



Kommittédirektiv

Avskaffad sekretess mellan myndigheter och förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter och enskilda aktörer

Beslut vid regeringssammanträde den 3 september 2026

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över om förutsättningarna för informationsutbyte kan förbättras genom att sekretessen till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden avskaffas mellan myndigheter. I uppdraget ingår även att se över om sekretessbelagda uppgifter ska kunna delas till enskilda aktörer i vissa situationer.

Syftet med utredningen är en effektiv offentlig förvaltning och ett verkningsfullt arbete med att motverka och förhindra exempelvis fusk och felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser, oegentligheter och brottslig verksamhet. För detta krävs att reglerna för informationsutbyte är enkla att förstå och tillämpa och att samverkan mellan olika aktörer i samhället ökar.

Utredaren ska bl.a.

- redovisa och analysera för- och nackdelar med att sekretessen till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden avskaffas mellan myndigheter,
- ta ställning till om sekretessen till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden bör avskaffas mellan myndigheter,
- kartlägga behovet av att enskilda aktörer får förbättrade möjligheter att ta del av sekretessbelagda uppgifter om enskilda i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet,

- ta ställning till om det bör införas sekretessbrytande bestämmelser som gör det möjligt för myndigheter att på ett effektivt sätt lämna sekretessbelagda uppgifter till enskilda aktörer för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att överväga ökade möjligheter att utbyta uppgifter om enskilda mellan myndigheter och enskilda aktörer ska delredovisas senast den 15 december 2027. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 juni 2029.

Uppdraget att överväga om sekretessen till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden ska avskaffas mellan myndigheter

Möjligheterna att dela sekretessbelagda uppgifter har ökat på senare tid

Det är av yttersta vikt att alla myndigheter kan samarbeta. Ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte mellan myndigheter är en central och grundläggande förutsättning för att samarbetet mellan myndigheterna ska fungera effektivt. Samarbete mellan myndigheter är dessutom nödvändigt för att exempelvis fusk och felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser, oegentligheter och brottslig verksamhet ska kunna motverkas.

För regeringen är det därför mycket angeläget att förbättra och underlätta myndigheters möjligheter att dela uppgifter med varandra. Av den anledningen har regeringen inlett ett omfattande reformarbete och vidtagit flera åtgärder. Exempelvis har lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen fått utvidgat tillämpningsområde (se prop. 2024/25:187). Ny lagstiftning har också trätt i kraft. Som exempel kan nämnas lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet och lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Enligt den sistnämnda lagen ska ett antal statliga myndigheter, kommuner, regioner och vissa andra både på begäran och på eget initiativ lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Samtidigt gjordes ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, som innebär en utökad möjlighet för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att lämna uppgifter som behövs i brottsbekämpningen (prop. 2024/25:65 s. 131–157).

Sedan den 1 december 2025 finns också en ny sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen, 10 kap. 15 a §.

Bestämmelsen syftar till att underlätta och förenkla för myndigheterna genom att endast behöva tillämpa en sekretessbrytande bestämmelse i stället för att behöva navigera bland och tillämpa flera olika sekretessbrytande bestämmelser. Bestämmelsen medger utbyte av uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Enligt bestämmelsen hindrar inte sekretess enligt 21–40 kap. att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det behövs för vissa angivna syften, t.ex. att förhindra felaktiga utbetalningar, förebygga, förhindra eller upptäcka brott och brottslig verksamhet samt fusk och regelöverträdelser. Innan en uppgift lämnas med stöd av bestämmelsen ska en intresseavvägning göras. Viss sekretess undantas helt från bestämmelsens tillämpningsområde, bl.a. sekretessen inom hälso- och sjukvården.

Sammantaget har alltså ett stort antal lagändringar beslutats de senaste åren för att underlätta myndigheternas informationsutbyte. De lagändringar som fram till nu har genomförts innebär att myndigheter har fått väsentligt större förutsättningar att utbyta uppgifter sinsemellan.

Myndigheter har en generell skyldighet att samverka och dela information ...

Informationsutbyte mellan myndigheter sker i dag inom ramen för deras samverkan. Inom sitt respektive verksamhetsområde är en myndighet skyldig att samverka med andra myndigheter (8 § förvaltningslagen [2017:900]). Skyldigheten motiveras av att det är väsentligt att alla myndigheters samlade ansträngningar riktas mot det gemensamma målet att erbjuda samhällsmedborgarna goda levnadsvillkor. Det målet förutsätter att en myndighet inte ser sin uppgift som strikt isolerad från vad en annan myndighet sysslar med utan att båda gör vad de kan för att underlätta för varandra. Genom samverkan ska förvaltningen generellt bli så enhetlig och effektiv som möjligt (prop. 2016/17:180 s. 70–73).

Skyldigheten att samverka enligt förvaltningslagen gäller för i princip hela förvaltningen och omfattar både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (prop. 2016/17:180 s. 25–27). För myndigheter under regeringen gäller vidare att de genom samarbete ska ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten (1 och 6 §§ myndighetsförordningen [2007:515]).

Att en myndighet inom ramen för sitt samarbete med andra ska dela med sig av uppgifter och information framgår av offentlighets- och sekretesslagen.

På begäran av en myndighet ska en annan myndighet lämna en uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). I lagrådsremissen Ytterligare steg mot ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter föreslås att en myndighet också på eget initiativ ska kunna lämna en uppgift som inte är sekretessbelagd till en annan myndighet under vissa förutsättningar (se föreslagna 6 kap. 5 a § OSL).

... men uppgifter som omfattas av sekretess får som huvudregel inte delas mellan myndigheter

Myndigheter behöver kunna dela uppgifter som är sekretessbelagda med varandra. En sekretessbelagd uppgift får dock 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). Huvudregeln är alltså att om sekretess gäller för en uppgift innebär det att myndigheten inte får dela uppgiften med en annan myndighet. Det gäller oavsett om uppgifterna omfattas av sekretess som syftar till att skydda allmänna intressen eller om sekretessen syftar till att skydda enskilds personliga och ekonomiska förhållanden.

Skälet till att sekretess gäller mellan myndigheter handlar främst om hänsyn till den enskildas integritet. När uppgifter lämnas mellan olika aktörer och på så sätt blir tillgängliga för fler personer innebär det en risk för att det uppkommer ett intrång i den enskildas personliga integritet (prop. 1979/80:2 del A s. 90). Motsvarande risker för intrång kan även uppkomma i fråga om juridiska personers ekonomiska förhållanden.

För att myndigheter i dag ska kunna utbyta sekretessbelagda uppgifter krävs att en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. Sådana sekretessbrytande bestämmelser finns i offentlighets- och sekretesslagen. I 10 kap. OSL har ett antal mer generellt tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser samlats. Som exempel kan nämnas möjligheten att lämna en sekretessbelagd uppgift till en enskild eller en annan myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). I kapitlet finns också bestämmelser som möjliggör utbyte av vissa sekretessbelagda uppgifter för att kunna bedriva tillsyn (10 kap. 17 § OSL) och för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet av viss allvarlighet (10 kap. 18 a–19 §§ OSL). I kapitlet finns vidare den s.k. generalklausulen som innebär att viss 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 (10 kap. 27 § OSL). En annan viktig sekretessbrytande regel finns i 10 kap. 28 § OSL som anger att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Det är den bestämmelsen som är grunden för att en sekretessbelagd uppgift kan lämnas när det finns en uppgiftsskyldighet.

Dataskyddsregleringen ställer krav på hur personuppgifter hanteras

Den information som myndigheter behöver utbyta är ofta personuppgifter, vilket kan påverka förutsättningarna att dela uppgifterna. För personuppgiftsbehandling 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.

Enligt förordningen ska personuppgifter bl.a. behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. Personuppgifterna 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). Av förordningen framgår vidare att det krävs en rättslig grund för varje behandling av personuppgifter. Utan en rättslig grund är behandlingen av personuppgifter inte laglig. Exempel på rättsliga grunder är att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. I förordningen 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. Förutom den lagen 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.

Huvudregeln om att sekretess gäller mellan myndigheter behöver ses över
Inom ramen för det arbetet som regeringen har initierat har flera utredningar uppmärksammat behovet av att förbättra möjligheterna för myndigheter att utbyta sekretessbelagda uppgifter med varandra (se t.ex. Utökat informationsutbyte [Ds 2022:13], Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel [SOU 2023:69] och Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar [SOU 2024:63]).

Även om flera steg har tagits för att ge myndigheter så bra förutsättningar som möjligt att kunna utbyta information med varandra kan huvudregeln om sekretess mellan myndigheter fortfarande uppfattas som ett hinder för att effektivt kunna dela information. Ytterligare åtgärder behöver därför enligt regeringens mening övervägas.

Ett antal aktörer har tidigare pekat på behovet av att frågan om huvudregeln om sekretess mellan myndigheter utreds. Som exempel har frågan lyfts av Försäkringskassan i en hemställan till regeringen. Myndigheten framför att det regelverk som i dag finns för hur myndigheter får dela uppgifter med varandra har kommit att bli svåröverskådligt och svårtillämpat med nya uppgiftsskyldigheter som har tillkommit vartefter (Ju2021/01700). Myndigheten anser att regelverket inte är tillräckligt effektivt eller ändamålsenligt för att kunna komma till rätta med felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Försäkringskassan efterlyser i sin hemställan en utredning som analyserar om sekretessgränserna mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda.

I den utredning som föregick införandet av 10 kap. 15 a § OSL övervägdes att avskaffa huvudregeln om sekretess mellan myndigheter (SOU 2024:63 s. 248–249). Utredningen föredrog en sådan lösning men ansåg att det krävdes överväganden som inte rymdes inom ramen för dess uppdrag. Bakgrunden till utredningens ställningstagande var att det i en kartläggning av myndigheternas behov av att få större möjligheter att utbyta information med varandra kommit fram att det finns ett generellt och omfattande behov av utökade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter. Ett av de

mer framträdande praktiska problemen som framkom i kartläggningen var att sekretessregleringen uppfattas vara komplex och svårtillämpad, särskilt sammantagen med den dataskyddsrättsliga regleringen. I kartläggningen framkom också att myndigheterna anser att det i dag finns för många sekretessbrytande bestämmelser. Svårigheten att i det dagliga arbetet överblicka den stora mängden sekretessbrytande bestämmelser, som är utformade på olika sätt och innehåller olika komplicerade rekvisit för utlämnande, lyftes fram som ett särskilt problem.

Den nuvarande ordningen, dvs. att sekretess som utgångspunkt gäller mellan myndigheter, ansågs komplex redan när föregångaren till dagens offentlighets- och sekretesslag, 1980 års sekretesslag (1980:100), togs fram. Det noterades att det förslag som låg till grund för regleringen fick ett blandat mottagande bland remissinstanserna, inte minst eftersom regleringen ansågs svårtillgänglig (prop. 1979/80:2 Del A s. 89). Regeringen konstaterade att de integritetsvinster som görs med huvudregeln om sekretess mellan myndigheter är till priset av en alltför hämmande inverkan på samarbetet mellan myndigheter och att det kan leda till ökad byråkratisering. Förslaget som regeringen gick fram med ansågs därför inte vara en slutlig lösning, utan det pekades på att frågan behövde utredas ytterligare (samma prop. s. 90). I sitt betänkande över förslaget angav konstitutionsutskottet att det är ofrånkomligt att sekretess myndigheter emellan också inverkar hindrande på myndigheternas möjlighet att samarbeta, och att detta i sin tur kan leda till dröjsmål i myndigheternas ärendehantering och andra olägenheter. Utskottet menade att frågan därför behövde bli föremål för ytterligare överväganden (bet. 1979/80:37 s. 12).

Övervägandena som ligger till grund för att sekretess gäller mellan myndigheter gjordes i en annan tid med andra samhällsproblem än i dag. Därutöver har EU:s dataskyddsförordning varit i kraft under flera år och utgör ett grundläggande skydd för hanteringen av personuppgifter som inte fanns när dagens regelverk togs fram. Redan till följd av detta finns det enligt regeringens mening anledning att överväga om det fortfarande är motiverat att upprätthålla sekretessen mellan myndigheter.

Därutöver måste reglerna om informationsutbyte mellan myndigheter vara enkla att förstå och tillämpa. Om så inte är fallet finns en uppenbar risk att myndigheterna inte delar information i den utsträckning de i och för sig har möjlighet att göra. Det kan i sin tur leda till att t.ex. brottslighet inte upptäcks

och att felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen görs. Ytterst leder det också till att den offentliga förvaltningen inte är så effektiv som den skulle kunna vara, vilket inte är godtagbart. Även om mycket har gjorts på senare år, och effekterna av den nya lagstiftningen ännu inte kan utvärderas fullt ut, finns det en risk för att de problem som har framkommit med den nuvarande ordningen fortfarande kan göras gällande.

Inte minst har det otillräckliga utbytet av information mellan myndigheter förklarats med att regelverket uppfattas som svårtillämpat (jfr t.ex. SOU 2024:63 s. 499). Systematiken i lagstiftningen, att sekretess som huvudregel gäller mellan myndigheter, är en del av den problematik som har lyfts fram. Med hänsyn till att behovet av ett välfungerande informationsutbyte mellan myndigheter är så stort, anser regeringen att det därför är relevant att utreda för- och nackdelar med att sekretessen till skydd för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden avskaffas mellan myndigheter. En sådan analys är särskilt relevant i förhållande till sådan sekretess som i regel inte bryts med stöd av befintliga sekretessbrytande bestämmelser, t.ex. den s.k. hälso- och sjukvårdssekretessen. Det finns också ett behov av att närmare bedöma hur en sådan reglering skulle kunna påverka informationsutbytet mellan myndigheter och hur skyddet för personuppgifter med en sådan ordning skulle stå i överensstämmelse med EU:s dataskyddsförordning.

En avskaffad sekretess mellan myndigheter aktualiserar flera frågeställningar

Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter bedömde att samhälls- och rättsutvecklingen talade för att det krävs en mönsterbrytande lösning för att tillgodose myndigheternas behov av att utbyta sekretessbelagd information (SOU 2024:63 s. 243–249). De skäl som anfördes var att den avvägning som gjordes inför 1980 års sekretesslag skedde i en annan tid. Behovet av att dela uppgifter har enligt utredningen ökat under senare år. Ett annat skäl som lyftes fram var att den nuvarande ordningen fungerar dåligt i praktiken. Därutöver pekade utredningen på att de regler som styr hur myndigheterna hanterar personuppgifter som de faktiskt har tillgång till, liksom skyddet för den personliga integriteten, har utvecklats och stärkts under senare år. Det kan enligt utredningen därför ifrågasättas om integritetsskyddsargumentet till stöd för sekretess mellan myndigheter fortfarande har giltighet. Utredningen anförde vidare att den tekniska utvecklingen numera medför att olika datoranvändare kan ges olika

behörigheter att ta del av information som myndigheten har och att datoranvändarens förehavanden kan loggas.

Att avskaffa sekretessgränserna mellan myndigheterna skulle innebära ett nytt sätt att se på sekretess och utbytet av personuppgifter mellan myndigheter. Innan en sådan reform kan genomföras behöver konsekvenserna utredas grundligt. Det kan finnas både för- och nackdelar att ändra utgångspunkten. Exempelvis behöver det belysas om det faktiskt skulle medföra en förenkling för myndigheterna och leda till ett effektivare och mer träffsäkert arbete. Därutöver kan en sådan förändring påverka allmänhetens förtroende för det offentliga i såväl positiv som negativ riktning, vilket också är en fråga som behöver belysas.

En naturlig utgångspunkt i en sådan utredning är att kartlägga hur uppgifter som inte är offentliga delas mellan myndigheter i andra länder, t.ex. våra grannländer. En sådan internationell kartläggning skulle kunna ge exempel på hur en effektiv samverkan mellan myndigheter åstadkoms samtidigt som skyddet för personuppgifter tillgodoser kraven i EU:s dataskyddsförordning.

Det kan finnas ett antal situationer då uppgifter inte bör delas mellan myndigheter. En ny huvudregel skulle därför kunna behöva innehålla undantag, t.ex. på grund av att sekretessen i en särskild verksamhet i vissa specifika fall anses väga tyngre än andra myndigheters behov av viss information. Hur sådana undantag bör utformas kan bl.a. påverkas av hur enkelt det nya systemet ska vara att tillämpa utan att uppfattas som krångligt.

Behovet av informationsutbyte gäller inte bara mellan myndigheter under regeringen. Behovet finns också mellan t.ex. en kommunal myndighet och en statlig myndighet. Det talar i många fall för att det inte bör göras någon åtskillnad mellan vilken typ av myndighet som ska dela information. En annan, liknande fråga är om en avskaffad sekretess också ska gälla mellan sådana offentliga och enskilda organ som jämföras med myndigheter till följd av regleringen i 2 kap. OSL och bilagan till lagen. På motsvarande sätt behöver en bedömning göras om sekretessbelagd information ska kunna delas på samma sätt mellan verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

En avskaffad sekretess mellan myndigheter syftar till att möjliggöra ett utbyte av sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter. Syftet är alltså inte att avskaffa sekretessskyddet i allmänhet så att exempelvis integritetskänsliga

uppgifter kan spridas till allmänheten. Vilka sekretessbestämmelser som är tillämpliga på en viss uppgift eller typ av uppgifter varierar dock mellan olika myndigheter och verksamheter. Det innebär att uppgifter som lämnas mellan myndigheter i vissa fall får ett svagare sekretesskydd eller till och med helt saknar sekretesskydd när de har lämnats till en annan myndighet. Ett sätt att hantera detta är att ställa krav på en intresseavvägning innan en uppgift får lämnas mellan myndigheter (jfr 10 kap. 15 a § OSL). Ett annat sätt att hantera detta är att låta den ursprungliga sekretessbestämmelsen gälla även efter ett utlämnande genom en s.k. bestämmelse om överföring av sekretess. Ett ytterligare sätt är att se över de primära sekretessbestämmelserna och bedöma om de bör ha ett vidare tillämpningsområde.

Uttredaren ska därför

- göra en internationell kartläggning av andra länders regelsystem om sekretess i relation till informationsutbyte mellan myndigheter, i den utsträckning det bedöms lämpligt,
- redovisa och analysera för- och nackdelar med att sekretessen till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden avskaffas mellan myndigheter,
- bedöma om sådan avskaffad sekretess mellan myndigheter bör gälla för alla myndigheter eller om vissa myndigheter bör undantas,
- bedöma om en sådan avskaffad sekretess mellan myndigheter bör kombineras med undantag för vissa sekretessgrunder och i så fall hur ett sådant undantag kan utformas för att underlätta informationsutbytet,
- ta ställning till om sekretessen till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden bör avskaffas mellan myndigheter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förutsättningarna för att utbyta personuppgifter får inte försämras

Syftet med att eventuellt avskaffa sekretessen mellan myndigheter skulle vara att underlätta ett utbyte av uppgifter, inte sällan personuppgifter. En avskaffad sekretess mellan myndigheter behöver således kunna möjliggöra att myndigheter kan lämna uppgifter på eget initiativ såväl som på begäran från en annan myndighet.

En särskild fråga som behöver belysas är hur en avskaffad sekretess påverkar skyddet för enskildas personuppgifter samt om och hur en sådan reform kan möjliggöra ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter. Om

sekretessen mellan myndigheter avskaffas behöver det säkerställas att enskildas integritet värnas på ett sätt som är förenligt med bl.a. EU:s dataskyddsförordning och andra bestämmelser som syftar till att värna enskildas integritet. I sammanhanget bör särskilt nämnas 2 kap. 6 § regeringsformen, artikel 8 i den europeiska konventionen av den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och artikel 7–8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Som framgår ovan är integritetsskyddet mer etablerat och utbyggt i dag jämfört med när den nuvarande huvudregeln om sekretess mellan myndigheter infördes. De regler på området som i dag finns kan vara tillräckliga för att skydda enskildas integritet om sekretessen mellan myndigheter avskaffas. Det kan dock också vara så att det behövs ytterligare bestämmelser och säkerhetsåtgärder för att skydda enskildas personuppgifter och värna enskildas integritet om sekretessen till skydd för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden avskaffas mellan myndigheter.

Om sekretessen avskaffas mellan myndigheter behöver det också övervägas hur det påverkar myndigheternas möjligheter att utbyta personuppgifter med hänsyn till det dataskyddsrättsliga regelverket. När en myndighet enligt 6 kap. 5 § OSL lämnar personuppgifter till en annan myndighet gäller nämligen de grundläggande principerna i EU:s dataskyddsförordning även för den behandling som utlämnandet i sig innebär. Uppgiftslämnandet som sådant måste följa de principer som anges i artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning, alltså bl.a. finalitetsprincipen och principen om uppgiftsminimering. Utlämnandet i sig måste vidare ha en rättslig grund enligt artikel 6 och 9 i samma förordning.

I svensk rätt anses sekretessregleringen utgöra en viktig komponent i detta hänseende. Genom sekretessbestämmelser hindras myndigheterna från att lämna bl.a. integritetskänsliga personuppgifter till andra myndigheter. Sekretessen anses också utgöra ett ställningstagande till när ett uppgiftslämnande är oförenligt med det eller de ändamål för vilka uppgifterna samlades in (jfr HFD 2021 ref. 10). Sekretessbrytande bestämmelser innebär å andra sidan att lagstiftaren tagit ställning till att ett visst informationsutbyte är förenligt med de ändamål för vilka insamling skett eller bedömt att en sådan vidarebehandling ska vara tillåten trots att den är oförenlig med insamlings-syftena (jfr artikel 23 i EU:s dataskyddsförordning). Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen som anger att vissa specifika uppgifter ska

eller får utbytas utgör vidare i många fall den rättsliga grunden för den personuppgiftsbehandling som utlämnandet innebär.

Om huvudregeln om sekretess mellan myndigheter avskaffas innebär det således att den systematik och rättsliga struktur som gäller i Sverige för hur och när myndigheter får dela personuppgifter med varandra ändras. Det kan medföra att det saknas dataskyddsrättsliga förutsättningar att lämna uppgifter trots att sekretessen upphör. Konsekvenserna av en sådan reform behöver därför övervägas noga, inklusive på vilket sätt den svenska särpräglade regleringen skulle kunna utformas för att tillgodose kraven på behandlingen av personuppgifter och därmed möjliggöra ett informationsutbyte mellan myndigheter. I denna del är det relevant att närmare belysa hur svensk rätt potentiellt skulle behöva ändras för att möjliggöra att personuppgifter kan utbytas mellan myndigheter om sekretessen till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden avskaffas mellan myndigheter.

Utredaren ska därför

- analysera hur skyddet för den enskildas personliga integritet och för juridiska personers ekonomiska förhållanden kan tillgodoses vid en avskaffad sekretess mellan myndigheter,
- bedöma om det finns behov av ytterligare säkerhetsåtgärder för att skydda personuppgifter och vilken typ av reglering ett system med avskaffad sekretess mellan myndigheter kräver för att uppfylla kraven på skydd för personuppgifter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att överväga ökade möjligheter att utbyta uppgifter om enskilda mellan myndigheter och enskilda aktörer

Enskilda aktörer spelar en viktig roll i arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet

En aspekt på ett utökat informationsutbyte som har uppmärksamrats allt mer på senare år är behovet av att även enskilda aktörer, t.ex. företag, ska kunna få ta del av uppgifter för att bidra till att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet.

Brottsförebyggande rådet framhöll i sitt remissyttrande över delbetänkandet SOU 2024:63, som föregick den ovan nämnda nya sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 15 a § OSL, att organisationer som historiskt sett har

drivits av det offentliga i dag också kan drivas av enskilda aktörer, t.ex. hem för vård och boende (HVB). Myndigheten framhöll att sådana aktörer är centrala i det brottsförebyggande arbetet oavsett driftsform. Även sådana aktörer kan således ha ett behov av att få del av sekretessbelagda uppgifter för att kunna samverka med t.ex. myndigheter för att motverka brottslighet.

Även verksamheter inom andra sektorer har uttryckt ett liknande behov. Exempelvis framförde branschorganisationen Svensk Försäkring i sitt remissyttrande över det nämnda delbetänkandet att enskilda aktörer inom försäkringsbranschen har ett behov av att få del av uppgifter från myndigheter för att kunna motverka brottslighet. Enligt remissyttrandet kan felaktiga försäkringsersättningar användas av den organiserade brottsligheten för att bl.a. finansiera annan brottslighet.

Möjligheterna att dela sekretessbelagda uppgifter med enskilda aktörer är begränsade

Sekretessbelagda uppgifter får som utgångspunkt inte delas med enskilda aktörer (8 kap. 1 § OSL). Möjligheterna för myndigheter att dela med sig av sekretessbelagda uppgifter till enskilda aktörer är således begränsade och förutsätter i regel att en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. Många av de befintliga sekretessbrytande bestämmelserna är emellertid inte tillämpliga i förhållande till enskilda, t.ex. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Det finns dock undantag. Som exempel kan nämnas att Skatteverket har möjlighet att lämna uppgift i ärende om revision till en konkursförvaltare i den enskildas konkurs (27 kap. 8 § OSL). Myndigheterna har även möjlighet att utan hinder av sekretess lämna uppgifter till enskilda om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). Med stöd av denna bestämmelse kan brottsbekämpande myndigheter exempelvis lämna ut viss information för att en enskild aktör ska kunna göra sökningar och besvara nödvändiga frågor ställda av myndigheten. Bestämmelsen ska dock tillämpas restriktivt och avsikten är inte att sekretessen ska kunna brytas av rena effektivitetsskäl. Inte heller är det möjligt att lämna ut uppgifter för att de behövs av mottagaren (prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494).

Som en följd av hur nuvarande sekretessregler är konstruerade sker därför informationsutbytet från myndigheter till enskilda aktörer ofta på en allmän

och övergripande nivå och avser uppgifter som inte omfattas av sekretess. Denna begränsning i samverkan mellan bl.a. brottsbekämpande myndigheter och vissa enskilda aktörer låg bl.a. till grund för bestämmelsen i 10 kap. 5 c § OSL. Enligt denna bestämmelse får bl.a. brottsbekämpande myndigheter lämna uppgifter till enskilda aktörer så att dessa aktörer ska kunna delta i samverkan enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Bakgrunden till bestämmelsen var att informationsutbyte som avser konkreta uppgifter om och från myndigheternas underrättelsearbete eller om enskilda kunder och verksamhetsutövare inte kunde lämnas till enskilda aktörer på grund av sekretess (prop. 2021/22:251 s. 27).

Gemensamt för de befintliga sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör att sekretessbelagda uppgifter kan delas med enskilda aktörer är att de inte gäller generellt. I stället har sådana bestämmelser möjliggjort ett utlämnande från vissa specificerade myndigheter, eller gällt viss utpekad sekretess. Det är alltså fråga om begränsade och specifika undantag från huvudregeln om att sekretessbelagda uppgifter inte får delas med enskilda.

Möjligheten att förbättra informationsutbytet mellan myndigheter och enskilda aktörer behöver utvärderas

I samband med att regeringen föreslog den nya möjligheten att utbyta information mellan myndigheter i 10 kap. 15 a § OSL konstaterade regeringen att förbättrade förutsättningar för ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheter och enskilda aktörer skulle kunna bidra till de mål som den nya bestämmelsen syftade till (prop. 2024/25:180 s. 19). Det saknades dock underlag i det lagstiftningsärendet för att föreslå en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till enskilda aktörer.

Med hänsyn till de indikationer som har framkommit om att det finns ett behov av att utöka möjligheterna för enskilda aktörer att delta i arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet anser regeringen att det behöver övervägas om möjligheterna för myndigheter och enskilda aktörer att utbyta information om andra enskilda behöver förbättras. Det får inte förekomma att brott begås som skulle kunna ha förhindrats genom ett effektivt informationsutbyte. Dessutom kan enskilda aktörer bidra till att minska felaktiga utbetalningar till kriminella. Det skulle samhället i stort tjäna på. För att effektivt kunna förebygga, förhindra och upptäcka brottslig

verksamhet kan det vara nödvändigt att myndigheter och enskilda aktörer kan utbyta även sekretessbelagda uppgifter om enskilda.

En sekretessbrytande bestämmelse för att öka informationsutbytet med enskilda aktörer behöver analyseras noggrant

Som nämnts ovan har det från olika håll framförts behov av att sekretessbelagda uppgifter om enskilda ska kunna delas med enskilda aktörer för att bättre kunna motverka brottsligheten i samhället. Ett sådant undantag behöver analyseras noggrant. Det saknas dock fördjupat underlag som visar på behovet av en utökad möjlighet att utbyta sekretessbelagda uppgifter med enskilda aktörer. Det är oklart om det faktiska behovet av ett utökat informationsutbyte är avgränsat till vissa samhällssektorer eller vissa myndigheter. Det saknas också underlag kring om behovet framför allt avser en viss typ av uppgifter om enskilda hos myndigheterna eller om det avser alla olika typer av uppgifter om enskilda. En naturlig startpunkt i analysen av om och på vilket sätt som möjligheterna att utbyta information mellan myndigheter och enskilda aktörer bör öka är därför att kartlägga det faktiska behovet av ett utökat informationsutbyte. Det behöver också belysas vilka sekretessbestämmelser som i dag utgör hinder för en fullgod samverkan mellan myndigheter och enskilda aktörer.

Sekretessbrytande bestämmelser är, som nämnts ovan, uppbyggda på ett specifikt sätt. Om kartläggningen visar att behovet av att öka möjligheten att utbyta sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter och enskilda aktörer är stort, bör det övervägas om en mer generell sekretessbrytande bestämmelse kan tillgodose behovet. Så kan exempelvis vara fallet om sekretessbelagda uppgifter behöver kunna delas med ett större antal olika enskilda aktörer och det handlar om en mängd olika typer av sekretessbelagda uppgifter som avser enskilda. Därutöver behöver det belysas huruvida en sådan eventuell möjlighet bör kunna aktualiseras både på eget initiativ och efter begäran.

Vid bedömningen av hur en eventuell sekretessbrytande bestämmelse bör utformas bör det särskilt beaktas hur den kan komma att påverka tillämpningen av befintliga sekretessbrytande bestämmelser. Enligt gällande rätt är en faktor av om förutsättningarna för att utbyta sekretessbelagd information mellan myndigheter är uppfyllda, hur uppgifterna behandlas och vilket skydd de har hos den mottagande myndigheten. Exempelvis är det en förutsättning för att kunna utbyta information med stöd av 10 kap. 15 a § OSL att inte övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska

skydda har företrädare framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Vid denna intresseavvägning ska sekretesskyddet hos den mottagande myndigheten vägas in i bedömningen. Även om ett svagare sekretesskydd inte bör vara av avgörande betydelse framhöll regeringen att syftet med intresseavvägningen bl.a. är att upprätthålla skyddet för vissa uppgifter i situationer där ett utlämnande kan framstå som mycket olämpligt eller att resultatet skulle framstå som stötande (prop. 2024/25:180 s. 44–45). Det behöver analyseras hur motsvarande skydd skulle kunna tillgodoses om sekretessbelagda uppgifter delas med enskilda aktörer.

En annan viktig aspekt som nogra behöver analyseras är hur det ska säkerställas att den information som skulle komma att lämnas till enskilda aktörer om andra enskilda inte får större spridning än avsett. Om sekretessregleringen kompletteras med ytterligare sekretessbrytande bestämmelser som medför att uppgifter även kan komma att – i flera steg – lämnas till enskilda aktörer så kan det påverka förutsättningarna att utbyta information mellan myndigheter. Det finns flera tänkbara sätt att hantera den frågan, t.ex. att det skulle vara möjligt att lämna ut uppgifterna med förbehåll om hur de får användas. Ett annat sätt är att ställa krav på en intresseavvägning som ett viktigt led i att skapa en reglering som kan tillämpas på ett sätt som medför att integritetsintrånget är proportionerligt.

Utredaren ska därför

- kartlägga behovet av att enskilda aktörer får förbättrade möjligheter att ta del av sekretessbelagda uppgifter om enskilda i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet,
- analysera hur behovet av att kunna dela sådana sekretessbelagda uppgifter i detta syfte kan tillgodoses,
- ta ställning till om det bör införas sekretessbrytande bestämmelser som gör det möjligt för myndigheter att på ett effektivt sätt lämna sekretessbelagda uppgifter till enskilda aktörer för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Om uppgifter lämnas ut måste de också kunna användas av enskilda aktörer i deras verksamhet

Ett utökat informationsutbyte med enskilda aktörer aktualiserar vissa frågor gällande dataskydd. Förutom att myndigheterna ska ha rätt att lämna ut

uppgifterna måste även de enskilda aktörerna ha en rättslig grund för att ta emot och behandla uppgifterna. En fråga som särskilt behöver belysas är om, och i så fall hur, det säkerställs att uppgifterna kan användas på ett ändamålsenligt sätt av de enskilda aktörerna och att deras behandling av personuppgifter är tillåten.

En ny sekretessbrytande bestämmelse skulle kunna utgöra en rättslig grund för själva utbytet av uppgifterna med en enskild aktör. Det behöver dock säkerställas att dessa enskilda aktörer också har en rättslig grund att i sin egen verksamhet använda personuppgifterna i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. För det fall befintlig reglering innebär att det saknas rättslig grund för en sådan personuppgiftsbehandling behöver det övervägas på vilket sätt det i så fall ska regleras.

I EU:s dataskyddsförordning regleras de rättsliga grunder som en aktör kan stödja personuppgiftsbehandlingen på. I sammanhanget kan nämnas att de rättsliga grunderna allmänt intresse (artikel 6.1 e) och rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c) kan användas av enskilda aktörer under förutsättning att det är tillfredsställande reglerat. En sådan reglering skulle i detta sammanhang kunna vara att tilldela enskilda aktörer en uppgift av allmänt intresse. Ett annat alternativ skulle kunna vara att se över om det är möjligt att ge enskilda aktörer en rättslig förpliktelse av något slag, t.ex. en skyldighet att stödja myndigheter i deras brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet. Det som är avgörande är att en eventuell reglering möjliggör en behandling hos samtliga enskilda aktörer som kan komma att ta del av sekretessbelagda uppgifter. Ändamålet med behandlingen måste vidare vara tydligt och förutsebart samt medföra att det intrång i den personliga integriteten som behandlingen innebär är nödvändigt och proportionerligt i förhållande till det berättigade intresset som ska tillgodoses med behandlingen av personuppgifterna.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma vilket dataskyddsrättsligt stöd som behövs för att möjliggöra att myndigheter ska kunna utbyta sekretessbelagda uppgifter om enskilda med enskilda aktörer i syfte att förebygga, förhindra och motverka brottslig verksamhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar, kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar noga redovisa förslagets effekter för den personliga integriteten och förslagets påverkan för juridiska personer. Det ska dessutom särskilt redovisas hur förslagen kan påverka det brottsbekämpande arbetet. Utredaren ska också lägga särskild vikt vid att beskriva förslagets eventuella effektivitetsvinster för enskilda, för civilsamhället, för olika myndigheter och för samhället i stort. Därutöver ska utredaren redogöra för förslagets förenlighet med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

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 att överväga ökade möjligheter att utbyta uppgifter om enskilda mellan myndigheter och enskilda aktörer ska delredovisas senast den 15 december 2027. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 juni 2029.

(Justitiedepartementet)