



Kommittédirektiv

Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter

Beslut vid regeringssammanträde den 19 oktober 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter och andra organ som enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, jämställs med myndigheter. Syftet är att information ska kunna utbytas i den utsträckning som det behövs för att myndigheterna bl.a. ska kunna förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet så effektivt som möjligt, utan att det medför ett oproportionerligt intrång i den personliga integriteten.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga behovet av att myndigheter får förbättrade möjligheter att utbyta information med varandra i syfte att särskilt förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet,
- analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses,
- särskilt överväga och lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att på ett effektivt sätt lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ,

- analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta offentlig information kan tillgodoses,
- särskilt överväga och lämna förslag på en bestämmelse som i större utsträckning gör det möjligt att på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet,
- göra en översyn, i den utsträckning det behövs, av myndigheternas registerförfattningar, för att möjliggöra att de förslag som lämnas tjänar sitt syfte och kan tillämpas på ett ändamålsenligt sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 februari 2025. Senast den 30 augusti 2024 ska utredaren lämna en delredovisning av uppdraget att kartlägga myndigheternas behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte, att analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses samt att särskilt överväga och lämna förslag på en generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ.

Uppdraget att överväga förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter om enskilda mellan myndigheter

Vikten av ett välfungerande informationsutbyte

Tillit till det offentliga och till ett lands institutioner är en av grundstenarna för ett välfungerande samhälle. Grundläggande för medborgarnas tillit är att det allmänna sköter sina åtaganden på ett effektivt och rättssäkert sätt. För det behöver myndigheterna tillgång till uppgifter som är korrekta, aktuella och relevanta. Uppgifter som finns tillgängliga hos en myndighet kan vara avgörande för att en annan myndighet ska kunna utföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt. Det gäller inte minst i fråga om att förebygga, förhindra och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet.

En viktig beståndsdel i det allmännas åtagande är välfärdssystemen. Utbetalningar av medel från det allmänna ska vara korrekta och göras på ett sådant sätt att de kommer rätt personer och företag till del. Missbruk och felaktigt nyttjande av välfärdssystemen gör inte bara att systemen riskerar att tappa i legitimitet utan orsakar även betydande ekonomiska förluster för det allmänna. Ekonomistyrningsverket bedömer att den totala omfattningen av

felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen under 2021 uppgick till mellan 13 och 16,3 miljarder kronor (Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, ESV 2023:22). Angrepp på utbetalande system och undandragande av skatter och avgifter bedöms fortsatt vara ett av de allvarligaste hoten mot samhället från den organiserade brottsligheten (Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2021 och 2023).

Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är del av det som brukar betecknas som den kriminella ekonomin. Polismyndigheten m.fl. karakteriserar kriminell ekonomi som ett ekosystem av brottsvinster som genereras, hanteras och till delar återinvesteras i fortsatt brottslig verksamhet. Även legala medel, till exempel olika typer av bidrag eller lån, som används för investering i brottslig verksamhet omfattas. Brottsvinsterna återinvesteras i den illegala verksamheten eller förs in i det legala systemet inom eller utanför Sverige, vilket försvårar upptäckt och lagföring (Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023). Brottsvinster genereras från en rad olika källor. Det kan handla om alltifrån narkotikahandel, välfärdsbrott och arbetslivskriminalitet till undandragande av skatt, penningtvätt och illegal avfallshantering.

Under de senaste åren har våld i form av skjutningar och sprängningar ökat. På senare tid har polisen vittnat om att allt yngre personer påträffas, både som offer och som gärningsmän, i samband med grova våldsbrott och upp-
görelser mellan kriminella nätverk. Genom att använda sig av yngre personer som utförare kan äldre kriminella skydda sig själva för exponering och straff. Barn som inte är straffmyndiga utför i stället de grova brotten. I en rapport om kriminella nätverk i polisregion Stockholm uppges att en majoritet av de aktiva nätverken involverar personer under 16 år i sin brottsliga verksamhet och att det sker i större utsträckning än vad som tidigare varit känt (Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i region Stockholm, Polismyndigheten 2021).

Det är angeläget att vidta åtgärder för att skydda barn och unga som riskerar att fara illa och utnyttjas i kriminella sammanhang och förhindra att de börjar att begå brott eller lockas in i en livsstil som är präglad av brottslighet. För att det ska vara möjligt kan myndigheter som kommer i kontakt med barn och unga behöva få bättre förutsättningar att dela och ta emot relevant information.

Enligt flera myndigheter som samverkar mot organiserad brottslighet utnyttjar kriminella aktörer de luckor som uppstår när det finns ett delat ansvar mellan myndigheter i form av kontroll och tillsyn kontra exempelvis ansvar för utbetalningar. Informationsutbyte och samverkan anses av dessa myndigheter samtidigt begränsas av sekretessregler på ett sätt som gör det svårt för vissa myndigheter att på egen hand upptäcka brottslighet (Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021).

Ett välfungerande informationsutbyte mellan myndigheter är ofta en grundläggande förutsättning för att olika former av fusk, regelöverträdelser och brottslighet ska kunna förebyggas, utredas och bekämpas. Detsamma gäller för att bl.a. förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Ett exempel är migrationsområdet där ett effektivt informationsutbyte kan bidra till att motverka att arbetskraft exploateras och att felaktiga uppgifter läggs till grund för uppehållstillstånd i Sverige. Ett annat exempel där ett välfungerande informationsutbyte kan vara en viktig komponent för att minska riskerna för oegentligheter är myndigheternas utbetalningar av EU-medel som är kopplade till olika EU-fonder och EU-program. I dagsläget saknar myndigheterna möjlighet att strukturerat och regelmässigt utbyta och samköra uppgifter om stödmottagare, däribland möjligheten att kontrollera riktigheten i vissa ingivna underlag. Ett förbättrat informationsutbyte mellan de myndigheter som administrerar EU-medel kan därför bidra till att bl.a. förebygga och motverka dubbelfinansiering och andra typer av bedrägerier.

Företeelser som exempelvis fusk, regelöverträdelser och brottslighet är samhällsovergripande. Av det skälet är behovet av informationsutbyte inte begränsat till ett visst samhällsområde eller några enstaka myndigheter. Det gäller även om behovet av information skiljer sig åt mellan olika myndigheter och verksamheter. De brottsbekämpande myndigheternas behov av information från andra myndigheter kan t.ex. vara olika stort beroende på vilken brottslighet och vilka aktörer det är frågan om. Det kan röra sig om uppgifter på individnivå, dvs. som rör enskilda, men också uppgifter av betydelse för att skapa lägesbilder av brottslighet eller förstå brottsupplägg.

Ett ineffektivt informationsutbyte är kostsamt för samhället och kan urholka förtroendet för det allmänna. Ett välfungerande informationsutbyte mellan myndigheter bidrar däremot till att reducera samhällets kostnader, och

sårbarhet och stärka dess motståndskraft mot bl.a. fusk, regelöveträdelser och brottslighet.

Dagens möjligheter att utbyta uppgifter

Bestämmelser om sekretess och utlämnande av uppgifter

Vilken information myndigheter får utbyta styrs av flera olika regelverk. OSL innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud mot att lämna ut handlingar. En sekretessbelagd uppgift får som utgångspunkt inte lämnas från en myndighet till en annan, eller mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Skälet till detta är intresset av att uppgifter som omfattas av sekretess inte når en större krets än vad som är absolut nödvändigt. För att myndigheter ska kunna utbyta sekretessbelagda uppgifter krävs i princip att en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. Som huvudregel gäller också att ett utlämnande ska föregås av en begäran från en myndighet om att få en eller flera uppgifter från en annan myndighet.

I 10 kap. OSL finns ett antal sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretess som gäller till förmån för såväl enskilda som myndigheter. Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en enskild eller en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och avsikten är inte att en myndighet av rena effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen. Sekretessen får endast brytas i de fall då det för fullgörandet av ett visst åtagande som en myndighet har är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut (prop. 1979/80:2 del A s. 465 och prop. 2008/09:150 s. 368).

I 10 kap. 27 § OSL finns den s.k. generalklausulen som innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Syftet med generalklausulen är att den ska utgöra en ventil för det fall uppgifter uppenbart behöver lämnas ut och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Från bestämmelsens tillämpningsområde finns vissa undantag. Bestämmelsen bryter t.ex. inte sekretess för vissa uppgifter om enskilda inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

I 10 kap. 28 § OSL anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet används ofta för att reglera ett vanligen förekommande informationsutbyte mellan myndigheter. Om en bestämmelse om uppgiftsskyldighet är tillämplig, innebär det att såväl sekretessbelagda som offentliga uppgifter ska lämnas ut.

I 6 kap. 5 § OSL regleras en skyldighet för myndigheter att lämna uppgifter. Enligt bestämmelsen ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna en uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Bestämmelsen bryter alltså inte eventuell sekretess. För att en uppgift ska kunna lämnas ut krävs att uppgiften inte är sekretessreglerad, att det finns ett undantag från sekretess, att uppgiften kan lämnas ut efter en sekretessprövning eller att det finns en sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig. Skyldigheten gäller alla uppgifter som en myndighet förfogar över, alltså inte bara uppgifter ur allmänna handlingar (prop. 1979/80:2 Del A s. 361).

Bestämmelser om behandling av personuppgifter

Den information som myndigheter behöver utbyta är ofta personuppgifter. Möjligheten att utbyta personuppgifter påverkas inte bara av eventuell sekretess, utan också av bestämmelser om behandling av personuppgifter. För personuppgiftsbehandling i allmänhet gäller 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), här benämnd EU:s dataskyddsförordning. Ett av syftena med förordningen är att skydda fysiska personers grundläggande friheter och rättigheter, särskilt deras rätt till skydd för personuppgifter.

I artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning anges de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter, bl.a. att uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade, att de ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas, att de ska vara korrekta och om nödvändigt uppdaterade samt att de ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för uppgifterna. Personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt

angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (den s.k. finalitetsprincipen).

I artikel 6 i EU:s dataskyddsförordning uttrycks kravet att det ska finnas en rättslig grund för varje behandling av personuppgifter. Bland de rättsliga grunder som anges i artikeln kan nämnas att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e). Av artikel 6.3 framgår det att den rättsliga grunden ska fastställas i unionsrätten eller i nationell rätt vid behandling enligt artikel 6.1 c och e. En bestämmelse i nationell rätt som tillåter viss behandling av personuppgifter måste uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Grunden ska vara tydlig och precis, och dess tillämpning ska vara förutsebar för personer som omfattas av den (skäl 41 i EU:s dataskyddsförordning). I artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning finns bestämmelser om behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, s.k. känsliga personuppgifter. Till dessa särskilda kategorier hör bl.a. uppgifter som avslöjar politiska åsikter och religiös övertygelse samt uppgifter om hälsa.

EU:s dataskyddsförordning kompletteras i olika avseenden av nationella författningar som t.ex. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen. Förutom dataskyddslagen finns även registerförfattningar som reglerar hur personuppgifter får behandlas i vissa offentliga verksamheter.

När vissa behöriga myndigheter behandlar personuppgifter i syfte att t.ex. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet gäller i stället brottsdatalagen (2018:1177), genom vilken det s.k. dataskyddsdirektivet i huvudsak har genomförts. Brottsdatalagen är, liksom dataskyddslagen, subsidiär. Om det för en myndighet som bedriver verksamhet inom brottsdatalagens tillämpningsområde finns en författning med bestämmelser som avviker från brottsdatalagen, ska därför den författningen tillämpas.

En effektiv och ändamålsenlig samverkan förutsätter goda möjligheter att utbyta information

Det är viktigt att allmänheten har förtroende för att myndigheterna utför sina förvaltningsuppgifter på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. För att den statliga förvaltningen ska kunna vara effektiv och rättssäker krävs att det

finns ett gott samarbete myndigheterna emellan. Skyldigheten för myndigheter att samverka och bistå varandra framgår bl.a. av 8 § förvaltningslagen (2017:900). Lagen gäller för i princip hela förvaltningen och omfattar både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (prop. 2016/17:180 s. 25–27). I myndighetsförordningen (2007:515), som är tillämplig för alla förvaltningsmyndigheter under regeringen, anges vidare att myndigheter ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet (6 §). Bestämmelsen syftar till att underlätta för myndigheter att fullgöra sin verksamhet.

Behovet av att myndigheter ges förbättrade möjligheter att utbyta information med varandra har uppmärksammats inom flera myndighetsgemensamma samverkansinsatser. Delegationen mot arbetslivskriminalitet bedömer att det myndighetsgemensamma arbetet skulle kunna bli mer effektivt och träffsäkert om möjligheten till informationsutbyte stärktes (se betänkandet Arbetslivskriminalitet En definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge [SOU 2022:36]). Ett annat exempel är den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet där tolv myndigheter samverkar strategiskt och operativt utifrån en gemensam inriktning, på regeringens uppdrag sedan 2009. I rapporten Myndigheter i samverkan mot organiserad brottslighet 2022 framhåller myndigheterna inom satsningen att informationsdelning mellan myndigheterna är en viktig del av den operativa verksamheten som har bidragit till att andra myndigheter har kunnat uppnå framgång i sitt arbete.

Behovet av ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter har även uppmärksammats av en rad olika utredningar de senaste åren (se t.ex. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering [SOU 2018:14], Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen [SOU 2019:59], Kontroll för ökad tilltro [SOU 2020:35], Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella, samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset [Ds 2020:28] och Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet [Ds 2021:1]).

Även i pågående utredningar uppmärksammas behovet av ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter. Regeringen beslutade i januari i år om tilläggsdirektiv till Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (Ju 2022:03). Utredaren

ska även ska ta ställning till hur det kan införas en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen som innebär att de myndigheter och andra aktörer som omfattas av uppdraget ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att förebygga och bekämpa brott (dir 2023:11). Uppdraget ska redovisas den 31 oktober 2023.

Ett antal åtgärder har redan vidtagits för att förbättra möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter i syfte att bl.a. hindra felaktiga utbetalningar och motverka brottslighet, och det pågår ett antal utredningar som syftar till att på olika sätt förbättra informationsöverföringen mellan myndigheter. Den 1 januari 2024 ska den nya Utbetalningsmyndigheten inleda sin verksamhet med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, och arbetet med att förbereda verksamheten pågår (dir 2022:8 och 2022:137). Samtidigt visar den kartläggning som har gjorts i promemorian Utökad informationsutbyte (Ds 2022:13) att omfattande behov av utökad informationsutbyte kvarstår. I promemorian görs bedömningen att myndigheterna behöver ges bättre förutsättningar att ta ett helhetsansvar för det offentliga åtagandet genom att bl.a. på eget initiativ kunna uppmärksamma andra myndigheter på felaktigheter eller andra omständigheter som har betydelse för den mottagande myndighetens verksamhet. Myndigheterna behöver även ges bättre förutsättningar att kunna utbyta information elektroniskt.

Undersökningarna i promemorian Utökad informationsutbyte har varit avgränsade till behovet av ytterligare informationsutbyte för att säkerställa att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor har tillgång till den information om enskilda personer och företag som de behöver för att fatta korrekta beslut i fråga om ersättningar från välfärdssystemen, och för att motverka arbetslivskriminalitet. För att det ska vara möjligt att ta ett större grepp om frågan om förbättrat informationsutbyte mellan myndigheter krävs att en mer heltäckande kartläggning av behovet görs.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i den kartläggning som gjorts i promemorian Utökad informationsutbyte (Ds 2022:13) och med beaktande av det arbete som pågår i bl.a. Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (Ju 2022:03) kartlägga

behovet av att myndigheter får förbättrade möjligheter att utbyta information i syfte att särskilt förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet.

Begränsningar och hinder som försvårar ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

I flera utredningar och myndighetsrapporter och i den allmänna debatten har ett antal begränsningar och hinder som försvårar ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte mellan myndigheter återkommande lyfts fram.

Enligt den analys som har gjorts i promemorian Utökad informationsutbyte (Ds 2022:13) är bilden av vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet mångfasetterad. De rättsliga hindren är mest framträdande, men vid sidan av dem handlar det om hinder förknippade med tekniska förutsättningar och hinder kopplade till tillämpning av regelverket. När det gäller rättsliga hinder konstaterar utredningen att befintliga sekretessbrytande bestämmelser inte medger att uppgifter av betydelse för en annan myndighet eller kommun utbyts i tillräcklig omfattning. Generalklausulens tillämpningsområde är för begränsat och befintliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet är i vissa fall för detaljerade. Det befintliga regelverket medger inte heller att uppgifter i tillräcklig omfattning lämnas på en utlämnande myndighets eget initiativ. Enligt promemorian skulle en utökad möjlighet för myndigheter att på eget initiativ lämna ut uppgifter innebära att den mottagande myndigheten i större utsträckning får kännedom om uppgifter som har betydelse för den egna verksamheten vilket bl.a. skulle leda till bättre beslutsunderlag och effektivare kontrollverksamhet.

En annan begränsning som lyfts fram i promemorian Utökad informationsutbyte är att regelverken om hur personuppgifter får behandlas inte i tillräcklig omfattning möjliggör att uppgifter kan utbytas elektroniskt. Att uppgifter kan utbytas elektroniskt är enligt utredningen i princip en förutsättning för ett effektivt informationsutbyte. Utredningen bedömer att det finns omotiverade begränsningar eller hinder för myndigheter att utbyta personuppgifter elektroniskt.

Försäkringskassan lyfter i en hemställan till regeringen fram att det regelverk som i dag finns för hur myndigheter får dela uppgifter med varandra har kommit att bli svåröverskådligt och svårtillämpat med nya uppgiftsskyldig-

heter som har tillkommit vartefter (Ju2021/01700). Myndigheten anser att dagens regelverk inte är tillräckligt effektivt eller ändamålsenligt för att kunna komma till rätta med de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Försäkringskassan efterlyser en utredning som analyserar om sekretessgränserna mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda.

Enligt Brottsförebyggande rådets rapport Informationsdelning mellan polis och socialtjänst (2021:2) är det oklart vad i sekretesslagstiftningen som utgör ett hinder för informationsdelning, men enligt rapporten handlar det huvudsakligen om avsaknaden av vägledning om hur lagen ska tillämpas i enskilda fall, snarare än bestämmelsernas utformning. Förutom att sekretesslagstiftningen ses som komplicerad, är många rädda för att göra fel på grund av det personliga ansvar som följer av straffbestämmelsen om brott mot tystningsplikten. Det faktum att en tjänsteman däremot sällan riskerar något ansvar om information inte lämnas ut bidrar till att sekretessbrytande bestämmelser inte utnyttjas i den utsträckning som är möjligt.

En generell sekretessbrytande bestämmelse

Ett sätt att förbättra myndigheternas möjligheter att utbyta information kan vara att införa en generell sekretessbrytande bestämmelse som ger myndigheterna en möjlighet att utbyta sekretessbelagda uppgifter mer rutinmässigt. Ett sådant förslag har lämnats i promemorian Utökad informationsutbyte (Ds 2022:13). Förslaget innebär att sekretess inte ska hindra att en uppgift som en myndighet förfogar över lämnas till en annan myndighet, om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Bestämmelsen föreslås endast bryta sekretess till skydd för enskilda och omfattar ett rutinmässigt utlämnande av uppgifter. En uppgift ska dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar mot det. Viss sekretess till skydd för enskilda föreslås undantas, däribland s.k. hälso- och sjukvårdssekretess och socialtjänstsekretess. Bestämmelsen innebär att uppgifter ska få lämnas ut såväl på begäran som på eget initiativ. Det innebär inte att den myndighet som förfogar över uppgiften har en skyldighet att lämna ut uppgifter på eget initiativ. Om en myndighet vet att en annan myndighet behöver uppgifterna, bör dock uppgifterna lämnas ut om övriga förutsättningar är uppfyllda. Informationsutbytet föreslås ske inom ramen för såväl handläggning av ärenden som myndigheters faktiska handlande.

Förslaget i promemorian har remitterats och bereds i Regeringskansliet. De flesta remissinstanser är positiva till förslaget om införandet av en generell sekretessbrytande bestämmelse, medan några instanser är kritiska, bl.a. Justitiekanslern (JK) och Integritetsskyddsmyndigheten (IMY). IMY avstyrker förslaget mot bakgrund av att det bl.a saknas en kartläggning av förslagets konkreta konsekvenser för spridningen av personuppgifter. Enligt myndigheten behövs en sådan kartläggning för att det ska vara möjligt att bedöma om det intrång i integriteten som förslaget medför är proportionerligt. IMY anser även att bestämmelsen inte är så tydlig och precis att en enskild kan förutse att de uppgifter som finns registrerade om honom eller henne kan komma att lämnas ut. Enligt JK:s mening medför förslaget en risk att sekretessbelagda uppgifter felaktigt och i alltför stor utsträckning utbyts mellan myndigheter, vilket skulle strida mot dataskyddsförordningens krav på att behandlingen av personuppgifter ska vara nödvändig i förhållande till sina syften och krav på uppgiftsminimering.

Utredaren ska därför

- mot bakgrund av genomförd kartläggning analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses,
- särskilt överväga och lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ,
- göra en översyn av vilka befintliga sekretessbrytande bestämmelser som kan behöva upphävas eller ändras vid införandet av en generell sekretessbrytande bestämmelse,
- göra en analys av hur de förslag som lämnas förhåller sig till intresset av sekretesskydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utökad möjlighet att utbyta offentliga uppgifter

I dag finns en skyldighet för myndigheter att lämna ut offentliga uppgifter om en annan myndighet begär att få del av uppgifterna, så länge det inte hindrar arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). Det är även möjligt för en myndighet att lämna ut offentliga uppgifter om dessa omfattas av bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Många gånger kan offentliga uppgifter som en myndighet förfogar över vara av betydelse för en annan myndighet eller för

en annan självständig verksamhetsgren inom samma myndighet. En myndighet kan t.ex. i samband med sin handläggning av ärenden få uppgifter som är offentliga och som kan ha direkt betydelse för en annan myndighets eller självständig verksamhetsgrens beslutsfattande. Den kartläggning som har gjorts i Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13) visar att det utöver det behov av informationsutbyte som har förutsetts av lagstiftaren och som därför omfattas av en uppgiftsskyldighet kan uppkomma andra situationer där offentliga uppgifter som är av betydelse för en annan myndighets verksamhet kan behöva utbytas.

I promemorian lämnas ett förslag till en ny bestämmelse i OSL som gör det möjligt för en myndighet att i större utsträckning på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet. Enligt bestämmelsen får en myndighet till en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd och uppgiften kan antas vara av betydelse för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Förslaget har remitterats och bereds inom Regeringskansliet. De flesta remissinstanserna är positiva till införandet av bestämmelsen men några remissinstanser, bl.a. JK och IMY, är kritiska av i princip samma skäl som när det gäller den av utredaren föreslagna generella sekretessbrytande regleringen.

Utredaren ska därför

- mot bakgrund av genomförd kartläggning analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta offentliga uppgifter kan tillgodoses,
- särskilt överväga och lämna förslag på en bestämmelse som i större utsträckning gör det möjligt att på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett utökat informationsutbyte och den personliga integriteten

Ett utökat informationsutbyte kan innebära ett intrång i den enskildes personliga integritet. Regler om skydd för den personliga integriteten finns bl.a. i regeringsformen (2 kap. 6 § andra stycket), i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (artikel 8) och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande

rättigheterna (artiklarna 7 och 8). Ett allmänt skydd för den personliga integriteten finns även i dataskyddsförordningen.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet för den personliga integriteten är inte absolut, utan kan under vissa förutsättningar begränsas med hänsyn till andra motstående intressen. Begränsningen måste dock ske genom lag (2 kap. 20 § första stycket 2 regeringsformen). Denna begränsning får vidare ske endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den, och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § regeringsformen).

När ett intrång i den personliga integriteten ska bedömas måste en analys och avvägning göras mellan olika berättigade intressen. Det intrång som sker i den enskildes personliga integritet måste vara befogat och stå i rimlig proportion till de fördelar som intrånget bidrar med till det motstående intresset. Ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter kan leda till ökad kartläggning av enskilda. Omfattande behandling av personuppgifter, däribland känsliga sådana, kan utgöra ett stort intrång i enskildas personliga integritet. Ett sådant intrång kan påverka allmänhetens förtroende för myndigheterna negativt, något som i sin tur kan ha en negativ påverkan på vissa myndigheters förutsättningar att utföra sitt arbete. Myndigheternas tillgång till information kan också vara beroende av att enskilda har förtroende för myndigheterna. Ett utökat informationsutbyte kan därför leda till att enskilda inte vågar lämna korrekta uppgifter till myndigheter eller inte söker stöd och hjälp. Särskilt i fall som rör barn behöver det göras noggranna avvägningar av vad som är ett agerande för barnets bästa i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter, vilken gäller som svensk lag.

I detta sammanhang måste det dock beaktas att det finns ett starkt intresse på såväl samhällsnivå som individnivå av att fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet förhindras och beivras. Vikten av att myndigheter utbyter information med varandra har dessutom ökat inte minst mot bakgrund av att den organiserade brottsligheten har utvecklats till att bli

mer samhällshotande och verka inom allt fler delar av samhället. Ett införande av såväl en bestämmelse som möjliggör ett utökat utbyte av offentliga uppgifter, som en generell sekretessbrytande bestämmelse förutsätter noggranna avvägningar, bl.a. av hur förslaget kan utformas och avgränsas så att enskildas starka integritetsintressen kan beaktas. Vid införande av en sekretessbrytande bestämmelse bör bl.a. överväganden göras av om de aktuella uppgifterna kommer att ha ett sekretesskydd hos den mottagande myndigheten samt, om så inte är fallet, om de bör ha det (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 75–76). Det är viktigt att det även görs en analys av om EU:s dataskyddsförordnings krav på bl.a. rättslig grund för behandling av personuppgifter är uppfyllda. I det ligger att se till att den nationella regleringen dels är proportionerlig i förhållande till det legitima mål som eftersträvas, dels är tydlig, precis och förutsägbar för personer som kommer att omfattas av den.

Utredaren ska därför

- väga behovet av ett förbättrat informationsutbyte mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet, och
- ta ställning till hur förslag som lämnas ska utformas och avgränsas för att vara förenliga med bl.a. 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen och EU:s dataskyddsförordning.

Utökade möjligheter att utbyta information förutsätter att myndigheternas registerförfattningar ses över

I svensk rätt finns ett stort antal s.k. registerförfattningar som innehåller mer sektorsspecifika bestämmelser om personuppgiftsbehandlingen vid myndigheter och som kompletterar EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen och brottsdatalagen. Som exempel kan nämnas studiestödsdatalagen (2009:287), 114 kap. socialförsäkringsbalken och lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, med tillhörande förordningar.

Registerförfattningarnas karaktär varierar. Det är dock vanligt att de innehåller bestämmelser om för vilka ändamål personuppgifter får behandlas, personuppgiftsansvar, sökbegränsningar, elektroniskt utlämnande och direktåtkomst (se betänkandet Myndighetsdatalag [SOU 2015:39] s. 98). Ändamålsbestämmelser i registerförfattningar kan sägas anpassa tillämpningen av EU:s dataskyddsförordning och säkerställa en laglig och rättvis

behandling av personuppgifter. Ändamålsbestämmelserna ger tillsammans med finalitetsprincipen en ram för vilken personuppgiftsbehandling som är tillåten.

Registerförfattningarna reglerar även formen för utlämnande av uppgifter. Bestämmelser om ett elektroniskt utlämnande av uppgifter kan se ut på olika sätt. De kan utformas som regler om direktåtkomst, vilket innebär att en mottagare har direkt tillgång till någon annans register eller databas och därigenom på egen hand kan ta del av information (se HFD 2015 ref. 61). Det finns även bestämmelser om annat elektroniskt utlämnande, ibland kallat utlämnande på medium för automatiserad behandling, som inbegriper utlämnande av uppgifter per e-post, på usb-minne eller genom elektronisk direktöverföring från ett datorsystem till ett annat. I EU:s dataskyddsförordning finns inte några särskilda bestämmelser som reglerar formerna för ett utlämnande, utan det krävs, i likhet med vad som gäller för all behandling av personuppgifter, att behandlingen uppfyller bestämmelserna i förordningen. Den personuppgiftsansvarige är dock skyldig att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå i förhållande till de risker som en digital hantering kan medföra (jfr artikel 5.1 f och artikel 32 i EU:s dataskyddsförordning).

Den analys som har gjorts i promemorian Utökad informationsutbyte (Ds 2022:13) visar att det i myndigheternas registerförfattningar kan finnas vissa begränsningar av möjligheten att dels behandla personuppgifter för att kunna lämna ut och ta emot dem, dels lämna ut dem elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. För att syftet med förslag om förbättrat informationsutbyte ska kunna uppnås kan vissa registerförfattningar behöva ändras.

Utredaren ska därför

- göra en översyn, i den utsträckning det behövs, av myndigheternas registerförfattningar, för att möjliggöra att de förslag som lämnas tjänar sitt syfte och kan tillämpas på ett ändamålsenligt sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Förslag på författningsändringar ska föregås av en integritetsanalys. Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser förslagen innebär för spridningen av personuppgifter inom och mellan myndigheter. Utredaren ska vidare

redovisa de offentligfinansiella konsekvenserna av de förslag som läggs fram. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för de allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Kostnader för specifika myndigheter ska redovisas separat.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren, i den utsträckning som bedöms lämplig, också ha en dialog med och inhämta upplysningar från de aktörer som berörs av aktuella frågor.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025. Senast den 30 augusti 2024 ska utredaren lämna en delredovisning av uppdraget att kartlägga myndigheternas behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte, att analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses samt att särskilt överväga och lämna förslag på en generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ.

(Justitiedepartementet)