

Remissvar



Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

2024-12-12

FI dnr 24-26271
(Anges alltid vid svar)

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter (SOU 2024:63)

Ert dnr: Ju2024/01778

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) ställer sig positiv till förbättrade möjligheter för myndigheter att utbyta information med varandra i syfte att förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet. För att säkerställa att en generell sekretessbrytande bestämmelse är ändamålsenlig och inte leder till oönskade konsekvenser krävs dock enligt FI en djupare analys i flera avseenden. FI kan därför inte tillstyrka förslaget i dess nuvarande form.

FI:s synpunkter

Inledning

Utredningens översyn spänner över all offentlig verksamhet och i stort sett alla uppgifter om enskilda. Det ligger i sakens natur att en sådan bred analys riskerar att bli för grund. FI anser att en sådan här genomgripande reform behöver föregås av omsorgsfulla överväganden och att det finns frågor som måste besvaras innan förslaget kan genomföras. I det följande utvecklar vi grunderna för denna bedömning.

Ett ökat informationsutbyte kräver samverkan

FI är positiv till förbättrade möjligheter att utbyta information mellan myndigheter. Vi har redan i dag en väl upparbetad samverkan med ett antal myndigheter på områden där myndigheterna har närliggande uppdrag, som vid organiserad brottslighet, penningtvätt och finansiering av terrorism och vid marknadsmissbruksbrott. Vi ser utifrån vårt uppdrag nytta av ett ökat uppgiftsutbyte med exempelvis Skatteverket, Bolagsverket, Spelinspektionen och Kronofogdemyndigheten. Det kan handla om att löpande och på eget initiativ dela och ta emot såväl offentlig information, såsom beslut och registreringar, som information som kan omfattas av sekretess.

Som framgår av avsnitt 4.5.3 i betänkandet bedömer FI att vi med stöd av 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, redan i dag skulle kunna dela uppgifter om enskilda med andra myndigheter i många fall. Det är alltså inte nödvändigtvis sekretess som hindrar FI från att lämna uppgifter på eget initiativ. Svårigheten ligger snarare i att vi inte har kunskap om vilken information andra myndigheter behöver. Det här förslaget löser inte det problemet. Det som krävs för att uppnå ett effektivt, ändamålsenligt och proportionerligt informationsutbyte är framför allt ökad samverkan mellan myndigheter med angränsande och överlappande ansvarsområden.

Utredningen har varit anvisad att föreslå en generell sekretessbrytande bestämmelse. Det är enligt FI dock inte självklart att det är den mest ändamålsenliga lösningen. Som utredningen påpekar är det svårt att bedöma effekterna av den föreslagna bestämmelsen. I vart fall krävs ytterligare analyser för att säkerställa att förslaget inte medför oönskade konsekvenser.

Sekretessintresset för juridiska personer har inte beaktats

Sekretess till skydd för enskilda skyddar inte bara fysiska utan även juridiska personer. Utredningen fokuserar dock enbart på risker för den personliga integriteten. Vid förändringar i reglerna för informationsutbyte behöver även sekretessintresset för företags och organisationers information beaktas. Det bör framhållas att det avseende juridiska personers ekonomiska förhållanden inte finns något grundskydd motsvarande sekretessen för personliga förhållanden som enligt 21 kap. OSL gäller hos alla myndigheter. Ett utlämnande av företagsinformation till en annan myndighet kan därmed innebära att informationen helt mister sitt sekretesskydd.

Informationsintresset måste vägas mot sekretessintresset

Det är inte möjligt att väga behovet av ett förbättrat informationsutbyte mot intresset av sekretesskydd utan att beakta *varför* en viss uppgift omfattas av sekretess. Dessa (legitima) motiv skiljer sig åt mellan olika typer av uppgifter. Enligt FI är det därför nödvändigt att analysera hur intresset av ett ökat utbyte av information förhåller sig till intresset av sekretesskydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i specifika fall.

Att en nyanserad analys krävs framgår av att sekretessbestämmelserna i 21–40 kap. OSL har olika styrka, föremål och räckvidd. Därför bör övervägandena av vilka sekretessbestämmelser som ska omfattas av ändrade regler för informationsutbyte göras särskilt för var och en av sekretessbestämmelserna, inte bara de som i dag är undantagna från generalklausulen i 10 kap. 27 OSL (se kap. 8). I det sammanhanget bör det även kartläggas i vilken utsträckning behoven av informationsutbyte tillgodoses genom det befintliga regelverket eller genom de lagförslag som redan lagts fram, exempelvis förslagen i prop. 2024/25:65 och i prop. 2024/25:45.

Ett exempel på en sekretessbestämmelse som uppenbarligen inte bör omfattas av någon sekretessbrytande bestämmelse är den som enligt 21 kap. 7 § OSL gäller för en personuppgift om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med dataskyddsregelverket.

Det behövs en bestämmelse om överföring av sekretess

Förslaget innehåller ingen bestämmelse om överföring av sekretess. Som skäl anger utredningen att en sådan bestämmelse skulle vara svår att tillämpa för den mottagande myndigheten (se s. 308). En sådan slutsats är enligt FI:s mening problematisk. Ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter kan få till följd att uppgifter som inom en verksamhet skyddas av en absolut sekretess eller en presumtion för sekretess överförs till en verksamhet där en svagare sekretess, eller ingen sekretess alls, gäller för uppgifterna. Det kan få till följd att uppgifter om enskilda lämnas ut till andra enskilda i högre utsträckning än i dag. Det är en önskad bieffekt av en bestämmelse som syftar till att främja informationsutbyte *mellan myndigheter*. FI har svårt att se hur det av lagstiftaren åsyftade sekretesskyddet för enskilda i OSL ska kunna upprätthållas vid ett ökat informationsutbyte om inte sekretessen överförs mellan myndigheterna.

För att förhindra en okontrollerad spridning av uppgifterna kan myndigheter efter en prövning enligt den intresseavvägning som föreslås (se vidare nedan) komma att neka utlämnanden i de fall där det skulle leda till ett lägre sekretesskydd. I så fall tillför bestämmelsen ett ytterligare lager av komplexitet till regelverket, utan att det eftersträvade informationsutbytet mellan myndigheter uppnås.

Intresseavvägningen behöver förtydligas

För att den föreslagna bestämmelsen ska vara proportionerlig föreslår utredningen en skyldighet för den utlämnande myndigheten att vid sin prövning beakta motstående intressen.

I betänkandet ges inte mycket vägledning om hur intresseavvägningen ska göras. Att det råder osäkerhet om hur intresseavvägningen ska tillämpas gör att det kan ifrågasättas om den sekretessbrytande bestämmelsen är proportionerlig och om den är så tydlig, precis och förutsebar att den kan utgöra en rättslig grund för utlämnande av personuppgifter. Det behöver därför förtydligas i den fortsatta beredningen hur avvägningen ska göras, till exempel vad som utgör övervägande skäl i olika situationer.

Konsekvenser av ett alltför omfattande uppgiftslämnande

Problemen med infiltration och otillbörlig påverkan behöver enligt FI:s mening belysas noggrannare. Risken är att ett kraftigt ökat flöde av sekretessbelagd information spelar kriminella eller främmande makt i händerna. Risken för obehörig vidare spridning när fler tjänstemän på fler myndigheter får kunskap om ett känsligt förhållande har tidigare angetts som ett skäl för att sekretess mellan myndigheter ska gälla.¹

En konsekvens av en myndighet lämnar fler uppgifter på eget initiativ skulle dessutom kunna vara att myndigheter får information de inte behöver och inte kan skydda, till nackdel för såväl enskilda som det allmänna.

Särskilt om sekretessen hos FI

Som framgår ovan anser FI att övervägandena av vilka sekretessbestämmelser som ska omfattas av den föreslagna regleringen bör göras särskilt för var och en av sekretessbestämmelserna i kap. 21–40 OSL. FI vill till stöd för det fortsatta arbetet ge exempel på typer av information som finns hos inspektionen och som omfattas av den föreslagna

¹ Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 90.

sekretessbrytande bestämmelsen. De sekretessbestämmelser som är relevanta hos FI finns främst i 30 kap. OSL.

FI ger tillstånd till och utövar tillsyn över bland annat banker, värdepappersbolag, kreditmarknadsföretag, fondbolag, börser, betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar. Uppgifter som rör dessa bolags affärs- och driftsförhållanden kan omfattas av sekretess hos FI. Med affärs- och driftsförhållanden avses till exempel institutspecifika uppgifter om strategier, affärsupplägg, system, identifierade sårbarheter, individualiserade rapporteringsvägar, metoder/innovationer och inriktningar för verksamheten. Även instituts prognoser, planerade åtgärder, granskningsrutiner och framkomna granskningsresultat utgör affärs- och driftsförhållanden. FI är också svensk tillsynsmyndighet med ansvar för marknadsövervakning. För att utöva marknadsövervakning och upptäcka brott som marknadsmanipulation, insiderhandel eller annan form av marknadsmissbruk tar FI in uppgifter om transaktioner i mycket stor omfattning. Det kan noteras att den här typen av uppgifter om affärs- och driftsförhållanden och värdepapperstransaktioner kan innehålla insiderinformation och information som omfattas av sekretess till skydd för allmänna intressen (Avdelning IV i OSL).

I betänkandet förs ett resonemang om att den enskilde har möjlighet att välja att inte lämna information till en myndighet för att undanhålla den från andra myndigheter (se s. 476). Den möjligheten finns inte för institut under FI:s tillsyn. De måste lämna den information som FI begär eller hämtar in.

FI eftersträvar en öppen dialog med instituten för att kunna förebygga problem. Om sekretesskyddet för uppgifterna inte längre kan upprätthållas kan det påverka deras vilja att dela med sig av information på eget initiativ och i ett tidigt skede. Det skulle också kunna få betydelse för vilka uppgifter FI bedömer att det är proportionerligt att begära in vid tillsyn, och i förlängningen alltså försämra FI:s möjligheter att utföra våra uppgifter.

Absolut sekretess gäller hos FI för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser (30 kap. 4 första stycket 2 OSL). Med uttrycket ”annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser” menas som utgångspunkt kunder till ett institut, men i begreppet ingår också samarbetspartners och affärspartners. Kunder kan vara både privatpersoner och företag, exempelvis kunder till en bank och tillsynsobjektens

uppdragstagare. Den här sekretessbestämmelsen skyddar bland annat den data om bolånekunder som FI inhämtar från bankerna och som ligger till grund för myndighetens makrotillsyn. Om sekretesskyddet försvagas kan det få negativa konsekvenser för våra möjligheter att begära in uppgifterna och därmed att utöva vårt uppdrag.

Det finns en generell sekretessbestämmelse för visselblåsningar (32 kap. 3 b § OSL), som ska ge det konfidentialitetsskydd som visselblåsardirektivet syftar till. Det finns även för FI sektorspecifika sekretessbestämmelser till skydd för anmälares identitet. I det fortsatta arbetet med dessa frågor behöver det analyseras om bestämmelserna om visselblåsarsekretess över huvud taget bör omfattas av en generell sekretessbrytande bestämmelse och hur EU-rättens krav på anonymitetsskydd i så fall ska kunna upprätthållas.

FINANSINSPEKTIONEN

Daniel Barr
Generaldirektör

Tove Fors
Myndighetsjurist

I detta ärende har generaldirektören Daniel Barr beslutat.
Myndighetsjuristen Tove Fors har varit föredragande.

Kopia till Ju.L6@regeringskansliet.se