

Justitiedepartementet  
Grundlagsenheten

103 33 STOCKHOLM

## Delbetänkandet SOU 2024:63

# Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar

(Ju2024/01778)

### Övergripande synpunkter

Bolagsverket är positiv till delbetänkandets förslag, men förordar att en ny utredning tillsätts med uppdrag att ge förslag till en omvänd sekretessreglering, dvs. att huvudregeln är att sekretess inte gäller vid utbyte av uppgifter om enskilda mellan myndigheter. Syftet med en sådan omvänd reglering skulle vara att genom förenkling och modernisering uppnå en mer effektiv tillämpning av myndigheternas hantering av sekretessfrågor. I en sådan utredning behöver också analyseras om de intressen sekretessen skyddar kan säkerställas på annat sätt, t.ex. genom dataskyddsbestämmelser, liksom samspelet mellan sekretess- och dataskyddsbestämmelser. Utifrån delbetänkandets kartläggning framgår att en majoritet av de tillfrågade statliga och kommunala myndigheterna ser just komplexiteten i de olika regleringarna av informationsutbyte mellan myndigheter som ett hinder för informationsutbyte. Det innebär att det sannolikt finns behov av att förenkla och förtydliga samtliga regler som rör informationsutbyte mellan myndigheter.

En utredning om en omvänd sekretessreglering är något som behöver få ta tid, varför Bolagsverket anser att förslaget ändå bör realiseras i avvaktan på att en sådan utredning är klar. Eftersom förslaget innebär att ytterligare en sekretessbrytande bestämmelse införs, komplicerar det emellertid myndigheternas sekretessbedömningar ytterligare. Vid utformningen av bestämmelsen är det därför viktigt att den är klar och tydlig. Bolagsverket anser att delbetänkandet saknar analys av vissa förutsättningar för tillämpningen, såsom bestämmelsens förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser, dess tillämpningsområde och hanteringen av intresseavvägningen när uppgifter lämnas rutinmässigt. Även analys av nödvändiga förutsättningar för det konkreta informationsutbytet saknas, dvs. digitalt informationsutbyte och samverkan.

För det fall förslaget realiseras behöver det således förtydligas både i sin utformning och motivering för att bli enklare att tillämpa. Framför allt behöver Bolagsverket kunna sekretessbelägga uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden som Bolagsverket får från andra myndigheter samt även uppgifter om att Bolagsverket har lämnat sådant information till en annan myndighet. Eftersom Bolagsverket i princip saknar

sådana bestämmelser, är risken stor att andra myndigheter i sin intresseavvägning bedömer att uppgifter inte kan lämnas till Bolagsverket och att verket därmed inte kommer att kunna ta del av den utökade möjligheten till uppgiftsutbyte. Bolagsverket efterlyser också förtydligande av om uppgifter som lämnas med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen rent praktiskt kan föras över till mottagaren via en automatisk maskin-till-maskin tjänst.

## Utveckling av synpunkterna

### 2.3 Avgränsningen

Bolagsverket konstaterar inledningsvis att förslaget förutsätter en omfattande samverkan mellan myndigheter för att kunna tillämpas. Tillämpningen förutsätter att en uppgiftslämnande myndighet redan innan uppgiften lämnas kan bedöma följande två omständigheter:

1. Den mottagande myndighetens behov av uppgiften om den enskilde i fråga utifrån något av de i lagförslaget angivna syftena (se t.ex. s 273). Detta är särskilt viktigt för att säkerställa uppgiftsminimering, att den mottagande myndigheten inte får personuppgifter som den saknar rättsligt stöd för att behandla och att myndigheten också har författningsreglerad möjlighet att vidta åtgärder med anledning av uppgiften.
2. Vilka sekretessbestämmelser den mottagande myndigheten kan tillämpa för att skydda den enskildes intresse (se t.ex. s 307). Detta är viktigt för att förstå konsekvensen för den enskilde om uppgiften lämnas och därmed också myndighetens ansvar för korrekt hantering av skyddet för den enskildes personliga integritet.

Eftersom en effektiv uppgiftslämning mellan myndigheter förutsätter att uppgifterna lämnas digitalt (se t.ex. s 500), förutsätter förslaget även att myndigheter har tillgång till gemensamma tekniska lösningar som möjliggör digitalt utlämnande med adekvat skydd för den information som lämnas.

Delbetänkandet har emellertid avgränsat sin utredning till att inte omfatta den praktiska hanteringen av sitt förslag. Bolagsverket ser det som en märklig avgränsning, eftersom förslaget rör en praktisk hanteringsfråga som också behöver analyseras i ljuset av den praktiska effekten.

Ett fungerande informationsutbyte mellan myndigheter bygger enligt Bolagsverket på två förutsättningar: dels att utbytet har ett rättsligt stöd i form av sekretessbrytande bestämmelse och rätt till behandling av personuppgifter, dels att utbytet rent faktiskt kan ske med tekniska hjälpmedel. Bolagsverket vill poängtera vikten av att även den andra delen analyseras, där ökad förvaltningsgemensam infrastruktur med interoperabla lösningar krävs för att främja ett effektivt informationsutbyte. Bolagsverket ser fram emot slutbetänkandes behandling av den andra förutsättningen för informationsutbyte, bl.a. frågor om säkra tekniska lösningar för myndigheters utbyte av sekretessbelagda uppgifter.

Avgränsningen medför att den praktiska frågan om hur uppgifter förmedlas till mottagaren inte belyses. Bolagsverket ser en möjlighet till att den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen kan tillämpas för bl.a. automatisk maskin-till-maskinförmedling av uppgifter till andra myndigheter. Exempelvis framgår det av redovisningen till fråga H i respektive enkätundersökning (bilagorna 2–4 till delbetänkandet) att företagsuppgifter är något som

många myndigheter har behov av i sin ärendehandläggning och som därför borde kunna utbytas i större omfattning. Skatteverkets uppgifter om företags arbetsgivaravgifter, F-skatt och moms omfattas dock av sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL. Här ser Bolagsverket en möjlighet att använda den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen för Skatteverkets uppgiftslämning genom en automatiserad förmedlingstjänst, efter att i överenskommelse med förmedlande myndighet/-er ha gjort en intresseavvägning på förhand och därmed möjliggöra ett rutinmässigt utlämnande av uppgifterna. En förutsättning för en sådan förmedlingstjänst är emellertid att infrastrukturen upprätthåller en adekvat säkerhetsnivå. Eftersom utredningen inte har övervägt de praktiska förutsättningarna för uppgiftsutlämningen är det enligt Bolagsverket oklart om uppgifterna måste lämnas direkt till mottagande myndighet eller om den kan förmedlas till mottagaren av en tredje parts förmedlingstjänst.

## 5.2 En analys av hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses

Bolagsverket delar delbetänkandets bedömning att utgångspunkten för informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen bör vändas till att i stället utgå från att information om enskilda får utbytas mellan myndigheter om inte något undantag är tillämpligt. Även om ett sådant synsätt skulle vara mönsterbrytande för den svenska sekretessregleringen, anser Bolagsverket att det vore önskvärt med hänsyn till digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Det vore också en intressant utgångspunkt att se den offentliga förvaltningen som en enhet och i stället skydda den enskilde genom styrning av myndigheternas åtkomst till uppgifter genom t.ex. dataskyddsregleringen. En sådan utredning skulle också kunna genomföra en fullständig analys av skyddet för den personliga integriteten utifrån EU:s dataskyddsförordning<sup>1</sup> och dess krav på bl.a. nödvändigheten av personuppgiftsbehandling och uppgiftsminimering. En sådan utredning måste också beakta att enskilda kan vara både fysiska och juridiska personer.

## 6.4 Något om vad den sekretessbrytande bestämmelsen innebär

Det är oklart för Bolagsverket på vilket sätt förslaget medger rutinmässigt utlämnande. En intresseavvägning innebär som regel att en bedömning behöver göras i det enskilda fallet, eftersom de intressen som ska beaktas kan se olika ut från fall till fall. För att på förhand kunna göra den prövning och bedömning den föreslagna intresseavvägningen kräver, kommer myndigheterna enligt Bolagsverkets uppfattning att behöva samverka även i denna fråga. Departementspromemorian *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13) är också tydlig med att rutinmässigt informationsutbyte förutsätter samråd (s 143).

Bolagsverket ser dock en risk för att kravet på intresseavvägning kommer att tolkas på så sätt att en bedömning alltid måste göras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet och att rutinmässigt utbyte av uppgifter som omfattas av sekretess därför inte kan göras utan uttryckligt lagstöd som innebär att utbytet kan ske utan intresseavvägning. Det innebär att förslaget antingen behöver omformuleras till en uppgiftsskyldighet eller att uppgifter kan lämnas utan intresseavvägning. En sekretessbrytande bestämmelse utan intresseav-

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

vägning bör dock enligt Bolagsverket kompletteras med lösningar liknande den risk-baserade metod som EU:s dataskyddsförordning ger uttryck för, dvs. lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder.

## 7.2 Överväganden och förslag

Bolagsverket saknar i princip möjlighet att sekretessbelägga uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden i information som Bolagsverket får från myndigheter som inte är brottsbekämpande myndigheter. I de fall informationen lämnas av eller ges till en brottsbekämpande myndighet inom ramen för förundersökning eller underrättelseverksamhet, har Bolagsverket möjlighet att sekretessbelägga uppgifter med stöd av 18 kap. 1–3 §§ OSL. Sekretessen gäller i dessa fall även det faktum att Bolagsverket har lämnat eller fått uppgifter inom ramen för sådan verksamhet. Avsaknaden av tillämplig sekretessbestämmelse för uppgifter till eller från andra än brottsbekämpande myndigheter innebär att Bolagsverket sannolikt inte kommer att kunna ta del av delbetänkandets förslag. Om en myndighet vill lämna en sekretessbelagd uppgift till Bolagsverket med stöd av den nya sekretessbrytande bestämmelsen, behöver myndigheten i sin intresseavvägning beakta att uppgiften sannolikt inte kommer att omfattas av sekretess hos Bolagsverket, jfr s. 310x i delbetänkandet. Det förekommer att uppgifter som Bolagsverket behöver från andra myndigheter omfattas av sekretess hos den andra myndigheten, men inte hos Bolagsverket. Det gäller t.ex. för uppgifter från Länsstyrelserna, Livsmedelsverket eller Migrationsverket som Bolagsverket behöver för att säkerställa korrekt registrering om företrädare.

Bolagsverket har förståelse för det problematiska med en bestämmelse om överföring av sekretess, eftersom det skulle innebära att en myndighet behöver känna till och kunna tillämpa flera myndigheters olika sekretessbestämmelser. Vad som återstår i så fall är att den överlämnande myndigheten lämnar uppgifterna med särskilt förbehåll till Bolagsverket, och till andra myndigheter i liknande situation. Det är emellertid inte ett realistiskt alternativ, eftersom det skulle innebära stor administration för kontroll och uppföljning hos den överlämnande myndigheten.

Bolagsverket bedömer därför att verket behöver få möjlighet att tillämpa en ny bestämmelse om sekretess för enskilda privata eller ekonomiska förhållande. Alternativt ges Bolagsverket utökad möjlighet att tillämpa 30 kap. 23 § OSL genom tillägg till bilageförteckningen i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Regeringen skulle i bilagan till 9 § offentlighets- och sekretessförordningen kunna föreskriva att sekretess gäller även för uppgifter i Bolagsverkets verksamhet som består i utredning och tillsyn i syfte att säkerställa att riskerna för att verkets rutiner utnyttjas för ekonomisk brottslighet minimeras eller att uppgifterna i verkets register är korrekta och överensstämmer med verkliga förhållanden<sup>2</sup>. Eftersom uppgifter som lämnas till eller från en myndighet är sådana att de enligt 5 kap. OSL ska registreras, är även den omständigheten att en uppgift om enskild har lämnats till en annan myndighet en allmän handling. Bolagsverket ser behov av att också kunna sekretessbelägga en sådan uppgift, så att det inte är möjligt att avslöja att det pågår en utredning om ekonomisk brottslighet.

---

<sup>2</sup> Bolagsverket har redan stöd för sekretess i bilagan för uppgifter i viss tillståndsgivning om förkortad resultaträkning enligt 3 kap. 11 § andra stycket, 5 kap. 9 § (ska rätteligen vara hänvisning till 5 kap. 30 § första stycket 2) andra stycket och 7 kap. 17 § årsredovisningslagen (1995:1554).

## **8. Den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde**

Bolagsverket delar delbetänkandets bedömning att det måste finnas möjligheter till undantag från den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen. Delbetänkandet redovisar noggrant sin bedömning av tillämpligheten av de befintliga undantagen i generalklausulen för förslaget. Bolagsverket har inte någon synpunkter på utredningens resonemang om hur en sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig på hälso- och sjukvårdssekretess enligt 25 kap. 1 § OSL skulle kunna se ut. Däremot saknar Bolagsverket en analys av hela tillämpningsområdet för förslaget. Det är oklart varför förslaget omfattar uppgifter som rör en myndighets personalsociala verksamhet (39 kap. 1 § OSL) eller begravningsverksamhet (40 kap. 7 a § OSL). Ett allt för brett tillämpningsområde riskerar stå i strid mot kraven på uppgiftsminimering och rättslig grund för personuppgiftsbehandling i EU:s dataskyddsförordning.

## **9. Den generella sekretessbrytande bestämmelsens förhållande till övrig reglering**

Även om delbetänkandet har gjort en grundlig genomgång av de olika sekretessbrytande bestämmelserna och förslagets förhållande till dessa, bidrar förslaget till att en redan komplex sekretessreglering blir än mer komplex, eftersom det saknar förslag till hantering av normkollision. Med beaktande av att enkätundersökningen, som redovisas i bilagorna 2–4 till delbetänkandet, ger vid handen att just komplexiteten i sekretessregleringen och dess förhållande till dataskyddsreglerna är ett stort hinder för uppgiftsutbyte, är det enligt Bolagsverket nödvändigt att ett förslag om ytterligare en sekretessbrytande bestämmelse också innehåller förslag till hantering av de fall när sekretessbrytande bestämmelser som dubblar, kompletterar eller överlappar förslaget. Ska förslaget uppfattas som en slags ventil att använda när andra möjligheter till informationsutbyte saknas eller inte kan bedömas? Eller ska det vara ett förstahandsalternativ i de fall behovs- och syftesbegränsningen för dess tillämpning är uppfylld? Bolagsverket anser att det behövs en motivering kring hanteringen av förhållandet mellan de olika sekretessregleringarna (inklusive förslaget) och hur de bör förhålla sig till varandra i ett skarpt läge.

### **10.3.8 Är den generella sekretessbrytande bestämmelsen nödvändig, eller finns det andra sätt att åtgärda problemet på?**

Bolagsverket anser att analysen i avsnittet brister på så sätt att bedömningen görs i förhållande till avgränsningen av utredningens uppdrag. Nödvändighetskravet i EU:s dataskyddsförordning ska bedömas i förhållande till ändamålet med regleringen, dvs. att undanröja hinder för informationsutbyte mellan myndigheter. Här pekar utredningen redan i avsnitt 5.2.3 på att det bästa sättet att uppnå ändamålet vore att vända på utgångspunkten och som huvudregel tillåta att uppgifter om enskilda får utbytas mellan myndigheter. Utredningen har således identifierat ett annat sätt att åtgärda de kartlagda problemen än det, som bedömningen av nödvändigheten av förslaget avser.

### **12.3.2 Konsekvenser för statliga myndigheter**

Bolagsverket delar inte delbetänkandets bedömning att förslaget leder till en förenklad sekretessprövning på så sätt att endast föreslagna bestämmelse kan tillämpas. Som

framgår av betänkandets avsnitt 9.4 och 9.5 är förslaget delvis överlappande eller konkurrerande i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser, ibland i större omfattning, ibland i mindre omfattning. Bolagsverket bedömer därför att förslaget ytterligare kommer att försvåra myndigheternas sekretessprövning. Vidare riskerar förslaget leda till att Bolagsverket får fler uppgifter än vad verket har behov av eller har rättsliga förutsättningar att behandla. Det innebär en utökad hantering av bedömning av uppgifternas värde för Bolagsverket och utökat förfarande för radering eller gallring av uppgifter. Det kan också tänkas att allmänheten blir mer intresserad av att bevaka vilka uppgifter om enskilda som utbyts mellan myndigheter och därför i en allt större omfattning begär eget utdrag om vilka personuppgifter om dem som Bolagsverket behandlar alternativt begär utlämnande av allmänna handlingar som rör uppgiftsutbytet.

Förslaget innebär också att tillämpningen ska bedömas utifrån mottagande myndighets behov och att en intresseavvägning ska göras. I praktiken bygger således förslaget på en ökad samverkan mellan myndigheter för att dels säkerställa att mottagande myndighet behöver uppgiften i fråga, dels identifiera mottagande myndighets möjligheter till att sekretessbelägga uppgiften. Därtill kommer sannolikt utlämnandet av uppgifter mellan myndigheter öka, vilket innebär en ökad praktisk hantering av själva utbytet, en hantering som kommer att se olika ut beroende på vilken teknisk lösning som tillämpas hos den utlämnande och mottagande myndigheten. Många av de uppgifter som kommer att omfattas av förslaget är sannolikt sådana, att de kräver en högre nivå av informations-säkerhet i den digitala infrastrukturen som används för utbytet av uppgifterna. Det innebär att it-investeringar behövs för att i praktiken uppnå ett utökat digitalt informationsutbyte och för att genomföra de kontroller som informationsutbytet möjliggör. Bolagsverket ser därför inte att förslaget kommer att medföra några effektivitetsbesparingar som uppväger ett ökat resursbehov.

Bolagsverket bedömer att förslaget kommer att innebära en än mer komplicerad sekretessbedömning, där verkets kompetenser inom juridik och it kommer att efterfrågas i större omfattning av verksamheten. Eftersom en bedömning ska göras i varje enskilt fall för icke-rutinmässig uppgiftslämning, krävs kontinuerlig internutbildning för att upprätthålla kompetensen. Vidare kommer Bolagsverket att behöva investera i utveckling av säkra kommunikationer för ett utökat informationsutbyte.

### 13 Författningskommentarer

Kommentarens motivering på s. 518f av förslagets tredje punkt – utreda brott eller för att motverka brottslig verksamhet – behöver omformuleras och förtydligas. Det som sägs på s. 220x i delbetänkandet om att "[f]ormuleringen motverka brottslig verksamhet omfattar alltså inte endast myndigheternas underrättelseverksamhet i en mer inskränkt bemärkelse" är otydligt, i synnerhet om man ställer det bredvid skrivningar i propositionen 2024/25:65 om Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen om de brottsbekämpande myndigheternas uppdrag (se t.ex. s 137 i propositionen) samt till 18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. Bolagsverket anser att det behövs ett förtydligande om innebörden av att "motverka brottslighet" för de myndigheter som inte är brottsbekämpande.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Inga Otmalm efter föredragning av verksjuristen Anna Renman. I den slutliga handläggningen har även rättschefen Maria Monthure och tillförordnade chefen för Avdelningen för samverkan och informationsförsörjning Sara Söderholm deltagit.

Inga Otmalm

Anna Renman