

Justitiedepartementet  
ju.remissvar@regeringskansliet.se  
Kopia:  
Ju.L6@regeringskansliet.se

# Informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar (SOU 2024:63)

## Inledning

Den offentliga upphandlingen idag uppgår till uppskattningsvis 921 miljarder eller cirka 18 procent av Sveriges bruttonationalprodukt (2021). Drygt 1000 upphandlande organisationer annonserade under 2022 över 17 000 upphandlingar.

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den offentliga upphandlingen. Upphandlingsmyndigheten ska bland annat under åren 2023–2025 genomföra insatser för att öka upphandlande myndigheters och enheters kunskaper om hur styrningen och organiseringen av inköpsarbetet kan utvecklas, inklusive hur det strategiska inköpsarbetet kan bidra till att motverka arbetslivskriminalitet. Insatserna ska bland annat rikta sig till ledningen hos upphandlande myndigheter och enheter och bygg- och anläggningssektorn ska prioriteras. Uppdraget delredovisades den 31 maj 2024 och ska slutredovisas senast den 20 december 2025. Delredovisningen utgår från en rapport som finns tillgänglig på myndighetens webbplats.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/utveckling-av-det-strategiska-inkopsarbetet-med-fokus-pa-arbetslivskriminalitet-i-upphandling---delredovisning-av-regeringsuppdrag.pdf>

## Informationsutbyte i offentlig upphandling

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att behovet av att underlätta informationsutbytet mellan statliga myndigheter för att motverka brottslighet har uppmärksamats och utretts i flera sammanhang under de senaste åren. Däremot har behovet av att underlätta informationsutbytet mellan å ena sidan upphandlande organisationer och å andra sidan statliga myndigheter inte analyserats i samma utsträckning. I ovan nämnd rapport framhåller därför Upphandlingsmyndigheten att regeringen bör utreda förutsättningarna för utvecklad informationsdelning mellan framför allt statliga myndigheter och upphandlande organisationer.

Det bör här särskilt framhållas att en rad upphandlande organisationer inte är "myndigheter" i förvaltningsrättslig mening och vare sig omfattas av offentlighetsprincipen eller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Huruvida en upphandlande organisation är en myndighet, och i förekommande fall vilken typ av myndighet, påverkar också rätten till personuppgiftsbehandling i fråga om brott och brottsmisstankar.

### Tidigare utredningar inom området

Leverantörskontrollutredningen föreslog år 2023 att Bolagsverket ska ansvara för att tillhandahålla ett system för samordnad registerkontroll i offentlig upphandling.<sup>2</sup> Regeringen har i budgetpropositionen för år 2025 meddelat att den avser att gå vidare med Leverantörskontrollutredningens förslag i denna del.<sup>3</sup> Ett antal remissinstanser, inklusive Upphandlingsmyndigheten, har i sina remissvar tillstyrkt utredningens förslag i denna del men samtidigt framhållit att ett system för samordnad registerkontroll utgör en nödvändig men inte tillräcklig förändring för att kunna motverka att offentliga kontrakt tilldelas oseriösa företag. Flera remissinstanser har därför framhållit att det behövs ytterligare utrednings- och lagstiftningsåtgärder som möjliggör ett effektivare informationsutbyte mellan främst olika statliga myndigheter (såsom tillsyns-myndigheter) och upphandlande organisationer. Vidare har Utredningen om en effektivare tillsyn över socialtjänsten framhållit att det finns ett behov av utvecklade möjligheter till informationsutbyte mellan Inspektionen för vård- och omsorg (IVO) och kommuner i deras egenskap av upphandlande organisationer.<sup>4</sup> Behovet av att kunna utbyta annars sekretessbelagda uppgifter som rör privata utförare av välfärdstjänster framgår även av detta betänkande.<sup>5</sup>

### Nu remitterat betänkande

Nu remitterat betänkande innehåller inte några överväganden och förslag som gäller offentlig upphandling (se dock nedan under rubriken "Tillämpningsområdet för den generella sekretessbrytande bestämmelsen"). Tvärtom framhåller utredningen att utbetalningar från myndigheter som sker på rent civilrättsliga grunder, t.ex. med stöd av upphandlade avtal, faller utanför tillämpningsområdet för den föreslagna sekretess-

<sup>2</sup> En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43).

<sup>3</sup> Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 2, avsnitt 7.5 (s. 111 f.).

<sup>4</sup> En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten (SOU 2024:25), se särskilt avsnitt 4.5.8, 8.3.3, 8.6 och 8.7.

<sup>5</sup> Se t.ex. s. 186, 200, 278, 281 och 286.

Ert datum:  
2024-09-17

Datum:  
2024-12-12

Er ref:  
Ju2024/01778

Diarienummer:  
UHM-2024-0267

brytande bestämmelsen (s. 286). Upphandlingsmyndigheten vill därför på nytt framhålla behovet av ytterligare åtgärder som syftar till att förbättra informationsutbytet för att motverka arbetslivskriminalitet och andra former av osund konkurrens i offentlig upphandling. En sådan översyn bör omfatta såväl behovet av tillgång till ytterligare myndighetsuppgifter utöver de som omfattas av Leverantörskontrollutredningens förslag, som frågan om vilka aktörer med anknytning till leverantören som bör omfattas av kontrollen.

### ***Tillämpningsområdet för den generella sekretessbrytande bestämmelsen***

Utredningen föreslår att det i OSL införs en ny generell sekretessbrytande bestämmelse. Bestämmelsen innebär i korthet att sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden enligt 21–40 kap. OSL inte ska hindra att uppgiften lämnas ut till en annan myndighet om det behövs för att upptäcka och utreda brott, fusk och regelöverträdelser.

Upphandlingsmyndigheten anser att avfattningen av den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen ger upphov till frågor kring bestämmelsens räckvidd. Bestämmelsen har ett mycket brett tillämpningsområde och omfattar en mängd olika sekretessbestämmelser i OSL. Sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse med en myndighet regleras i huvudsak i 31 kap. 16 § OSL, som ingår i uppräkningsdelen av de kapitel i OSL som den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen har företräde framför. Det är en av de sekretessbestämmelser i OSL som är särskilt relevant i offentlig upphandling. Denna bestämmelse ingår inte i uppräkningsdelen av de sekretessbestämmelser i OSL som är undantagna tillämpningsområdet för den av utredningen föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen. som

Utredningen har som framgår ovan angett att utbetalningar från myndigheter som sker på civilrättsliga grunder, t.ex. med stöd av upphandlade avtal, faller utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen. Uttalandet görs förvisso i det avsnitt som rör innebörden av begreppet ”utbetalningar”. Samtidigt anger utredningen att utbetalningar från kommuner och regioner till privata utförare som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet som genom avtal har lämnats över med stöd av kommunallagen (2017:725) omfattas av begreppet. Sådant överlämnande kan ske på civilrättslig väg genom upphandling. Lagförslaget är även utformat så att flera av de syften för vilka sekretessgenombrott ska kunna ske, överlappar varandra (se särskilt s. 276–279). Lagförslaget är vidare utformat så att den medger utelämnande av sekretessbelagda uppgifter om det behövs för att ”förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk eller regelöverträdelser” (se utredningens förslag till ny 15 a § första stycket 4 i 10 kap. OSL). Utredningen resonerar även om den närmare innebörden av begreppet ”regelöverträdelser” (s. 276–278). Det framgår tydligt av detta resonemang att begreppet även omfattar ageranden som inte utgör överträdelser av lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter (se även utredningens författningskommentar, s. 520). Mer specifikt anför utredningen att det måste uppfattas som en rättsregel att ingångna avtal ska hållas, och att agera i strid med denna rättsregel rimligen måste betraktas som en regelöverträdelse (s. 278).

Ert datum:  
2024-09-17

Datum:  
2024-12-12

Er ref:  
Ju2024/01778

Diarienummer:  
UHM-2024-0267

Enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning framstår det därmed inte som otänkbart att det i en myndighets verksamhet kan uppkomma fråga om att till en annan myndighet lämna ut en uppgift om ett avtalsförhållande med en enskild trots att uppgiften som utgångspunkt omfattas av sekretess med hänsyn till företagets ekonomiska förhållanden. Ur ett upphandlingsperspektiv framstår det därmed som oklart om den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen även möjliggör utlämnade av en uppgift som omfattas av sekretess i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda avtalsbrott avseende kontrakt och ramavtal som ingåtts i offentliga upphandlingar. Osäkerheten förstärks genom att begreppet ”regelöverträdelser” i utredningens lagförslag snarare för tankarna till överträdelser av författningar, och sannolikt inte bland många tillämpare uppfattas omfatta avtalsbrott. Det vore olyckligt om tillämparen behöver konsultera förarbetena i en så viktig fråga. Mot denna bakgrund anser Upphandlingsmyndigheten att det i vart fall inte är uppenbart att den föreslagna lagregeln utesluter att den sekretessbrytande bestämmelsen även kan vara tillämplig på utlämnande av uppgifter som avser överträdelser av civilrättsliga *avtal* (avtalsbrott). Räckvidden av den föreslagna bestämmelsen bör därför klargöras.

### Hälso- och sjukvårdssekretess

Enligt remissmissivet önskar regeringen också 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 (se s. 334–337). Utredningen för i detta avsnitt alternativa resonemang om hur det starka integritetsintresset inom hälso- och sjukvården kan jämkas samman med behoven av ett utökat informationsutbyte.

Upphandlingsmyndigheten kan inte se att något av de alternativ som utredningen presenterar i detta avsnitt är att föredra ur upphandlingssynpunkt. Upphandlingsmyndigheten avstår därför för att lämna synpunkter på utredningens resonemang i denna del.

---

Upphandlingsmyndigheten har inte några synpunkter på övriga avsnitt i betänkandet.

---

Generaldirektör Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Juristen Henrik Grönberg har varit föredragande.

---

Anja Clausin

---

Henrik Grönberg

Ert datum:  
2024-09-17

Datum:  
2024-12-12

Er ref:  
Ju2024/01778

Diarienummer:  
UHM-2024-0267

Justitiedepartementet  
ju.remissvar@regeringskansliet.se  
Kopia:  
Ju.L6@regeringskansliet.se

# Informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar (SOU 2024:63)

## Inledning

Den offentliga upphandlingen idag uppgår till uppskattningsvis 921 miljarder eller cirka 18 procent av Sveriges bruttonationalprodukt (2021). Drygt 1000 upphandlande organisationer annonserade under 2022 över 17 000 upphandlingar.

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den offentliga upphandlingen. Upphandlingsmyndigheten ska bland annat under åren 2023–2025 genomföra insatser för att öka upphandlande myndigheters och enheters kunskaper om hur styrningen och organiseringen av inköpsarbetet kan utvecklas, inklusive hur det strategiska inköpsarbetet kan bidra till att motverka arbetslivskriminalitet. Insatserna ska bland annat rikta sig till ledningen hos upphandlande myndigheter och enheter och bygg- och anläggningssektorn ska prioriteras. Uppdraget delredovisades den 31 maj 2024 och ska slutredovisas senast den 20 december 2025. Delredovisningen utgår från en rapport som finns tillgänglig på myndighetens webbplats.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/utveckling-av-det-strategiska-inkoparbetet-med-fokus-pa-arbetslivskriminalitet-i-upphandling---delredovisning-av-regeringsuppdrag.pdf>

## Informationsutbyte i offentlig upphandling

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att behovet av att underlätta informationsutbytet mellan statliga myndigheter för att motverka brottslighet har uppmärksamats och utretts i flera sammanhang under de senaste åren. Däremot har behovet av att underlätta informationsutbytet mellan å ena sidan upphandlande organisationer och å andra sidan statliga myndigheter inte analyserats i samma utsträckning. I ovan nämnd rapport framhåller därför Upphandlingsmyndigheten att regeringen bör utreda förutsättningarna för utvecklad informationsdelning mellan framför allt statliga myndigheter och upphandlande organisationer.

Det bör här särskilt framhållas att en rad upphandlande organisationer inte är "myndigheter" i förvaltningsrättslig mening och vare sig omfattas av offentlighetsprincipen eller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Huruvida en upphandlande organisation är en myndighet, och i förekommande fall vilken typ av myndighet, påverkar också rätten till personuppgiftsbehandling i fråga om brott och brottsmisstankar.

### Tidigare utredningar inom området

Leverantörskontrollutredningen föreslog år 2023 att Bolagsverket ska ansvara för att tillhandahålla ett system för samordnad registerkontroll i offentlig upphandling.<sup>2</sup> Regeringen har i budgetpropositionen för år 2025 meddelat att den avser att gå vidare med Leverantörskontrollutredningens förslag i denna del.<sup>3</sup> Ett antal remissinstanser, inklusive Upphandlingsmyndigheten, har i sina remissvar tillstyrkt utredningens förslag i denna del men samtidigt framhållit att ett system för samordnad registerkontroll utgör en nödvändig men inte tillräcklig förändring för att kunna motverka att offentliga kontrakt tilldelas oseriösa företag. Flera remissinstanser har därför framhållit att det behövs ytterligare utrednings- och lagstiftningsåtgärder som möjliggör ett effektivare informationsutbyte mellan främst olika statliga myndigheter (såsom tillsyns-myndigheter) och upphandlande organisationer. Vidare har Utredningen om en effektivare tillsyn över socialtjänsten framhållit att det finns ett behov av utvecklade möjligheter till informationsutbyte mellan Inspektionen för vård- och omsorg (IVO) och kommuner i deras egenskap av upphandlande organisationer.<sup>4</sup> Behovet av att kunna utbyta annars sekretessbelagda uppgifter som rör privata utförare av välfärdstjänster framgår även av detta betänkande.<sup>5</sup>

### Nu remitterat betänkande

Nu remitterat betänkande innehåller inte några överväganden och förslag som gäller offentlig upphandling (se dock nedan under rubriken "Tillämpningsområdet för den generella sekretessbrytande bestämmelsen"). Tvärtom framhåller utredningen att utbetalningar från myndigheter som sker på rent civilrättsliga grunder, t.ex. med stöd av upphandlade avtal, faller utanför tillämpningsområdet för den föreslagna sekretess-

<sup>2</sup> En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43).

<sup>3</sup> Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 2, avsnitt 7.5 (s. 111 f.).

<sup>4</sup> En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten (SOU 2024:25), se särskilt avsnitt 4.5.8, 8.3.3, 8.6 och 8.7.

<sup>5</sup> Se t.ex. s. 186, 200, 278, 281 och 286.

Ert datum:  
2024-09-17

Datum:  
2024-12-12

Er ref:  
Ju2024/01778

Diarienummer:  
UHM-2024-0267

brytande bestämmelsen (s. 286). Upphandlingsmyndigheten vill därför på nytt framhålla behovet av ytterligare åtgärder som syftar till att förbättra informationsutbytet för att motverka arbetslivskriminalitet och andra former av osund konkurrens i offentlig upphandling. En sådan översyn bör omfatta såväl behovet av tillgång till ytterligare myndighetsuppgifter utöver de som omfattas av Leverantörskontrollutredningens förslag, som frågan om vilka aktörer med anknytning till leverantören som bör omfattas av kontrollen.

### ***Tillämpningsområdet för den generella sekretessbrytande bestämmelsen***

Utredningen föreslår att det i OSL införs en ny generell sekretessbrytande bestämmelse. Bestämmelsen innebär i korthet att sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden enligt 21–40 kap. OSL inte ska hindra att uppgiften lämnas ut till en annan myndighet om det behövs för att upptäcka och utreda brott, fusk och regelöverträdelser.

Upphandlingsmyndigheten anser att avfattningen av den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen ger upphov till frågor kring bestämmelsens räckvidd. Bestämmelsen har ett mycket brett tillämpningsområde och omfattar en mängd olika sekretessbestämmelser i OSL. Sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse med en myndighet regleras i huvudsak i 31 kap. 16 § OSL, som ingår i uppräkningsdelen av de kapitel i OSL som den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen har företräde framför. Det är en av de sekretessbestämmelser i OSL som är särskilt relevant i offentlig upphandling. Denna bestämmelse ingår inte i uppräkningsdelen av de sekretessbestämmelser i OSL som är undantagna tillämpningsområdet för den av utredningen föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen. som

Utredningen har som framgår ovan angett att utbetalningar från myndigheter som sker på civilrättsliga grunder, t.ex. med stöd av upphandlade avtal, faller utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen. Uttalandet görs förvisso i det avsnitt som rör innebörden av begreppet ”utbetalningar”. Samtidigt anger utredningen att utbetalningar från kommuner och regioner till privata utförare som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet som genom avtal har lämnats över med stöd av kommunallagen (2017:725) omfattas av begreppet. Sådant överlämnande kan ske på civilrättslig väg genom upphandling. Lagförslaget är även utformat så att flera av de syften för vilka sekretessgenombrott ska kunna ske, överlappar varandra (se särskilt s. 276–279). Lagförslaget är vidare utformat så att den medger utelämnande av sekretessbelagda uppgifter om det behövs för att ”förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk eller regelöverträdelser” (se utredningens förslag till ny 15 a § första stycket 4 i 10 kap. OSL). Utredningen resonerar även om den närmare innebörden av begreppet ”regelöverträdelser” (s. 276–278). Det framgår tydligt av detta resonemang att begreppet även omfattar ageranden som inte utgör överträdelser av lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter (se även utredningens författningskommentar, s. 520). Mer specifikt anför utredningen att det måste uppfattas som en rättsregel att ingångna avtal ska hållas, och att agera i strid med denna rättsregel rimligen måste betraktas som en regelöverträdelse (s. 278).

Ert datum:  
2024-09-17

Datum:  
2024-12-12

Er ref:  
Ju2024/01778

Diarienummer:  
UHM-2024-0267

Enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning framstår det därmed inte som otänkbart att det i en myndighets verksamhet kan uppkomma fråga om att till en annan myndighet lämna ut en uppgift om ett avtalsförhållande med en enskild trots att uppgiften som utgångspunkt omfattas av sekretess med hänsyn till företagets ekonomiska förhållanden. Ur ett upphandlingsperspektiv framstår det därmed som oklart om den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen även möjliggör utlämnade av en uppgift som omfattas av sekretess i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda avtalsbrott avseende kontrakt och ramavtal som ingåtts i offentliga upphandlingar. Osäkerheten förstärks genom att begreppet ”regelöverträdelser” i utredningens lagförslag snarare för tankarna till överträdelser av författningar, och sannolikt inte bland många tillämpare uppfattas omfatta avtalsbrott. Det vore olyckligt om tillämparen behöver konsultera förarbetena i en så viktig fråga. Mot denna bakgrund anser Upphandlingsmyndigheten att det i vart fall inte är uppenbart att den föreslagna lagregeln utesluter att den sekretessbrytande bestämmelsen även kan vara tillämplig på utlämnande av uppgifter som avser överträdelser av civilrättsliga *avtal* (avtalsbrott). Räckvidden av den föreslagna bestämmelsen bör därför klargöras.

### Hälso- och sjukvårdssekretess

Enligt remissmissivet önskar regeringen också 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 (se s. 334–337). Utredningen för i detta avsnitt alternativa resonemang om hur det starka integritetsintresset inom hälso- och sjukvården kan jämkas samman med behoven av ett utökat informationsutbyte.

Upphandlingsmyndigheten kan inte se att något av de alternativ som utredningen presenterar i detta avsnitt är att föredra ur upphandlingssynpunkt. Upphandlingsmyndigheten avstår därför för att lämna synpunkter på utredningens resonemang i denna del.

---

Upphandlingsmyndigheten har inte några synpunkter på övriga avsnitt i betänkandet.

---

Generaldirektör Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Juristen Henrik Grönberg har varit föredragande.

---

Anja Clausin

---

Henrik Grönberg