhället, både sett till opinionsbildningen hos allmänheten, och till kunskapsunderlaget hos det allmänna.

Den enskildes politiska medverkan i samhället kräver att han fritt kan taga kännedom om händelser och förhållanden av politisk betydelse och därigenom sättes i stånd att bilda sig omdöme, liksom de offentliga organens verksamhet fordrar en kännedom om de enskildas förhållanden och reaktioner, som endast den fria publiciteten kan förmedla.⁴

¹ Till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar, 2:1 TF.

² Se t.ex. SOU 1947:60 s. 40; Prop. 1948:230 s. 1 f.

³ Se t.ex. prop. 1936:140 s. 9 f.; Prop. 1975/76:160 s. 70; Ds Ju 1977:11 s. 15 f.; KU 1979/80:37 s. 8; SOU 2003:99 s. 127, 141; Prop. 2008/09:150 s. 1, 350 ff.

⁴ SOU 1947:60 s. 46.

Samtidigt finns andra skyddsvärda intressen, bland annat enskildas integritet. Här erbjuder statistik en möjlighet till insyn i förhållanden där de enskilda uppgifterna är känsliga, utan att den enskilda uppgiften behöver avslöjas. Företeelsen som helhet kan ändå beskrivas. Kunskapsintresset i uppgiften tas vara på genom att den ingår i aggregatet, samtidigt som integritetsintresset kan skyddas. Möjligheten till statistisk redovisning har beskrivits som ett viktigt komplement till offentlighetsprincipen.⁵

Tillgången på statistik är en viktig del i den fria tillgång på information som krävs för det meningsutbyte och den allsidiga upplysning som offentlighetsprincipen är avsedd att främja. Bengt Westerberg formulerade det på följande sätt som utredare av den officiella statistiken.

Statistik om olika samhällsområden är en mycket viktig informationskälla i en demokrati och tillgången till statistik kan ses som en rättighet för alla medborgare. Den officiella statistiken ger en övergripande bild av samhället och ökar medborgarnas möjlighet till insyn. Statistiken används också som grund för politiska beslut, för den allmänna debatten, för forskning, för utvärdering m.m. Stor enighet råder om vikten av att det produceras statistik som belyser olika aspekter av samhället och som kan användas för ovan nämnda syften.⁶

1.2 Statistikbegreppet

Lika gammal som vår tryckfrihetslagstiftning är den nationella statistiken. Redan under 1600- och 1700-talet lades grunderna för vår befolkningsstatistik. Från mitten av 1700-talet formaliserades den statistiken genom SCB:s föregångare, Tabellkommissionen. De tidigaste statliga intressena rörde befolkningsstatistik vilket gav kunskap om befolkningsunderlaget till krigsmakt och taxering. I Sverige utvecklades tidigt en mer omfattande rapportering från lokala representanter till centralmakten, bland annat lämnade landshövdingarna femårsrapporteringar med uppgifter om befolkning, näring och kommunikation m.m.⁷ Idag omfattar den officiella statistiken 23 statistikområden, såsom utbildning och forskning, befolkning, levnadsförhållanden och demokrati.

Utmärkande för statistik är att värdet inte ligger i uppgiften utan i aggregatet. Vägen dit går dock ofrånkomligen via primäruppgifterna. Uppgifter som redan förekommer inom en myndighets administrativa verksamhet kan både hanteras på objektsnivå och behandlas statistiskt. När dessa kombineras kommer de statistiska beräkningarna inte falla under det förvaltningsjuridiska statistikbegreppet. När myndigheter däremot behöver tillgång till uppgifter de inte annars är behöriga att befatta sig med i sin administrativa verksamhet, för att ta

⁵ SOU 1983:74 s. 171.

⁶ SOU 2012:83 s. 102.

⁷ SOU 1983:74 s. 20 ff.

fram statistik, behöver uppgiften fortsatt vara skyddad på objektsnivå och ska inte kunna användas i den administrativa verksamheten.

[Det är] utomordentligt viktigt att tillgodose både uppgiftslämnarnas intresse av personligt skydd och samhällets intresse av fullgod statistisk information. Detta kräver i sin tur att uppgifter som samlas in i en myndighet för enbart statistiska ändamål inte används för administrativ verksamhet. I administrativ verksamhet är det den enskilda uppgiften som är av intresse. Den ska i regel utgöra underlag för beslut som rör den som uppgiften gäller. I statistisk verksamhet däremot saknar den enskilda uppgiften intresse. Det är det samlade resultatet som ska belysas genom statistiken...⁸

1.3 Statistik och sekretess

För de situationer när en myndighet behöver hantera uppgifter som den inte har tillgång i sin administrativa verksamhet, enbart för att ta fram statistik, behövs en särskild hantering av primäruppgifter för statistikframställning. I lagen om officiell statistik finns en långtgående uppgiftsskyldighet för bland annat kommuner, näringsidkare och föreningar, och sedan 1908 har primäruppgifter som hanteras för statistiska ändamål getts särskilt sekretesskydd.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningen har som nämnts präglats av en värderingsmässig kontinuitet, samtidigt har utformningen utvecklats stegvis under denna tid. Gamla förarbetsuttalanden återges ofta i senare förarbeten, i delvis nya sammanhang. Här är det viktigt att inte läsa in förhållanden och underförstådda avsikter som kanske inte fanns då. Med offentligheten som grundlagsstadgad utgångspunkt, krävs ett noggrant navigerande för att kunna konstatera när sekretess verkligen råder.

Särskilt vad gäller statistiksekretessen har det hänt att oklarheter på senare tid lett till att sekretess tillämpats, utan att tolkningen närmare motiverats med stöd i rättskällor. Att sekretessen för juridiska personer är begränsad till ekonomiska förhållanden, har tolkats som att alla förhållanden som kan kopplas till en juridisk person ska anses vara ekonomiska förhållanden. Aggregat har ibland sekretessbelagts, utan att kopplingen till primäruppgifternas skyddsintresse har klargjorts. Statistiksekretessen har på så sätt blivit lite av ett svart hål som ibland inte ens själva statistiken kommer ut från.

2 Dagens statistiksekretess

Inom statistisk verksamhet gäller absolut sekretess på uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om de kan härledas till den enskilde. Att sekretessen är absolut innebär att man inte gör någon skadeprövning. Sekretessen gäller alltså oberoende av risken för att skada inträffar.

⁸ Prop. 1984/85:133 s. 6. Just dessa förarbeten gällde en skärpning i statistiksekretessen mellan myndigheter, men citatet fångar bra det fundamentala med statistiksekretessen.

24:8 st. 1 OSL

Sekretess gäller 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.

Om uppgifterna inte kan hänföras *direkt* till den enskilde, men det ändå skulle kunna vara möjligt att härleda dennes identitet, gäller i stället omvänt skaderekvisit. Det innebär att om det inte är någon risk för skada, lämnas uppgifterna ut.

24:8 st. 3 OSL

Uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig 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.

Begränsningen i handlingsoffentligheten genom offentlighets- och sekretesslagen (OSL) är gjord i enlighet med tryckfrihetsförordningen. Sådana begränsningar kan bara göras genom uttryckliga undantag genom sekretess i OSL. I annat fall är uppgifterna offentliga.

2:2 st. 1 p. 6 TF

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det krävs med hänsyn till

6. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden⁹

2:2 st. 2 TF

En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag...

Den struktur som sekretessbestämmelserna har sedan införandet av sekretesslagen 1980 brukar beskrivas utifrån tre rekvisit; föremålet för sekretessen, dess räckvidd och dess styrka.¹⁰ Statistiksekretessens *föremål* är här uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. *Räckvidden* handlar om var sekretessen gäller, i detta fallet, inom myndigheters särskilda statistikverksamhet. Och slutligen handlar sekretessens *styrka* om vilken grad av skaderisk som krävs för att sekretess ska föreligga. Vad gäller statistiksekretessen är sekretessen, som huvudregel, absolut,¹¹ den gäller alltså oberoende av risken för skada.¹² De andra styrkenivåer som skaderekvisit kan ha är rakt respektive om-

⁹ De övriga grunderna i TF är 1. rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation, 2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, 3. myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, 4. intresset av att förebygga eller beivra brott, 5. det allmännas ekonomiska intresse, eller 7. intresset av att bevara djur- eller växtart.

¹⁰ Första gången uppdelningen användes var i departementspromemorian Ds Ju 1977:11 s. 122–129.

¹¹ Undantaget de fall som anges i det tredje stycket.

¹² Se prop. 1979/80:2 s. 72; Prop. 2008/09:150 s. 284 f.

vänt. Det raka skaderekvisitet följer normen, presumtionen är att uppgifterna är offentliga. Det omvända skaderekvisitet är just omvänt, sekretess är presumtionen, och den bryts bara om det står klart att ett röjande inte skulle orsaka någon skada.

3 Offentlighets- och sekretesslagstiftningens utveckling

3.1 Sekretess som grundlag 1908–1937

Sekretesslagens föregångare, *lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar* (LIRA) tillkom 1937.¹³ Innan dess var sekretessundantagen en del av TF och utgjorde själva grundlag. Istället för dagens 2:2 TF som sätter ramarna för sekretessreglering genom en särskild sekretesslag, formulerades varje undantag för sig, på sina egna villkor. Bestämmelserna var utformade utifrån vilken typ av statlig verksamhet som föranledde hanteringen av uppgifterna inom staten.

Statistiksekretessen infördes 1908 och gällde ”för officiell statistik lämnade uppgifter”. Bestämmelsen riktade in sig på de uppgifter som fanns inom staten just för att ta fram statistik. Sekretessens tillämpningsområde var i sig inte knutet till verksamheten, utan gällde inom staten. Verksamheten var i detta fallet snarare ett sätt att identifiera föremålet för sekretessen än att begränsa räckvidden.

2 § 4 mom. 31 TF

För officiell statistik lämnade uppgifter, som avse namngivna enskilda personer, bolag eller andra enskilda samfälligheter, ej må utlämnas, förrän fem år från uppgiftens datum förflutit, dock att, såvida med hänsyn till uppgiftens natur eller det ändamål, för vilket den stundas, och omständigheterna i övrigt trygghet kan antagas vara för handen, att ett tidigare utlämnande icke kommer att missbrukas till skada för den, som avgivit uppgiften eller eljest däri avses, utlämnande även före sagda tidpunkt må äga rum.¹⁴

I takt med att statens roll och ansvar ökade från att inte bara gälla grundläggande säkerhet, utan även innefatta allt mer socialt ansvar, desto fler känsliga uppgifter hanterade staten. Från början var det endast kyrkans verksamhet som omfattades av sekretess till skydd för enskilds personliga integritet.¹⁵ Sekretessbestämmelserna kom efter

¹³ Trots namnet, eller kanske snarare på grund av det, kallades lagen redan då sekretesslagen, även om det var först med den nya regleringen 1980 som lagen formellt fick namnet sekretesslagen. Någon etablerad bokstavsförkortning finns inte. För att skilja den från 1980 års sekretesslag har jag här valt att använda förkortningen LIRA.

¹⁴ I återgiven lagtext har i denna framställning genomgående utlämnats de eventuella delar som avser detaljer som saknar relevans i detta sammanhang, så som möjlighet att uppställa förbehåll, förordningsbemyndigande och villkor för avliden person.

¹⁵ ”ingen må tillåtas at, i andra fall än allmänna Lagen och nu gällande Författningar utstaka, meddela eller til tryck utlämna Utdrag af Kyrkoböcker eller af andra Själawården och Kyrko-Disciplinen rörande Handlingar, i afseende på enskildte Personers lefwerne och seder, så widt de lända dem til skada eller förklande.” 2 § 4 mom. TF i 1844 års lydelse.

hand också att röra bland annat straffregister och sjukvård. Det ökade sociala ansvaret ledde också till att den officiella statistiken i sin tur kom att omfatta allt fler känsliga uppgifter. Med det kom också ett behov av sekretess på statistiskt primärmaterial.¹⁶ Värdet av statistiken motiverade att man hanterade primäruppgifterna, även när de var av känslig natur, vilket också motiverade sekretessen. Den framtagna statistiken innebar att sekretess på primäruppgifterna inte medförde att informationsvärdet gick förlorat. Kunskapen fanns istället tillgänglig för allmänheten genom statistiken.

Prop. 1908:109 s. 14

Den officiella statistiken har till uppgift att lämna material för en djupare insikt i alla delar av samhällets byggnad ... detta ändamål kan vinnas endast genom infordrande av de mest olikartade upplysningar av ofta mycket intim art. [...] Eftersom de statistiska ämbetsverkens ändamål är att bringa till offentligheten resultaten av sina undersökningar, skulle också följderna av denna förbättring^[17] komma just offentligheten till godo.

Det avgörande var inte den statistiska hanteringen i sig, utan att uppgifterna endast hanterades av denna anledning.

Prop. 1908:109 s. 24

Skyddet omfattar [...] endast sådana uppgifter, som lämnas för statistiskt ändamål, medan uppgifter för förvaltningsändamål, även om de göras till föremål för statistisk bearbetning, behålla sin ställning såsom allmänt tillgängliga.

För just statistiska primäruppgifter, där den enskilda uppgiften inte ska ligga till grund för någon myndighetsutövning, finns inte samma insynsbehov som kan finnas för uppgifter inom administrativ verksamhet. För känsliga uppgifter kan tillförlitligheten som underlag för statistik snarast öka av att innehållet i den enskilda uppgiften är skyddat.

Prop. 1908:109 s. 15

Så snart uppgifternas offentlighet upphör, försvinner i regel även varje anledning att lämna avsiktligt falska uppgifter. Det statistiska primärmaterial användes ej till att pålägga eller avlyfta enskildas bördor, dess enda uppgift är att ligga till grund för en sammanfattning, vari varje enskilds andel försvinner för ögat.

I praktiken var det uppgifter om enskildas privatliv och ekonomiska förhållanden som man avsåg, då det var de som man föreställde sig kunde orsaka skada för enskild.

¹⁶ Prop. 1908:109 s. 10 f.

¹⁷ Införandet av sekretess på statistiska primäruppgifter.

Prop. 1908:109 s. 10

Det är egentligen två huvudgrupper av uppgifter, som måste undandras offentligheten på grund av den obehöriga och ofta skadliga inblick i enskildas förhållanden, vartill de giva [tillfälle]¹⁸. Den förra gruppen består av sådana uppgifter, som röra enskildas privatliv och vandel, den senare av sådana, som röra deras ekonomiska förhållanden.

Föremålet för sekretessen var statistiskt primärmaterial där enskilda namngavs, men det angavs inte närmare i bestämmelsen vad uppgifterna i sig skulle röra. Lagstiftaren valde istället att låta skaderekvisitet avgränsa vilka uppgifter som skulle omfattas av sekretess, genom noggrann prövning av varje enskilt fall.¹⁹ KU ville tydliggöra att rätten hade en vidsträckt handlingsfrihet att pröva omständigheter som kunde hindra eller motverka att uppgifterna ledde till skada vid ett utlämnande. Detta gjordes genom ett tillägg om att hänsyn vid skadeprovningen skulle tas till ”uppgiftens natur eller det ändamål, för vilket den stundas, och omständigheterna i övrigt”.²⁰ Även en möjlighet att uppställa sekretessförbehåll infördes.

3.2 LIRA 1937–1980

I takt med att sekretessundantagen i TF växte, såg man ett behov av en mer genomtänkt och överskådlig systematik. Det var inte bara på det sociala området statens inflytande ökade, utan även regleringen av näringslivet blev alltmer aktiv.²¹ År 1937 lyftes sekretessbestämmelserna ut till en egen lag om allmänna handlingars offentlighet. Istället reglerades då i 2 § 2 mom. TF för vilka ändamål sekretessregler fick meddelas i annan lag. De begrepp som användes då i relation till enskildas personliga och ekonomiska förhållanden var ”enskildas ekonomiska intresse” respektive ”privatlivets helgd”, och senare även ”personlig säkerhet”.²² Lydelsen har uppdaterats och förtydligats, men innebörden är i stort sett densamma som i dagens 2:2 TF.²³

2 § 2 mom. TF

Envar svensk medborgare skall i den ordning nedan sägs äga fri tillgång till alla i 1 mom. omförmälda allmänna handlingar, som hos stats- eller kommunalmyndighet förvaras. I den sålunda stadgade rätten skola allenast gälla de inskränkningar vilka påkallas av hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till främmande makt, eller för brotts förekommande eller beivrande, eller till behörigt skydd för statens eller menigheters intresse i deras ekonomiska mellanhavanden med varandra och med enskilda, eller av hän-

¹⁸ Textens originalord ”anledning” användes i äldre svenska, så som i dagens norska och danska, i betydelsen ”tillfälle”. I övrigt i denna framställning har enbart stavningen moderniserats i de flesta äldre citat.

¹⁹ Prop. 1908:109 s. 25–26.

²⁰ KU 1908:15 s. 25–27, se slutliga lydelsen ovan avsnitt 3.1.

²¹ SOU 1935:5 s. 23–25.

²² För vidare motivuttalanden som berör skyddsändamålen bakom sekretessgrunderna se även SOU 1935:5 s. 34 f., jfr 15 f. och prop. 1936:140 s. 7, 10, 74 f.

²³ Sedan införandet av nya TF 1949 (SFS 1949:105) är även utformningen i stort sett densamma som idag.

syn till privatlivets helgd eller enskildas behöriga ekonomiska intresse; och skola i särskild, av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag noga angivas de fall, då allmänna handlingar enligt nämnda grunder skola hemlighållas.²⁴

Vilka sekretessbestämmelser som infördes i lagen och hur den disponerades baserades på sekretessgrunderna i TF.²⁵ Däremot användes inte nödvändigtvis motsvarande begrepp som egna rekvisit i sekretessbestämmelserna, för att identifiera föremålet för sekretessen. Medan TF reglerade vilka hänsyn som medgav sekretessreglering, byggde sekretessbestämmelserna i sig främst på i vilken statlig verksamhet uppgifterna hämtats in och ibland med närmare beskrivning av typen av uppgifter. Därav används formuleringen ”ekonomiska intresse” i TF, medan motsvarande formulering i sekretessbestämmelserna kunde vara ”ekonomiska förhållanden”, eller något mer begränsat så som ”affärs- eller driftförhållanden”, om föremålet alls preciserades. Sekretessbestämmelserna formulerades mer utifrån fria beskrivningar än termer, vilket längre fram skulle leda till önskemål om enhetligare formuleringar.²⁶ Förutom att kategorierna i TF begränsade vilka sekretessbestämmelser som alls infördes i LIRA, så föll andra typer av uppgifter bort i skadeprövningen istället för genom att föremålet i sig tydligt pekades ut. I praktiken var det till stor del, vad som nu fungerar som räckvidd och skaderekvisit, som ringade in föremålet.

3.2.1 Statistiksekretessen

Uppgifter som lämnats för statistik och som kunde vara till skada för berörd enskild omfattades av statistiksekretess, utan närmare definition av föremål. Uppgifter som inte rörde dennes ekonomiska eller personliga förhållanden, undkom således sekretessen i skadeprövningsledet.

16 § LIRA

För offentlig statistik lämnade uppgifter, som avse namngivna enskilda personer, bolag eller andra enskilda samfälligheter, må ej utlämnas, förrän fem år förflutit från uppgiftens datum, därest ej med hänsyn till uppgiftens natur eller det ändamål, för vilket den åstundas, och omständigheterna i övrigt trygghet kan anses vara för handen, att ett tidigare utlämnande icke kommer att missbrukas till skada för den, som avgivit uppgiften eller eljest däri avses.²⁷

Skadeprövningen följde med fram till den nya sekretesslagen 1980, då föremålet istället preciserades i sekretessbestämmelsen. Sekretess-tiden har succesivt förlängts, i övrigt har endast mindre ändringar gjorts, främst för att förhindra att ordalydelsen utesluter situationer

²⁴ SFS 1937:248.

²⁵ Jfr SOU 1935:5 s. 34 f.

²⁶ Se nedan, avsnitt 3.3.1.

²⁷ SFS 1937:249.

som är avsedda att omfattas av bestämmelsen. Bland annat gjordes en ändring för att även bearbetningar av primäruppgifterna, där det primära skyddsobjektet fortfarande framgick, skulle omfattas av sekretessen.²⁸

3.2.2 Undantaget för företagsregister

År 1963 beslutades att ett centralt företagsregister skulle upprättas. Flera olika statistikgrenar var beroende av uppgifter från företagen och ett aktuellt och komplett företagsregister ansågs vara en nödvändig förutsättning för statistikens kvalitet på dessa områden. Registret skulle baseras på Riksförsäkringsverkets material av arbetsgivaruppgifter och rörelseidkarnas självdeklarationer samt kompletteras med särskilda, av SCB för registrets räkning direkt insamlade uppgifter. Registret avsågs att inte omfattas av sekretess.²⁹

Året därpå avlog SCB delvis en begäran om att utfå vissa uppgifter ur företagsregistret. Regeringsrätten prövade i RÅ 1965 ref. 25 frågan om uppgift om antalet anställda, vilka var baserade på uppgifter inhämtade till SCB från Riksförsäkringsverket. Majoriteten i regeringsrätten menade att sekretess gällde på delar av registret genom 17 och 19 §§ som sekretessbelade uppgifter lämnade för taxering,³⁰ respektive handlingar hos Riksförsäkringsverket.³¹ Minoriteten menade istället att de bearbetade uppgifterna omfattades av statistiksekretessen i 16 §. En lagändring vidtogs därefter som uttryckligen undantog företagsregistret från sekretessen i 16, 17 och 19 §§. Bestämmelsen fick en egen paragraf, 19 a §.

19 a § 1 st. LIRA

Bestämmelserna i 16, 17 och 19 §§ utgöra icke hinder mot att lämna ut uppgifter ur centrala företagsregistret om företags eller verksamhetsställes namn, adress eller annan identitetsbeteckning eller om företagsform eller verksamhetsart.

Till större delen ansågs uppgifterna helt harmlösa och sakna sekretessbehov annat än eventuell försvarssekretess enligt 4 § LIRA.

Prop. 1968:126 s. 27

Åtskilliga av de uppgifter som ska ingå i företagsregistret är sådana, att något sekretessintresse knappast gör sig gällande. Så är fallet med uppgifter om företagsform, namn, adress m. m. och näringsgren. Sådana uppgifter torde redan nu betraktas som offentliga bortsett från de fall då sekretess gäller på grund av 4 § sekretesslagen...

²⁸ Prop. 1947:260 s. 33, jfr SOU 1975:22 s. 97.

²⁹ Prop. 1968:126 s. 71–74.

³⁰ ”Till riksförsäkringsanstalten eller försäkringsrådet inkomna och där upprättade handlingar...”.

³¹ ”Till myndighet avlämnade uppgifter till ledning för taxering...”.

Uppgifter såsom namn och adress ansågs således inte omfattas av något sekretessbehov av ekonomisk natur. Uppgift om antalet anställda eller arbetstimmar ansågs däremot, beroende på omständigheterna, kunna vara skadligt för företagen om de røjdes, och fick därför bara lämnas ut efter sekretessprövning om det stod klart att det inte skulle vara till skada.³² I andra stycket angavs därför att uppgift om antalet anställda eller arbetstimmar skulle skadeprövas.

19 a § 2 st. LIRA

Bestämmelserna i 16, 17 och 19 §§ utgöra icke hinder mot att lämna ut uppgifter ur centrala företagsregistret om antalet anställda eller arbetstimmar hos ett företag visst år, om det med hänsyn till uppgiftens natur eller det ändamål för vilket uppgiften begäres om omständigheterna i övrigt kan anses säkert att uppgiften icke kommer att missbrukas till skada för företaget.

3.2.3 Sekretessgrunderna i TF

När sekretessreglerna bröts ut till egen lag var visserligen tanken att de skulle korrespondera med grunderna i TF.³³ Detta kom dock inte att återspeglas i systematiken i sådan utsträckning som man önskade. I takt med att lagstiftningen fortsatte växa gick allt mer av den struktur som fanns förlorad.³⁴ Det ifrågasattes också om lagen fullt ut tillfredsställde villkoren givna i grundlagen.³⁵ En omfattande översyn pågick under 60- och 70-talet, men själva lagstiftandet sköts upp för att bearbetas vidare. Utredningen resulterade därför först enbart i lagstiftning på TF:s område.

TF 2:2 strukturerades upp i den punktform den har idag, och enskilds personliga och ekonomiska förhållanden blev en gemensam punkt. Ett förslag lades fram med en formulering som omfattade enskilds ekonomiska intresse, privatlivets helgd och enskilds personliga säkerhet. Remissrundan ledde i sin tur till flera varianter på förslaget som försökte fånga alla relevanta personliga intressegrunder för sekretess i en lämplig formulering.³⁶ Hovrätten för Skåne och Blekinge föreslog formuleringen ”enskilds ekonomiska och personliga förhållanden”, vilket fortsatt är dagens lagstiftning.³⁷ Kanske kom idén från de första förarbetena till bestämmelsen, där man i motiven talade om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, medan TF-bestämmelsen formulerades utifrån ändamål snarare än föremål.³⁸

³² Prop. 1968:126 s. 29 f.

³³ SOU 1935:5 s. 34.

³⁴ Ds Ju 1977:11 s. 11.

³⁵ Prop. 1975/76:160 s. 75.

³⁶ Andra förslag var ”enskilds personlighet, säkerhet och ekonomiska intresse” och ”personlig integritet, enskilds personliga säkerhet och enskilds ekonomiska intresse”.

³⁷ Prop. 1975/76:160 s. 104–109. Den omvända ordningen valdes dock till lagstiftningen, vilket ansågs markera de personliga förhållandenas högre skyddsvärde.

³⁸ Se t.ex. SOU 1935:5 s. 25; Prop. 1936:140 s. 7, 71.

”Personliga förhållanden” fångar de olika personliga intressena, och formuleringen om ”enskilds ekonomiska intresse” blir i och med detta också omformulerad till ”ekonomiska förhållanden”. Ingen betydelseändring diskuteras, utan begreppet ”ekonomiska förhållanden” i TF får förstås vara uppgifter som kan vara av ekonomiskt intresse. I och med det ändrade ordvalet från ”intresse” till ”förhållande”, samtidigt som sekretessramen i TF är formulerad utifrån vilka hänsyn som sekretessbestämmelser får grundas på, struktureras meningsbyggnaden om en aning. Ändamålet formuleras nu som *hänsyn till skyddet för ett visst förhållande*, istället för hänsynen till ett visst intresse.

3.2.4 Statistik som egen sekretessgrund?

Under processen med att ta fram den nya lydelsen i TF föreslog SCB att statistikens kvalitet skulle utgöra en egen sekretessgrund. Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK) instämde i att insynsbehov saknades för statistiska primäruppgifter, då de inte skulle användas för att vidta några åtgärder mot någon enskild.³⁹ Dåvarande Datainspektionen påpekade dock under remissbehandlingen att även om det individuella insynsintresset är obetydligt, finns ett allmännyttigt insynsbehov, då statistik används som underlag för beslut på samhällsnivå.⁴⁰ Resonemanget anammades i propositionen.

Prop. 1975/76:160 s. 111

Enligt min mening måste man vara mycket återhållsam när fråga uppkommer på att införa en ny sekretessgrund. Som datainspektionen påpekar finns det från kontrollsynpunkt ett allmänt intresse av att medborgarna i princip har möjlighet att få tillgång till det statistiska primärmaterialet. Jag är därför inte beredd att till skydd för statistikproduktionen föreslå införande av en egen sekretessgrund, vilken skulle möjliggöra att allt statistiskt primärmaterial skulle kunna hemlighållas oavsett om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden genom utlämnandet skulle röjas eller inte.

Någon egen sekretessgrund infördes inte. Det är således ett medvetet ställningstagande att statistiksekretessens föremål inte ska vara obegränsat, utan enbart omfatta just enskilds personliga och ekonomiska förhållanden.

3.2.5 Två småändringar

Formuleringen av statistiksekretessen var i allt väsentligt oförändrad från dess tillkomst 1908 till den nya offentlighets- och sekretesslagen 1980.⁴¹ När reformeringen av sekretesslagstiftningen sköts upp fanns det några mindre ändringar man inte ville låta vänta.⁴² Ett för-

³⁹ SOU 1975:22 s. 239.

⁴⁰ Prop. 1975/76:160 bil. 3 s. 98 f.

⁴¹ Se SOU 1975:22 s. 236 f. för en sammanfattning av de ändringar som gjorts.

⁴² En stor anledning till att beslutet om den nya sekretesslagen i sin helhet fick avvakta var att man med omsorg ville förena sekretessreglerna i en lag med reglerna om tystnadsplikt, som var utspridda på olika håll, se nedan, 3.3.1.

tydligande gjordes om att den enskilde inte behöver vara namngiven, eller identifierbar genom någon identitetsbeteckning, utan det avgörande är om uppgifterna på något sätt alls kan hänföras till den enskilde.⁴³

Prop. 1977/78:38 s. 29

Vidare bör sekretesskyddet, vilket f. n. bara avser uppgifter om sådana enskilda personer, bolag eller andra enskilda samfälligheter som är angivna med namn eller annan identitetsbeteckning, utvidgas till att omfatta alla uppgifter som kan hänföras till en viss enskild person etc.

Med tiden, andra sekretessbestämmelsers formuleringar och särskilt efter RÅ-fallet ovan, ansågs det vara oklart vad som gällde för uppgifter som inhämtats från annan myndighet. Ett tillägg gjordes därför även i paragrafens inledning för att säkerställa att det gällde oavsett om uppgiften inkommit till statistikverksamheten från enskild eller från en annan myndighet.⁴⁴

16 § LIRA

Av myndighet eller enskild för statlig eller kommunal statistik lämnade uppgifter och myndighets bearbetning därav, vilka avse enskilda personer, bolag eller andra enskilda samfälligheter och kunna hänföras till dessa, må icke utlämnas förrän tjugu år från uppgiftens datum förflutit, därest ej den som däri avses samtycker till ett tidigare utlämnande, eller ock, med hänsyn till uppgiftens natur eller det ändamål för vilket den åstundas och omständigheterna i övrigt, trygghet kan vara för handen, att utlämnandet ej kommer att missbrukas till hans skada.⁴⁵

Formuleringarna utvecklades sedan vidare i den nya sekretesslagen.

3.3 1980 års sekretesslag 1980–2009

3.3.1 En ny struktur

Efter en utdragen process kom den nya sekretesslagen 1980. Utformningen växte fram i flera etapper. Frågan hade först utretts av Offentlighetskommittén, vilket resulterade i *SOU 1966:60 Offentlighet och sekretess*. Den blandade remisskritiken ledde till en ny utredning. Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitteén lade fram *SOU 1975:22 Lag om allmänna handlingar*, som i stora delar togs emot mycket positivt. Här introducerades en systematik med kapitel korresponderande mot sekretessgrunderna i TF.

Samtidigt lades ett förslag på reglering av tystnadsplikter fram av Tystnadspliktskommitteén i *SOU 1975:102 Tystnadsplikt och yttrandefrihet*. Yttrandefriheten hade nyligen fått sitt grundlagsskydd i och med den nya regeringsformen.⁴⁶ Med det kom ett behov av att reglera tyst-

⁴³ Jfr *SOU 1975:22 s. 237*.

⁴⁴ *SOU 1975:22 s. 238 f.*

⁴⁵ *SFS 1977:1029*.

⁴⁶ *SFS 1974:152*.

nadsplikter på samma sätt som handlingssekretessen. Regler om tystnadsplikt hade funnits utspridda i ett hundratal olika lagar och nästan lika många förordningar.⁴⁷ Man prioriterade därför att låta lagstiftningsarbetet ta ytterligare lite längre tid, för att sammanföra handlingssekretess och tystnadsplikter i samma lagstiftning. SOU 1975:22 resulterade därför bara i lagstiftning på TF:s område genom *prop. 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet*, medan sekretesslagstiftningen behandlades vidare, med utgångspunkt i OSK:s förslag.⁴⁸

De slutliga förarbetena blir därmed en departementspromemoria, *Ds Ju 1977:11 Handlingssekretess och tystnadsplikt*,⁴⁹ som leder till lagstiftning via *prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag*. En del frågor behandlas en sista gång även i KU:s betänkande 1979/80:37, bland annat begreppen ”skada” och ”men”. Det var också under denna process som den mer uttalade strukturen med sekretessens föremål, räckvidd och styrka, som fortfarande tillämpas, växte fram. Beroende på var i processen olika saker tog sin form, diskuterar olika delar av förarbetena saker i olika sammanhang. Även om den ursprungliga tanken kanske var att promemorian främst skulle kombinera de befintliga lagförslagen i ett, introducerades där flera nya idéer och strukturer, och utförliga resonemang förs om begreppen.⁵⁰

I och med sammanslagningen mellan handlingssekretess och tystnadsplikt, flyttar fokuset över till innehållet i uppgiften snarare än dess form eller dokumentation. Istället för att föremålet definieras av hur uppgiften hamnat hos myndigheten, är det innehållet, uppgiftens karaktär, som definierar föremålet, och som sekretessen knyts till.⁵¹

3.3.2 Räckvidd

Verksamheten får ny betydelse genom att sekretessen får en begränsad räckvidd.⁵² Istället för att definiera *vad* som omfattas av sekretess, definierar verksamheten *var* sekretessen gäller. Olika intressen kunde göra sig gällande i olika grad i olika verksamheter. Även om uppgiften var densamma oavsett verksamhet den förekom i, kunde insynsintresset vara olika i olika verksamheter. En ordning där varje sammanhang hade sin egen sekretessreglering förordades därför.

⁴⁷ Se *prop. 1975/76:160 bil. 5* för en sammanställning.

⁴⁸ *Prop. 1979/80:2 s. 54 f.*

⁴⁹ Att ett av de viktigaste förarbetena till vår sekretesslagstiftning, efter de omfattande utredningar den byggde på, råkade hamna i en departementspromemoria och inte finns tillgänglig digitalt där andra förarbeten finns, verkar ha lett till att promemorian trots sin relevans närmast fallit i glömska.

⁵⁰ Se särskilt avsnitt 4 och 5 under den allmänna motiveringen om sekretessregleringens utformning och innehåll, där bl.a. skadebegreppet diskuteras, och specialmotiveringen till statistiksekretessen på s. 550–559, se ekmancognito.se/1977-11.

⁵¹ *Ds Ju 1977:11 s.13, 122 f.*

⁵² *Prop. 1979/80:2 s. 74 ff.*

Ds Ju 1977:11 s. 126 f.

[Sekretessintresset] måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndighetens göranden och låtanden. Denna avvägning kan mycket väl tänkas utfalla på annat sätt utanför det område där den primära sekretessregeln gäller än innanför området. Offentlighetsintresset kan med andra ord kräva att de uppgifter som behandlades som hemliga hos den ena myndigheten är offentliga hos annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda.

Sekretessbestämmelserna utformades nu i stor utsträckning efter verksamheten de förekom i, medan föremålet utformades efter ramarna i TF.

3.3.3 Skaderekvisitet

Skaderekvisit hade i sin tur en individualiserande funktion, som förhindrade att sekretessen slog för brett, utan bara tillämpades för att förhindra skada som kunde uppkomma av ett utlämnande.

Ds Ju 1977:11 s. 130 f.

Det är i viss begränsad utsträckning möjligt att med hjälp av rent beskrivande kriterier ange uppgifter vilkas röjande alltid måste anses innebära en viss skaderisk. Som exempel kan nämnas uppgifter som har lämnats i förtroendesituationer av skilda slag. I de flesta fall förhåller det sig emellertid så att en viss uppgift, som faller under en i objektiva termer utförd beskrivning, kan vara helt harmlös, medan däremot en annan uppgift, som kan omfattas av samma beskrivning, inte kan röjas utan risk för skada för någon av de intressenter som anges i 2 kap. 2 § TF. [...] Det är tydligt att ett skaderekvisit i sådana fall är ett lämpligt instrument för att ge det skyddade området en ändamålsenlig avvägning.

Frånvaro av skaderekvisit förutsätter att föremålet är tillräckligt precist formulerat för att bara omfatta skyddsvärda uppgifter, och i övrigt förenligt med skyddsgrunderna i TF.

Prop. 1975/76:160 s. 77

Det är emellertid inte uteslutet att en sekretessregel även kan utformas så att den av lagstiftaren för hemlighållande förutsatta skadan beskrivs med hjälp av rekvisit som inte innebär att myndighet ska företa någon skadebedömning. [...] Som framgår av det sagda fyller ett skaderekvisit sin främsta funktion genom att bilda spärr mot sekretessregler som har större omfattning än som är sakligt påkallat.

3.3.4 Skadeföremål — Ekonomiska och personliga förhållanden, skada och men

Som flera andra begrepp växer detta fram genom utredningarna. Ambitionen till struktur finns i SOU 1975:22, men utformningen uppnår inte det den avser att göra. Till exempel anmärker flera remissinstanser på variationen i hur skaderekvisiten uttrycks, även när man menar mer eller mindre samma sak. I kapitlet avseende sekretess

till förmån för enskilds personliga intressen användes inte mindre än tio olika uttryckssätt för skaderekvisitet. En uttrycksmässig samordning efterfrågades.⁵³

I promemorian börjar en sådan uttrycksmässig enhetlighet formuleras, genom att begreppen skada respektive men, får beskriva ekonomiska skador respektive integritetskränkningar, som i sin tur förstås komma av uppgifter om ekonomiska förhållanden respektive personliga förhållanden.

Ds Ju 1977:11 s. 134 f.

Såvitt gäller skyddet för enskildas förhållanden används emellertid i de flesta fall endast uttrycken ”skada” och ”men”. Med ”skada” åsyftas uteslutande ekonomisk skada, och denna term återfinns i konsekvens härmed huvudsakligen i 9^[54] och 10^[55] kap. ”Men” betecknar i första hand integritetskränkningar av olika slag och används i 8^[56] och 10 kap. [...] Ordet skada innefattar självfallet först och främst ren förmögenhetsförlust. [...] Med uttrycket men åsyftas sådan skada som typiskt sett kan uppkomma som en följd av att uppgifter om någons personliga förhållanden blir kända. Hit hör i första hand ideell skada av olika slag, t.ex. att någon blir utsatt för andras missaktning.

I propositionen uttryckte föredraganden att enbart ordet skada inte kunde täcka alla typer av konsekvenser som motiverar sekretess, t.ex. upplevda obehag. Begreppet men skulle vara ett nödvändigt komplement för att inte få en för snäv betydelse av skaderekvisitet. Av praktiska skäl var det då lämpligt att låta skada avse uteslutande ekonomisk skada och att använda men där det i första hand är fråga om integritetskränkningar.⁵⁷

Prop. 1979/80:2 s. 84

Vad beträffar begreppet personliga förhållanden vill jag erinra om att detta är hämtat från 2 kap. 2 § första stycket 6 TF. Vid beredningen i departementet av OSK:s förslag till bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet fann föredragande statsrådet att de vitt skiftande hänsyn till olika personliga intressen som borde tas vid utformningen av bestämmelsen kunde sammanfattas i orden ”skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden” (Prop. 1975/76:160 s. 109). Någon analys av innebörden av begreppet har inte gjorts i propositionen, och det är heller knappast nödvändigt att göra en sådan analys. Vad som menas med personliga förhållanden måste givetvis bestämmas med ledning av vanligt språkbruk.

⁵³ Prop. 1975/76:160 bil.3 s. 28 f. Exempel på formuleringar i det remitterade förslaget är ”om utlämnande otillbörligt blottställer den berörde eller någon närstående eller eljest är menligt för honom”, ”om utlämnande kan antagas leda till skada eller förklenande för den handlingen avser”, ”om utlämnande av handlingen kan befaras föranleda att han eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men”, se SOU 1975:22 s. 48 f.

⁵⁴ Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds ekonomiska förhållanden.

⁵⁵ Sekretess med hänsyn till skyddet både för enskilds personliga och enskilds ekonomiska förhållanden.

⁵⁶ Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds personliga förhållanden.

⁵⁷ Prop. 1979/80:2 s. 83.

Lagrådet fördjupade sig ytterligare i definitionen av personliga respektive ekonomiska förhållanden.

Prop. 1979/80:2 s. 456

Användningen av termerna skada och men i nämnda tre kapitel synes vidlådas⁵⁸ av någon oklarhet, möjligen beroende på att man inte närmare berört frågan om sambandet mellan å ena sidan arten av de uppgifter om vilkas röjande fråga är, å den andra arten av den olägenhet som röjande av uppgift kan befaras medföra. I det förra hänseendet skiljer förslaget ... mellan personliga och ekonomiska förhållanden.

Lagrådet föreslår en uttalad definition av skada respektive men kopplad till dess ursprung i uppgifter om ekonomiska respektive personliga förhållanden, och klargör vad detta skulle innebära.

Prop. 1979/80:2 s. 457

Genom en definition av berört slag synes också bli klarlagt vad som ska gälla beträffande juridiska personer, såsom aktiebolag och föreningar. Förslaget synes med stöd i förarbetena till 1976 års ändringar i TF utgå från att man i fråga om juridisk person inte kan tala om några personliga förhållanden utan endast om ekonomiska förhållande. Efter vad som upplysts vid föredragningen i lagrådet är meningen vidare, att en juridisk person aldrig ska kunna åberopa annat än rent ekonomisk skada som stöd för sekretess.

Föredraganden menar att Lagrådets resonemang är klargörande och att det utöver motivuttalandena inte behövs någon uttrycklig definition.

Prop. 1979/80:2 s 493

För egen del kan jag i allt väsentligt ansluta mig till lagrådets tolkning att det i de nämnda begreppen ska inläggas inte bara viss effekt av att en uppgift röjs utan också att denna effekt uppkommer genom röjandet av en viss typ av uppgift. [...] I klarhetens intresse vill jag tillfoga att juridiska personer — såsom jag framhållit i remissprotokollet — inte kan sägas ha några "personliga förhållanden". Till skydd för en juridisk person kan sålunda endast rent ekonomisk skada åberopas som stöd för sekretess.

KU tittade därefter på frågan och landade i samma slutsats, att motivuttalandena fick anses klargöra definitionerna av skada och men i den utsträckning som var möjlig.⁵⁹ Av förarbetena framgår således att begreppet ekonomiska förhållanden avser uppgifter av ekonomisk karaktär eller relevans. Juridiska personer kan inte uppleva men och har därför inget skyddsbehov mot annat än ekonomisk skada.

3.3.5 Statistiksekretessen

En mer allmängiltig struktur börjar ta sin form. De två småändringarna 1977 utvecklas vidare. Istället för ytterligare tillägg och precise-

⁵⁸ Vara förenad med.

⁵⁹ KU 1979/80:37 s. 10 f.

ringar för att förhindra att något faller utanför ordalydelsen, används mer generella och allomfattande termer. Statistiksekretessen görs slutligen uttryckligen helt oberoende av varifrån uppgifterna kom in till den statistiska verksamheten, genom att sekretessen helt enkelt träder in när uppgifterna hamnar där. En förutsättning för det är att statistikverksamheten är avgränsad från administrativ verksamhet, så att primäruppgifterna inte sprids dit.⁶⁰ Stora förändringar skedde från SOU:n till promemorian och sedan till propositionen, som slutligen blev lag. Genom förarbetena kan man följa vad förändringarna avser att åstadkomma, och i vilket sammanhang uttalanden gjorts.

SOU 1975:22 s. 47 f.

Handling innefattande uppgift, som *för statistiska ändamål inhämtats* av statistiska centralbyrån eller annan myndighet, eller myndighets bearbetningar av sådan uppgift ska hållas hemliga om uppgiften kan *hänföras till viss enskild person, viss organisation eller visst företag*.

Ds Ju 1977:11 s. 59

Sekretess gäller i myndighets *särskilda verksamhet för att framställa statistik ...* för uppgift som avser *enskild och kan hänföras till denne*. Sekretessen gäller dock ej för uppgift i företagsregister ... och uppgift som icke genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförligt förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, om det kan antagas att uppgiften kan röjas utan skada och men för honom och hans närstående.

9 kap. 4 § sekretesslagen

Sekretess gäller i sådan *särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik ...* för uppgift som avser *enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde*. Uppgift i företagsregister ... och uppgift, som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men.⁶¹

Den absoluta sekretessen introducerades av OSK. Samtidigt var det ursprungliga förslaget i SOU 1975:22 så pass brett att det omfattade alla uppgifter som kunde hänföras till någon enskild. För alla dem gällde absolut sekretess. Förslaget innehöll varken en uttrycklig precisering av föremålet vad gäller typ av uppgift, något skaderekvisit eller undantag för uppgifter som inte är direkt hänförliga till någon enskild.

SCB reagerade positivt på utvidgningen av sekretessen i det remitterade förslaget, men påtalade samtidigt att bestämmelsen var för kategoriskt utformad för att det skulle gå att framställa statistisk information av någorlunda omfattning om bestämmelsen ska levas

⁶⁰ Prop. 1979/80:2 s. 263; Prop. 1981/82:186 s. 40; Prop. 2013/14:162 s. 9. För de myndigheter som ansvarar för någon del av den officiella statistiken är numera en sådan avgränsning ett krav enligt 10 § förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

⁶¹ SFS 1980:100.

upp till. För uppgifter som inte direkt identifierade någon enskild, men som skulle kunna gå att på annat sätt hänföra till någon, efterfrågades en möjlighet att genom skadebedomning avgöra sekretessfrågan.⁶²

Promemorian tog intryck av remissvaren och föreslog undantag från den absoluta sekretessen bl.a. när uppgifterna inte är direkt hänförliga till den enskilde. I promemorian beskrevs OSK:s förslag och att det omfattade alla uppgifter som överhuvudtaget kunde hänföras till enskild, istället för som det varit i LIRA, att sekretessen var beroende av vissa typer av identitetsbeteckningar.

Ds Ju 1977:11 s. 553

Enligt OSK:s förslag gäller sekretess för uppgift som kan hänföras till enskild. Något skaderekvisit uppställs inte. Genom förslaget skyddas inte bara sådana uppgifter som innehåller identitetsbeteckningar som namn och personnummer på enskild utan även uppgifter som över huvud taget kan hänföras till enskild.

Detta modifierades i promemorieförslaget, i enlighet med SCB:s synpunkter, genom att den absoluta sekretessen inte längre skulle omfatta alla uppgifter som överhuvudtaget kunde hänföras till enskild, utan bara de som var direkt hänförliga. OSK:s huvudförslag behölls, men undantag från den absoluta sekretessen lades till. Detta lagförslag läggs fram i propositionen, vari redogörelsen för bakgrunden från promemorian upprepas.⁶³

I remissvaren på SOU 1975:22 lyftes även frågan om lydelsen i relation till TF:s sekretessgrunder. Grunden för sekretessen var skyddet för enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden, vilket dock inte framgick uttryckligen i paragrafen.⁶⁴ Till promemorieförslaget skedde ingen förändring. I lagförslagets stycken om sekretesstider, dess kapitelrubriker och i förarbetena framgår indirekt att det är personliga och ekonomiska förhållanden som avses.⁶⁵ I propositionsförslaget framgår begränsningen till enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden uttryckligen i lagtexten, vilket också blev den slutliga lydelsen.

⁶² Prop. 1975/76:160 bil. 3 s. 100.

⁶³ ”Enligt promemorieförslaget gäller sekretessen för uppgift som kan hänföras till enskild. Genom förslaget skyddas inte bara sådana uppgifter som innehåller identitetsbeteckningar som namn och personnummer på enskild utan även uppgifter som över huvud taget kan hänföras till viss enskild. Som nämnts föreslås i promemorian att inget skaderekvisit ska ställas upp när det gäller statistiksekretessen. Men huvudregeln om sekretess utan skaderekvisit modifieras i promemorieförslaget genom tre undantag. [...] Med tanke på behovet av detaljerad statistik har nämligen som undantag från den kategoriska sekretessregeln angetts att sekretess inte gäller för uppgift, som inte ... är direkt hänförlig till den enskilde, om det kan antas att uppgiften kan röjas utan skada eller men...” Prop. 1979/80:2 s. 263 f. Detta är det stycke som SCB hänvisar till i sina beslut, se avsnitt 4.2.

⁶⁴ Prop. 1975/76:160 bil. 3 s. 99, då formulerat som enskilds ekonomiska förhållanden och privatlivets helgd.

⁶⁵ Se SOU 1975:22 s. 46–48, 50, 241 f.; Ds Ju 1977:11 s. 557, jfr s. 57, 59.

3.3.6 Företagsregistret

Regleringen av sekretessen för företagsregistret flyttade in under samma paragraf som statistiksekretessen. Istället för att föremålet för sekretessen begränsades, kom alla uppgifter att omfattas av ett omvänt skaderekvisit, även uppgifter om namn och adress blev då föremål för skadeprövning. I promemorian förtydligades att innebörden skulle bli i stort sett den samma.

Ds Ju 1977:11 s. 554 f.

I 19 a § gällande sekretesslag finns särskilda regler om undantag från sekretessen i fråga om det centrala företagsregistret. En motsvarighet härtill i promemoriaförslaget utgörs av ett andra undantag från huvudregeln i första stycket. Uppgift i företagsregister får lämnas ut under samma förutsättningar som uppgift som inte genom namn etc. är direkt hänförlig till enskild. Vissa uppgifter som f.n. får lämnas ut utan prövning av om skaderekvisit är uppfyllt — uppgifter om företags eller verksamhetsställes namn, adress eller annan identitetsbeteckning eller om företagsform eller verksamhetsart — är sådana att det nästan alltid kan antas att uppgifterna kan röjas utan skada och men för enskild. Beträffande uppgifter om antalet anställda eller arbetstimmar hos ett företag och om verksamhetsställen får i allmänhet skaderekvisitet anses uppfyllt.

Det promemorieuttalandet är i stort sett allt som sägs om företagsregistret som en del av statistiksekretessen, och har därmed blivit vad som återges i senare förarbeten som rör företagsregistret. Promemoriaförslaget anammades i propositionen 1979/80:2, med hänvisning till vad som skrevs om företagsregistret, och ovanstående stycke citerades så gott som i sin helhet.⁶⁶ Däremellan hade lagförslaget kompletterats med den uttryckliga begränsningen för statistiksekretessen att endast omfatta personliga och ekonomiska förhållanden. Promemoriaförslagets utformning innebar fortfarande just att alla uppgifter skadeprövades, inte bara de som utgjorde enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Därför görs enligt promemoriaförslaget en skadeprövning även på sådant som namn och adresser.

3.3.7 EU-harmonisering

Två senare ändringar som aktualiserats av EU-relaterade anpassningar har fått indirekt betydelse för den aktuella frågan om definitionen av ekonomiska förhållanden, eftersom förarbetsuttalanden därifrån har åberopats som grund för tolkningen av statistiksekretessen.

För att uppfylla EES-avtalet infördes i början av 90-talet ett nytt stycke i bestämmelsen om affärssekretess i bl.a. tillsynsverksamhet

⁶⁶ ”I promemorian erinras om att det i 19 a § SekrL finns särskilda regler om undantag ... Vissa uppgifter som f. n. får lämnas ut utan prövning av om skaderekvisitet är uppfyllt — uppgifter om företags eller verksamhetsställes namn, adress eller annan identitetsbeteckning eller om företagsform eller verksamhetsart — sägs i promemorian vara sådana att det nästan alltid kan antas att uppgifterna kan röjas utan skada och men för enskild.” Prop. 1979/80:2 s. 264. Detta är det uttalande som SCB hänvisar till i sin sekretesspolicy, se avsnitt 4.1.

gentemot näringslivet (nuvarande 30:23 OSL). Det nya stycket lade till en sekretessmöjlighet för enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden när uppgifterna kommer från utländsk tillsynsmyndighet (nuvarande 30:24 OSL). I det remitterade förslaget hade föremålet formulerats som ”uppgift om affärs- eller driftförhållanden och ekonomiska eller personliga förhållanden”.⁶⁷ I propositionen föreslogs istället en formulering med bara ”ekonomiska eller personliga förhållanden”, vilket utvecklades av föredraganden.

Prop. 1992/93:120 s. 17 f.

När det gäller lagtextens utformning anser jag att det är tillräckligt att sekretessföremålet anges vara uppgifter om enskilds *ekonomiska eller personliga* förhållanden. Med denna lydelse kommer enligt min mening i stort sett alla slag av uppgifter som kan ha ett skyddsintresse att omfattas av sekretess, alltså även uppgifter om affärs- och driftförhållanden, uppfinningar och forskningsresultat vilka får anses innefattas i begreppet ekonomiska förhållanden.

Uttalandet är egentligen en självklarhet, affärs- och driftförhållanden, uppfinningar och forskningsresultat är företagsinterna uppgifter, kopplade till verksamheten.⁶⁸ Detta förarbetsuttalande dyker dock upp igen i relation till statistiksekretessen i nutid, och blir därför relevant i detta sammanhang.

Företagsregistrets lagreglering aktualiserades igen med anledning av införandet av EU:s förordning om gemenskapsstatistik. För uppgifter som inhämtats för gemenskapsstatistiken, tilläts inte andra undantag från sekretessen än för forskningsändamål. En lagändring genomfördes därför varigenom bland annat undantaget för företagsregistret togs bort helt. I samband med detta refererades till avsnittet i prop. 1979/80:2 s. 264 som återger promemoriaförslaget i Ds Ju 1977:11 s. 554 f.

Ds Ju 1999:75 s. 116 f.

I fråga om uppgifter i företagsregister torde uppgifter om ett företags eller ett verksamhetsställes namn, adress eller annan identitetsbeteckning eller som för företagsform eller verksamhetsart kunna röjas utan att angiven skada uppstår (jfr. a. prop. s. 264). Skaderekvisitet medger att uppgifter om antalet anställda eller arbetstimmar hos ett företag kan lämnas ut i viss utsträckning. Beträffande uppgifter om storleken på omsättningen hos ett företag och om verksamhetsställen får dock i allmänhet skaderekvisitet anses uppfyllt.

⁶⁷ Prop. 1992/93:120 bil. 1 s. 29.

⁶⁸ Jfr prop. 1971:89 s. 23; Prop. 1987/88:155 s. 35. Uppfinningar och forskningsresultat ryms i sin tur inom begreppet affärs- eller driftförhållanden, när de förekommer inom en affärsverksamhet. Att de nämns särskilt är för att sådana uppgifter ska kunna skyddas även hos andra än företag. Lenberg et al. Offentlighets- och sekretesslagen, JUNO version 27, kommentaren till 30:23 OSL.

Uttalandet har inte tagits med i den därpå följande propositionen.⁶⁹ Någon förändring av sekretessens föremål diskuteras inte, utan begränsningen till personliga och ekonomiska förhållanden kvarstår oförändrad.

3.4 OSL 2009–

En översyn av sekretesslagen initierades runt millennieskiftet.⁷⁰ Efter ett decennium lades propositionen fram. Syftet med propositionsförslaget anges vara att göra lagstiftningen mer lättförståelig och lättillämpad. Såväl namn som disposition präglas av offentlighetens funktion som huvudregel och dess relevans för tillämpningen.⁷¹ Några stora omdaningar, så som 1980 års lag, medförde inte den nya lagen. Vad gäller statistiksekretessen innebar den inga ändringar.

4 Ny praxis(?)

4.1 SCB:s nya sekretesspolicy

År 2019 tog SCB fram en ny sekretesspolicy. SCB menade nu att ekonomiska förhållanden, i relation till företag, omfattar alla uppgifter, inte bara uppgifter av ekonomisk natur eller uppgifter som rent teoretiskt skulle kunna orsaka ekonomisk skada. Som stöd för sin tolkning hänvisades till senare återgivanden av uttalandet om uppgifter i företagsregistret, med sitt ursprung i promemorian Ds Ju 1977:11.

SCB Sekretesspolicy 2019-09-11 s. 3

Med ekonomiska förhållanden avses t.ex. uppgifter om ett företags omsättning eller försäljningsvolym. Enligt SCB:s bedömning ingår även uppgifter om juridiska personers namn och organisationsnummer i begreppet ekonomiska förhållanden.⁷²

[I fotnoten]

Se bl.a. prop. 2000/01:27 s. 55 och ds 1999:75 s. 116. I den senare anges bl.a. ”I fråga om uppgifter i företagsregister torde uppgifter om ett företags eller ett verksamhetsställes namn, adress eller annan identitetsbeteckning eller som rör företagsform eller verksamhetsart kunna röjas utan att angiven skada uppstår (jfr. [prop. 1979/80:2] s. 264)”. Om uppgift om ett företags namn, adress eller identitetsbeteckning inte skulle anses utgöra uppgifter om ”ekonomiska förhållanden” skulle de överhuvudtaget inte ha omfattats av regleringen i 9 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100), dvs. nuvarande 24 kap. 8 § OSL och därmed skulle det inte heller ha blivit aktuellt med en skadeprövning. Genom en lagändring som följde på a. prop. togs undantaget för företagsregistret, som tidigare omfattats av ett omvänt skaderekvisit, bort. Detta bl.a. i syfte att harmonisera den svenska statistiksekretessen med reglerna inom EU.

⁶⁹ Prop. 2000/01:27 s. 54–56.

⁷⁰ SOU 2003:99 s. 69.

⁷¹ Prop. 2008/09:150 s. 1 och 296 f.

⁷² Fotnoten på denna plats i slutet av stycket i sekretesspolicyn återges här i sin helhet i texten ovan.

Huvudregeln om absolut sekretess gäller därmed för i princip alla uppgifter om enskilda fysiska och juridiska personer som kan hänföras till den enskilde. Om inget av undantagen nedan är tillämpligt innebär det att sekretess gäller för uppgifterna oavsett om ett utlämnande riskerar att leda till skada och men eller inte.

Det som framgår av prop. 1979/80:2 s. 264 är en hänvisning till Ds Ju 1977:11 s. 554, se avsnitt 3.3.6, med ett i stort sett ordagrant återgivande av stycket om det då föreslagna undantaget för företagsregistret, där personliga och ekonomiska förhållanden ännu inte ingår i lagtexten. Uttalandet relaterar således inte alls till begreppet "ekonomiska förhållanden". Snarare är det så att formuleringen kommer sig av att statistiksekretessen fram till 1980 inte närmare avgränsade föremålet för sekretessen, utan lämnade det till skadeprövningen. Uppgifter som visserligen kunde hänföras till viss enskild men inte avsåg dennes ekonomiska eller personliga förhållanden kunde efter skadeprövning lämnas ut eftersom de heller inte kunde orsaka någon sådan skada.

Efter hänvisningen i Ds 1999:75 s. 116, återkommer varken stycket om företagsregistret och skadeprövningen, eller något av motsvarande innebörd, i den därpå följande propositionen 2000/01:27. Faktum är att i den propositionen sägs ingenting alls om definitionen av ekonomiska förhållanden. Undantaget för företagsregistret tas bort. Någon annan omdaning av statistiksekretessen än att några av undantagen tas bort görs inte.

Det är också värt att notera att det aktuella förarbetsuttalandet förekommer i förarbeten till sekretesslagstiftningen. Någon typ av stöd för att motsvarande begrepp i 2:2 TF, som ju sätter gränserna för OSL, skulle vara lika brett och avse alla förhållanden presenteras inte alls.

4.2 Beslut och domar

Med hänvisning till den nya sekretesspolicyn började SCB avslå alla begäranden om uppgifter som över huvud taget gick att hänföra till enskilda företag, då alla sådana uppgifter per automatik ansågs vara just uppgifter om ekonomiska förhållanden.

4.2.1 KamR 6267-19

December 2019 hanterade SCB en begäran om att utfå uppgifter avseende elever i gymnasieskolan och deras föräldrar, redovisade aggregerat på kommunnivå och huvudmannanivå (offentlig eller fristående). Uppgifterna rörde bl.a. elevers betyg, föräldrars utbildning- och inkomstnivå och andel nyinvandrade. SCB avslög begäran gällande alla uppgifter för friskolor som var ensamma i sin kommun. De enskilda skolorna gick i de fallen att identifiera. Alla uppgifter utgjorde de skolornas ekonomiska förhållanden enligt SCB.

SCB:s beslut 2019-10-16

Sekretessen enligt ovannämnda bestämmelser skyddar inte bara sådana uppgifter som innehåller identitetsbeskrivningar, såsom namn och personnummer, utan även uppgifter som överhuvudtaget kan hänföras till viss enskild (prop. 1979/80:2 Del A s. 263).

I förarbetena till 24 kap. 8 § OSL sägs att ett skäl för att ha en långtgående sekretess är att offentlighetsintresset ter sig förhållandevis svagt. Integritetsintresset däremot är påtagligt ... Behovet av ett starkt sekretesskydd beträffande statistiken beror också på att statistik kvaliteten kan bli dålig om inte den enskilde uppgiftslämnaren är säker på att hans uppgifter inte kommer ut (prop. 1979/80:2 Del A s. 262).

Vad som menas med ”ekonomiska förhållanden” definieras inte i OSL. Inte heller förarbetena innehåller något direkt resonemang i frågan. Enligt SCB måste dock begreppet förstås så att det innefattar i princip allt som på något sätt kan hänföras till den enskilde (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 263 och prop. 1992/93:120 s. 17 f.[73]). Det gör att även andra uppgifter än sådana som rör kronor och ören omfattas. De nu aktuella uppgifterna handlar om skolors genomströmning, betygsättning och sammansättning av elever. På det fria skolvalets marknad får samtliga dessa uppgifter anses vara sådan som friskolorna konkurrerar med. SCB anser därför att uppgifterna ifråga är att se som uppgifter om ekonomiska förhållanden.

Avsnittet i prop. 1979/80: s. 262 f. avser skälen för att absolut sekretess ska gälla för alla uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Stycket avslutas ”I enlighet med det anförda förslås i promemorian att inget skaderekvisit i princip ska ställas upp när det gäller statistiksekretessen”.⁷⁴ Som framgår av förarbetsuttalandena som återges under avsnitt 3.3.3, är en förutsättning för absolut sekretess att föremålet är väl och ändamålsenligt definierat. Argument som talar för en långtgående sekretess och motiverar absolut sådan, kan inte samtidigt tas som argument för att föremålet ska tolkas extensivt.

Avsnittet på sidan 263 i samma proposition rör den nya uppdelningen av sekretessbestämmelsen, beroende på om uppgifterna är direkt eller indirekt hänförliga till enskild. För de förra gäller absolut sekretess, för de senare omvänt skaderekvisit. När man i propositionen talar om ”uppgifter som över huvud taget kan hänföras till viss enskild”, är det i kontrast till uppgifter som är direkt hänförliga till den enskilde.⁷⁵ Resonemanget rör inte definitionen av vad som i sig utgör ett ekonomiskt eller personligt förhållande och inte. Vad gäller defi-

⁷³ Se ovan 3.3.7 för bakgrund till vad uttalandet avser.

⁷⁴ Promemorian avsnittet hänvisar till är Ds Ju 1977:11 s. 551 f. Stycket är nästan en ordagrann återgivning av promemorian. Stycket i promemorian inleds ”Som datainspektionen har framhållit föreligger det i fråga om statistikuppgifter en intressekonflikt mellan önskemålet om allmän insyn i statistiskt primärmaterial och hänsynen till den enskildes integritet.” Vad som avses är det uttalande, se avsnitt 3.2.4, som bidrog till att statistik inte infördes som egen sekretessgrund i TF, utan även statistiksekretessen fick hålla sig inom enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

⁷⁵ Se avsnitt 3.3.5. Jfr även citat från prop. 1977/78:38 s. 29 i avsnitt 3.2.5, där formuleringen ”alla uppgifter som kan hänföras till en viss enskild person” används i kontrast till att den enskilde identifieras via någon typ av identitetsbeteckning.

nitionen av ekonomiska förhållanden, så är den inte unik för statistiksekretessen, och behandlas därför inte under specialmotiveringen för statistiksekretessen i prop. 1979/80:2 s. 262–265, utan återfinns i förarbetenas allmänna delar.⁷⁶

Kammarrätten instämde i SCB:s bedömning utan att ange några andra rättskällor som stöd.

Kammarrätten i Göteborgs dom 2019-12-16 i mål 6267-19

Friskolor bedriver verksamhet på en konkurrensutsatt marknad. De begärda uppgifterna avser detaljer om bl.a. resultatet av friskolornas verksamhet. Kammarrätten instämmer i SCB:s bedömning att uppgifterna får anses avse ekonomiska förhållanden.

Domen överklagades till HFD, som inte beviljade prövningstillstånd.

4.2.2 KamR 5627-20

September 2020 avslog SCB en begäran som enbart gällde namn och adress på de skolor som ingår i skolenhetsregistret.

SCB:s beslut 2020-09-07

Vad som menas med ”ekonomiska förhållanden” definieras inte i OSL. Inte heller förarbetena innehåller något direkt resonemang i frågan. Enligt SCB måste dock begreppet förstås så att det innefattar i princip allt som på något sätt kan hänföras till den enskilde (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 263 och prop. 1992/93:120 s. 17 f.). SCB gör bedömningen att redan en juridisk persons namn samt adress omfattas av begreppet ekonomiska förhållanden.

SCB har i beslutsskälerna inte tagit med de delar i tidigare beslut som lutar sig mot att uppgifterna skulle kunna påverka ekonomiska resultat. Det enda man lutar sitt resonemang mot nu är att de tidigare nämnda förarbetsuttalandena ska förstås så att man menar att alla uppgifter som kan hänföras till en juridisk person per definition avser ekonomiska förhållanden, oavsett om uppgifterna själva till sitt innehåll är av ekonomisk art. Även i denna dom har kammarrätten fastställt SCB:s beslut utan att ange några rättskällor till stöd för tolkningen.

Kammarrätten i Göteborgs dom 2021-01-27 i mål 5627-20

När uttrycken ”personliga förhållanden” och ”ekonomiska förhållanden” används i OSL om enskildas förhållanden är det en heltäckande beskrivning av alla förhållanden som kan hänföras till de enskilda. En juridisk person kan inte sägas ha några personliga förhållanden. Alla förhållanden som kan hänföras till den juridiska personen är därför ekonomiska förhållanden. [...] Uppgifterna är hänförliga till respektive skola. Uppgifterna är alltså uppgifter om skolornas ekonomiska förhållanden.

Kammarrättens dom överklagades inte till HFD. SCB har härefter i sin nya sekretesspolicy kunnat hänvisa huvudsakligen till de nya domar-

⁷⁶ Se avsnitt 3.3.4 för en genomgång av de mest klagande uttalandena.

na.⁷⁷ Även på flera andra håll har detta omtalats som en ny praxis och det gällande rättsläget.⁷⁸

5 Analys och slutsatser

5.1 Tillämpningen av TF

Den första frågan av relevans är betydelsen av ekonomiska förhållanden i 2:2 TF, då detta sätter ramen för vad sekretessbestämmelserna i OSL får omfatta. Av såväl lydelsen som förarbetena framgår att det som avses är uppgifter som kan vara av ekonomiskt intresse. Det kan konstateras att inga resonemang förs i relation till den nya praxisen till stöd för att begreppet ekonomiska förhållanden i TF skulle avse allt som överhuvudtaget kan kopplas till en juridisk person, oavsett uppgifternas karaktär.

TF utgör grundlag och kan bara ändras genom två likalydande riksdagsbeslut med ett riksdagsval däremellan. De källor som åberopas är förarbetena till annan, senare lagstiftning, vilket inte kan ändra vad som avses med begreppet i TF.

5.2 Tolkningen och tillämpningen av OSL

Undantag från offentlighetsprincipen ska vara noga angivet i lag och får heller inte gå utanför ramarna i TF 2:2. Av förarbetena till OSL framgår att avsikten är att begreppet ekonomiska förhållanden ska ha samma innebörd som i TF. Förarbetena behandlar också frågan om vad som avses med ekonomiska förhållanden i OSL, och även där framgår att det är relaterat till uppgifter som är av ekonomisk betydelse.

De förarbetena SCB hänvisat till är i de flesta fall senare förarbetena till andra bestämmelser. I de fall uttalanden härstammar från de faktiska förarbetena där de aktuella begreppen och bestämmelserna diskuteras, har man gjort motsatsvisa slutsatser, baserade på detaljer som feltolkats eller som avser ett annat rekvisit. Kammarrätten har i sin tur inte angett några rättskällor alls. Detta är inte vad som kan betraktas som ”noga angivet i lag”. Det saknas således något juridiskt stöd för slutsatsen att ekonomiska förhållanden i OSL ska förstås som alla förhållanden, när de avser en juridisk person. En sådan betydelse hade i så fall stridit mot grundlag, genom att den går utanför betydelsen av ekonomiska förhållanden i TF, och ska därmed inte tillämpas.

På ett par områden pågår nu arbete med särlagstiftning för att säkra tillgången till viktig statistik. I viss utsträckning rör detta områdesspecifika situationer, där områdesspecifika lösningar kan behövas,

⁷⁷ SCB, Sekretesspolicy 22-11-02, s. 3 f.

⁷⁸ Se t.ex. prop. 2020/21:141 Tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till skolinformation; Lenberg et al. Offentlighets- och sekretesslagen, Juno version 26, kommentaren till 24:8 OSL; SKR:s vägledning om sekretess för uppgifter om fristående skolor och deras huvudmän <https://skr.se/skr/skolakulturfratid/forskolagrundochgymnasieskolakomvux/vagledningsvarpavanligafragor/fristaendeskolorstatistiksekretess.34019.html>, läst 2023-04-29.

och i viss utsträckning berörs frågor som det skulle vara nyttigt att hantera på en allmän nivå, där principiella ställningstaganden och övergripande lösningar vore att föredra. På andra områden som inte uppmärksammats särskilt, kvarstår grundproblematiken, där myndigheter ibland har fått svårt att få tillgång till information som behövs i verksamheten, eller sett sig tvungna att begränsa hur de själva tillhandahåller data de tagit fram inom sin egen verksamhet. Klart är i alla fall att statistiksekretessen som den är utformad, och hur den utformningen tolkats och tillämpats på senare tid, resulterar i att sekretessen träffar mycket mer än det faktiska skyddsintresset.

5.3 Definitionen av uppgifter om enskilds förhållanden

Det som domstolarna tagit ställning till är om uppgifterna kan kopplas till en enskild juridisk person, och på den grunden bedömt att de avser ekonomiska förhållanden. Därför saknas fortfarande något ställningstagande till om uppgifterna *utifrån sin karaktär* är att betrakta som uppgifter om ekonomiska förhållanden. Även frågan om vilka uppgifter som kan anses vara en viss enskilds förhållanden är obehandlad, och dessa frågor har inte lika tydliga svar som frågan om icke-ekonomiska förhållanden kan vara ekonomiska förhållanden. Kan elevs föräldrars personliga förhållanden, information skolorna själva inte har, vara skolans ekonomiska förhållande. Kan myndighetsbeslut, vilket betygssättning är, vara det beslutande organets förhållande, och kan ett enskilt betyg vara ett *ekonomiskt* förhållande? Om inte, kan aggregatet ha ett eget skyddsintresse, som inte har sitt ursprung i primäruppgiften?

Att statistik ska kunna komma att påverka såväl enskildas som administrativa beslut och prioriteringar är en del av avsikten med statistiken. Ur det perspektivet är det viktigt att aggregaten inte sekretesskyddas allt för lättvindigt. Inte minst vore det svårt att motivera ett sekretessbeläggande av statistiken med värdet i statistiken och dess kvalitet. Sekretessen är till för att skydda den enskilde, det statistiska objektet som utgör den grundläggande observationsenheten, inte informationsvärdet i aggregatet.

En liknande problematik finns i ett annat rättsfall, där valstatistik över personröster ansågs vara kandidaternas personliga förhållanden.⁷⁹ SCB menade att ”uppgift om namn i kombination med antal röster på respektive kandidat är att anse som uppgifter om enskilds personliga förhållande”. Domstolen har kort och gott instämt i SCB:s bedömning. Även här är det själva statistiken som prövats, inte primäruppgifterna. Uppgifternas ursprung är de enskilda väljarna, de är de enskilda objekten som ska aggregeras bort.⁸⁰ Det som aggregeras

⁷⁹ Kammarrätten i Göteborgs dom 2019-09-27 i mål 5048-19.

⁸⁰ Eftersom val är anonyma, så är individerna redan avidentifierade, men principen om att individerna ska uppgå i en mängd, och upphöra att existera som enskilda objekt, är den samma.

ihop, och som är det statistiken är till för att visa, är mängden väljare som röstat på varje kandidat.⁸¹

I båda dessa fallen aktualiseras frågan om situationerna är sådana att man kan tala om uppgifterna som den enskildes förhållanden. I en fri marknadsekonomi, där inte alla samhällsfunktioner ligger under statligt monopol, faller det sig naturligt att den statliga statistiken ibland kommer att beröra enskilda företag. HFD har menat att offentliga befattningshavares åtgärder i tjänsten inte rör dennes personliga eller ekonomiska förhållanden.⁸² När enskilda förekommer i en roll inom den statliga förvaltningen, agerar de inte som individer, det är inte deras enskilda förhållande när uppgiften framkommer i det sammanhanget.⁸³ Skulle slutsatsen däremot vara att uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållande framgår i aggregatet, skulle det istället innebära att behandlingen inte faller under statistikbegreppet.

Vad gäller den officiella statistiken har lagstiftaren utgått från att alla behandlingar utgör statistik, samtidigt som sekretessbestämmelsen har en allmängiltig utformning. Klart är i vart fall att 70-talets lagstiftare och dagens beslutsfattare, inte resonerat likadant; avsikten har givetvis aldrig varit att själva statistiken ska skyddas av sekretess. Men vi vet inte riktigt var de resonerar olika. Vad gäller lagstiftningen har den utvecklats stegvis. Några helhetsresonemang utifrån den slutliga lagstiftningen finns inte, eftersom varje steg i lagstiftningsprocessen medfört nya justeringar. En bidragande orsak skulle också kunna vara att de olika småändringarna över tid, aldrig varit avsedda att åstadkomma någon förändring i sak, utan bara bättre täcka vad man redan avsett. Därför finns inga nya utvecklingar om vad man menar. Och en del nutida scenarier såg de nog inte ens för sig. De frågeställningar som nu uppkommit berörs inte särskilt. Samtidigt saknar även domarna resonemang i dessa frågor.

5.4 Den juridiska prövningen

Även om redan myndigheternas egen prövning av sekretess ska vara omsorgsfull, så fyller kammarrättens prövning en särskilt viktig funktion, inte minst för att ge vägledning. Myndigheter kan ha incitament att låta osäkerhet tippa åt sekretesshållet av flera skäl. Ett är att sekretessbeslut är överklagbara och reparerbara, medan ett beslut om

⁸¹ Intressant nog behandlas partiernas antal röster inte med sekretess inom valstatistiken, trots att partierna är juridiska personer och alla förhållanden som kan hänföras till dem enligt SCB:s egen sekretesspolicy skulle utgöra ekonomiska förhållanden.

⁸² HFD 2012 ref. 64; se även Kammarrätten i Stockholm dom 2021-08-06 i mål 5251-21.

⁸³ Skulle uppgiften om att de har denna roll, och eventuella uppgifter om åtgärder inom rollen, återberättas i ett orelaterat sammanhang, är det rimligen i det läget en uppgift om ett personligt förhållande.

utlämnande inte kan göras ogjort.⁸⁴ Andra kan vara att det helt enkelt kan vara tryggare och bekvämare för myndigheter att dela så lite information som möjligt. En överinstansprövning kan också fylla funktionen att ge myndigheter vägledning i om ett resonemang är riktigt eller genom utvecklade resonemang. Därför är det särskilt problematiskt att kammarrätten inte baserar sin dom på något annat än myndighetens egna resonemang.

Offentlighetsprincipen är grundlagsskyddad. Ramen för vilka undantag som får göras sätts i TF. Undantagen ska vara noga angivna i OSL. Bevisbördan för sekretess ligger alltså på den som hävdar sekretess. Trots detta fastställer kammarrätten myndighetens beslut, och anammar dennes definition på ekonomiska förhållanden, utan att stödja sig på några rättskällor. Det krävs som synes en hel del arbete för att påvisa vad som är fel i myndighetens resonemang och hänvisningar, men just därför är det så viktigt att det inte är skälen för sekretess som ska motbevisas, utan de som tydligt ska påvisas från början. Att rakt av godta myndighetens egna resonemang och använda dessa som domskäl är inte en överinstans uppgift. Våra domstolar ska just pröva riktigheten i myndigheters beslut. En sådan hantering av grundlagen är en utveckling som inte bara bör oroa de som berörs av statistiksekretessen, utan alla som ser vår starka tryckfrihetstradition som något att värna. Sådär lätt kan konstitutionella rättigheter oavsiktligt urholkas av okritiska domstolar.

⁸⁴ Frågan om överklaganderätt för andra än sökanden diskuterades i prop. 1975/76:160 s. 199 och 203 f. och flera remissinstanser påtalade risken för "för säkerhets skull"-avslag om endast avslag kunde överprövas. Även värdet för prejudikatbildningen anfördes. I slutändan ansågs ändå praktiska skäl och intresset av skyndsamt tala för att endast avslagsbeslut skulle kunna överprövas i domstol.