Gävle KOMMUN

Kallelse

Omvårdnadsnämnden kallas till sammanträde 2022-10-27

Plats och tid
Välfärd Gävle, Magasinsplan 19, Gevaliasalen 08:30-17:00

Ordförande
Elisabeth Carlson Cederholm (C)

Förhinder anmäls till
Lena Wigg, tfn 026-17 88 13, e-post: lena.wigg@gavle.se

Gruppmöte, Lokal finns tillgänglig den 27 oktober, kl 07.30 - 08.30, Magasinsplan 19:
(S), (MP), (C), (L): Gevaliasalen
(M), (KD): Espresso, plan 2
(V), Ebony, plan 1
(SD): Rum 137, plan 1

Kallelse

1. Mötets öppnande

2. Upprop

3. Val av justerare

4. Fastställande av föredragningslistan

5. Anmälan av beredning

Ärendebeskrivning

Beredning har ägt rum 2022-10-13, kl 08.15 - 09.00.
Närvarande var ordförande Elisabeth Carlson Cederholm (C), 1:e vice ordförande Sara Astner (S) och 2:e vice ordförande Ullrica Hurtig Hedin (KD).

6. Informationsärende: Slutrapport Covid-19

Ärendebeskrivning

Informationsärende. Föredragande: Annelie Svensson, KPMG.

Handlingar i ärendet

- Borttagen på grund av sekretess

7. Informationsärende: Aktuellt från Sektor Välfärd

Ärendebeskrivning

Informationsärende. Föredragande: Caroline Engberg.
- Genomlysning Bemanningsenheten.
- Avskaffande av ofrivilliga delade turer - plan för det fortsatta arbetet
- Verksamhetsplan 2023 för Omvårdnadsnämnden till kommunplan 2023 med utblick 2024 - 2026
- Budget 2023 - förutsättningar/lägesbeskrivning
- Värdighetsgarantin

8. Beslutsärende: Ekonomisk månadsrapport för Omvårdnadsnämnden, september 2022

22ON113

Förslag till beslut

- Att godkänna den ekonomiska månadsrapporten för omvårdnadsnämnden avseende september 2022.

Ärendebeskrivning

Beslutsärende. Föredragande: Anders Paulsen.

Handlingar i ärendet

- Missiv, Ekonomisk månadsrapport för Omvårdnadsnämnden, september 2022
- Bilaga 1, Ekonomisk månadsrapport för Omvårdnadsnämnden, september 2022

9. Beslutsärende: Remiss - Förslag Riktlinje för intern styrning och kontroll för nämnder och bolag

22ON210

Förslag till beslut

- Att anta yttrandet som sitt eget.

Ärendebeskrivning

Beslutsärende. Föredragande: Martin Wagner, Anders Paulsen.

Handlingar i ärendet

- Remissyttrande Förslag Riktlinje för intern styrning och kontroll för nämnder och bolag
- Remiss - Förslag Riktlinje för intern styrning och kontroll för nämnder och bolag. Missiv (22KS245)
- Remiss - Förslag Riktlinje för intern styrning och kontroll för nämnder och bolag , Bilaga (22KS245)

10. Beslutsärende: Kurser/konferenser

Ärendebeskrivning

Beslutsärende.

11. Beslutsärende: Delegationsbeslut

22ON71

Förslag till beslut

- Att godkänna redovisningen av delegationsbeslut.

Ärendebeskrivning

Beslutsärende.

Handlingar i ärendet

- Borttagen på grund av sekretess
- Borttagen på grund av sekretess
- Borttagen på grund av sekretess
- Borttagen på grund av sekretess
- Borttagen på grund av sekretess

12. Kommande beslut: Remiss - Utökat informationsbyte

Ärendebeskrivning

Kommande beslut. Förinspelad presentation. Hans Andersson finns tillgänglig vid ev frågor.

Handlingar i ärendet

- Utökat informationsutbyte - presentation (ej ljud)
- Remissyttrande - Välfärdsstrategi i länets samtliga kommuner samt region Gävleborg
- Remissmissiv från kommunstyrelsen
- Remissmissiv - Utökat informationsutbyte
- Utökat informationsutbyte
- Bilaga 2 - Utökat informationsutbyte

13. Kommande beslut: Remiss - Välfärdsstrategi i länets samtliga kommuner samt region Gävleborg

22ON334

Ärendebeskrivning

Kommande beslut. Föredragande: Caroline Engberg.

Handlingar i ärendet

- Remissyttrande - Välfärdsstrategi i länets samtliga kommuner samt region Gävleborg
- Missiv - Välfärdsstrategi i länets samtliga kommuner samt region Gävleborg (22KS281)
- Välfärdsstrategi Gävleborg. En strategi för att nå välfärdens långsiktiga mål 2030, Nätverk Välfärd (22KS281)

14. Kommande beslut: Fördelning av föreningsstöd till pensionärsföreningar 2023

Ärendebeskrivning

Kommande beslut. Föredragande: Anders Paulsen.

15. Kommande beslut: Sammanträdesplanering år 2023 för Omvårdnadsnämnden

Ärendebeskrivning

Kommande beslut.

16. Informationsärende: Information om förebyggande arbete

Ärendebeskrivning

Informationsärende. Föredragande: Lars Lodin, Pia Gabrielli.

17. Informationsärende: Sektorns arbete med informationssäkerhet

Ärendebeskrivning

Informationsärende. Föredragande: Anita Härdelin, Adrian Severin Henriksson.

18. Informationsärende: Handlingsplan patientsäkerhet

Ärendebeskrivning

Informationsärende. Föredragande: Carin Thunman, Ulrika Carlsson, Johanna Storing.

19. Informationsärende: Utredning efter avveckling av korttidsenheter – nuläge och utvecklingsbehov

Ärendebeskrivning

Informationsärende. Föredragande: Caroline Engberg.

Handlingar i ärendet

- Utredning efter avveckling av korttidsenheter – nuläge och utvecklingsbehov.

20. Informationsärende: Avtalsuppföljning vård- och omsorgsboende Sätraåsen, Frösunda Omsorg AB

19ON405

Ärendebeskrivning

Informationsärende. Skriftlig rapport, ingen föredragning.

Handlingar i ärendet

- Avtalsuppföljning vård- och omsorgsboende Sätraåsen, Frösunda Omsorg AB

21. Informationsärende: Rapport från kontaktpolitikerbesök och deltagande i kurser/konferenser

Ärendebeskrivning

Informationsärende.

22. Informationsärende: Anmälningsärenden

Ärendebeskrivning

Informationsärende.

Handlingar i ärendet

- Protokoll Kommunfullmäktige 2022-09-26 § 16 - fyllnadsval
- §14 KF Fordonspolicy för Gävle kommunkoncern(22KS310-6) (0)
- Fordonspolicy - Beslutad av Kommunfullmäktige 2022-09-26 § 14 Diarienr 22KS310

Informationsärende: Slutrapport Covid-19

6

Beslutsärende: Ekonomisk månadsrapport för Omvårdnadsnämnden, september 2022

8

22ON113

Gävle
KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2022-10-20

Diarienummer: 22ON113

Handläggare:

Anders Paulsen
026-17 90 95
anders.paulsen@gavle.se

Nämnd:

Omvårdnadsnämnd

Ekonomisk månadsrapport för omvårdnadsnämnden, augusti 2022

Förslag till beslut

Att godkänna den ekonomiska månadsrapporten för omvårdnadsnämnden avseende september 2022.

Ärendebeskrivning

Omvårdnadsnämnden redovisar ett resultat t.o.m. september 2022 på plus 13,1 mnkr.

Resultatet för hela Välfärd Gävle t.o.m. september 2022 är plus 0,1 mnkr.

De största negativa avvikelserna inom omvårdnadsnämndens verksamheter finns inom hemtjänst egen regi (-4,6 mnkr) och vård- och omsorgsboende i egen regi (-25,8 mnkr). Till stor del har dessa avvikelser att göra med en hög sjukfrånvaro under dec 2021 – feb 2022, pandemins fjärde våg. Vilket har resulterat i väldigt höga personalkostnader i dessa verksamheter. Arbetet med bemannings- och schemaplanering kommer också att fortskrida under 2022, men är något försenat på grund av bemanningssituationen under sommaren och att arbetsgruppen har fått prioritera andra uppdrag, bland annat ofrivilligt delade turer.

De största positiva avvikelserna inom nämndens verksamhetsområden finns inom myndighetsfunktionen för lägre utförd hemtjänst än budget (26,3 mnkr). Har till stor del

att göra med att utförarna inte har kunnat utföra all beviljad tid under fjärde vågen av pandemin och att volymökningen har varit lägre än förväntat under de två första tertialen 2022.

Även köp av enskilda platser på vård- och omsorgsboenden avviker positivt (5,8 mnkr) under perioden. Då det finns flera lediga lägenheter hos de externa utförarna.

Det finns även en positiv avvikelse kring statsbidraget en god och nära vård från 2021 om 6,0 mnkr. Denna avvikelse är en engångsföreteelse och kommer inte förändras mer under året. Även den avsatta delen av statsbidraget - Säkerställa en god vård och omsorg av äldre personer till nämnden externa utförare kommer inte att nyttjas fullt ut, vilket ger en positiv avvikelse på ca 8,2 mnkr. Även den del av statsbidraget till de interna utförarna ger en positiv avvikelse på resultatet ca 6,0 mnkr, men kommer framförallt att kunna täcka de ökade kostnaderna på grund av covid 19 pandemin, vilket kommer ge en förbättrad avvikelse inom Våbo och hemtjänsten i egen regin.

Utifrån den information som finns vid prognostillfället så blir nämndens årsprognos plus 12,0 mnkr Detta trots att flera av nämndens verksamheter har haft en tuff start på året, utifrån den fjärde vågen av pandemin. Det här har resulterat i väldigt hög sjukfrånvaro, med många timvikarier, övertid och beordringar som resultat. På grund av nämndens positiva budgetavvikelser och lägre volymer ser nämnden inget behov av ett budgettillskott i dagsläget. Om omvårdnadsnämnden ser att det behovet förändras så kommer nämnden att återkomma till kommunstyrelsen för att äska medel för de ökade kostnaderna på grund av covid-19 pandemin.

Beslutsunderlag

I bifogad bilaga 1 redovisas omvårdnadsnämndens resultat för september 2022. Även investeringarna för hela 2022 och de ekonomiska effekterna av Covid-19 pandemin redovisas i bilagan.

Magnus Höijer
Sektorchef
Sektor Välfärd

Gävle
KOMMUN

Månadsrapport till nämnd

Omvårdnadsnämnd

September 2022

Diarienummer: 22ON113
Handläggare: Anders Paulsen

Innehållsförteckning

1 Resultatrapport 3
2 Resultat 3
3 Årsprognos 6
4 Investeringsverksamhet 8
5 Sammanfattande kommentarer till kommunstyrelsen (FU) 8

1 Resultatrapport

Omvårdnadsnämnden	Utfall 202201-202209	Budget 202201-202209	Avvikelse mot budget	Förändring % 2021 / 2022	Budget 202201-202212
Intäkter					
Taxor och avgifter	68 297	65 438	2 859	6,1%	87 250
Hyresintäkter	35 086	34 223	864	2,5%	45 630
Statsbidrag	49 937	43 504	6 433	160,7%	58 005
Övriga intäkter	40 709	39 057	1 652	-6,5%	52 125
Kommunbidrag	1 014 683	1 014 683	0	2,3%	1 352 911
Summa intäkter	**1 208 712**	**1 196 904**	**11 808**	**0,0%**	**1 595 921**
Kostnader					
Personalkostnader	-602 896	-607 149	4 253	-2,5%	-799 629
Inhyrd personal och konsulter	-22 825	-4 605	-18 220	278,9%	-6 140
Bidrag och transfereringar	-4 309	-876	-3 433	362,9%	-1 168
Köp av verksamhet och entreprenade	-361 362	-374 624	13 262	5,4%	-500 324
Hyror och fastighetskostnader	-114 606	-110 347	-4 260	6,2%	-147 844
Övriga kostnader	-26 082	-46 898	20 817	78,2%	-62 531
Material och förbrukning	-27 107	-22 288	-4 818	-34,8%	-29 718
Fordon och transporter	-12 217	-13 572	1 355	11,7%	-18 096
Måltider	-16 584	-16 067	-516	29,0%	-21 423
Avskrivningar och intern ränta	-7 647	-6 786	-861	37,2%	-9 048
Summa kostnader	**-1 195 635**	**-1 203 214**	**7 579**	**2,9%**	**-1 595 921**
Resultat	**13 077**	**-6 310**	**19 387**	**0,0%**	**0**

2 Resultat

Sammanfattning av resultatet för omvårdnadsnämnden, september 2022

Enligt bokföringen är det ackumulerade resultatet t.o.m. september plus 13,1 mnkr för hela nämndens ansvarsområde. Avvikelsen mot den periodiserade budgeten är för samma period plus 19,4 mnkr.

Totalt under perioden har de ökade personalkostnaderna på grund av covid-19 pandemin uppgått till ca -8 mnkr.

Kommentarer och åtgärder till större avvikelser i resultatet t.o.m. september 2022

<u>Vård- och omsorgsboende egen regi -25,8 mnkr (-22,5 mnkr aug)</u>

(Ökade kostnader covid våbo: -6,0 mnkr)

Kommentar till avvikelsen
Vård- och omsorgsboenden i egen regi redovisar en negativ avvikelse mot budget med totalt minus 22,5 mnkr. Detta innefattar också hälso- och sjukvårdsenheterna inom kontor boende och specialdemens på Flemminggatan i Gävle.

- Ordinarie vård- och omsorgsboende som har en negativ budgetavvikelse med ca minus 11,5 mnkr. Till stor del har dessa avvikelser att göra med en hög sjukfrånvaro under dec 2021 – feb 2022, pandemins fjärde våg, vilket har resulterat i utbeordringar. Detta innebär höga personalkostnader i dessa verksamheter.
- Fleminggatan (Våbo och specialdemens) avviker med minus ca 7,7 mnkr. Till stor del har dessa avvikelser att göra med en hög sjukfrånvaro under dec 2021 – feb 2022, pandemins fjärde våg. Vilket har resulterat i väldigt höga personalkostnader i dessa verksamheter.
- HSL-enheterna har en negativ budgetavvikelse med minus ca 6,6 mnkr. Här behöver

verksamheterna hyra sköterskor för att klara bemanningen och behovet kommer att fortgå under hela 2022.

Åtgärd till avvikelsen

Omvårdnadsnämnden kommer att återkomma till kommunstyrelsen om man skulle se ett behov av extra resurstillskott på grund av de höga kostnaderna för OB, övertid och vikarier med anledning av covid-19 pandemins fjärde våg. Arbetet med schema- och personalplaneringsgruppens stöd till chefer att genomföra schemaförändringar fortsätter under 2022. Utbildning i bemanningsekonomi för kontorets chefer genomfördes under hösten 2021 och återkommer som ett fokusområde under 2022, kopplat till schema- och personalplanering.

En del av denna avvikelse kommer även att kunna täckas av statsbidraget säkerställa en god vård och omsorg av äldre personer (den del som gäller kommunens egen regi om totalt ca 28,5 mnkr av 40,7 mnkr).

Hemtjänst egen regi, -4,6 mnkr (-5,6 mnkr aug)

(ca -2 mnkr covid)

Kommentar till avvikelsen

Kostnaderna för hemtjänsten i egen regi är 4,6 mnkr högre än budget för perioden. En stor anledning till de högre kostnaderna beror på ökade personalkostnader med anledning av kohortvård (covid-19 pandemin). Kohortvård bedrivs fortsatt, men enbart i de hemtjänstområden där det finns bekräftad eller misstänkt smitta. Detta innebär att en del hemtjänstområden kan återgå till normalläge avseende personalplanering.

Åtgärd till avvikelsen

Ingen åtgärd. Kostnaderna är till stor del en konsekvens av covid-19 pandemin och därav är ingen åtgärd aktuell i dagsläget.

En del av denna avvikelse kommer även att kunna täckas av statsbidraget säkerställa en god vård och omsorg av äldre personer (den del som gäller kommunens egen regi om totalt ca 28,5 mnkr av 40,7 mnkr).

Köp av plats Vård och omsorgsboende, 5,8 mnkr (7,5 mnkr aug)

Kommentar till avvikelsen

Kostnaderna för köp av platser på externa vård- och omsorgsboenden är 5,8 mnkr lägre än budget för perioden. De lägre kostnaderna beror på att flera av de externa utförarna har många lediga lägenheter på grund av covid 19-pandemin och därmed har köp av varit lägre under hela 2021 och är fortsatt lägre än det som planerades inför 2022.

Åtgärd till avvikelsen

Ingen åtgärd. Avvikelsen är den enskilt största positiva avvikelsen för nämnden.

Hemsjukvård, -7,1 mnkr (-5,7 mnkr aug)

Kommentar till avvikelsen

Kostnaderna för hemsjukvården är 7,1 mnkr högre än budget för perioden. De ökade kostnaderna avser OB, övertid på grund av hög sjukfrånvaro. Vilket också ger ett stort behov av inhyrda sjuksköterskor som följd, som ger en nettoeffekt på ca 6,4 mnkr i ökade kostnader. En del av avvikelsen beror också på eftersläpande fakturering av inhyrda sjuksköterskor avseende 2021.

Åtgärd till avvikelsen

Ingen åtgärd än att bevaka avvikelsen gällande OB och övertid på grund av fjärde vågen av

pandemin.

En del av denna avvikelse kommer även att kunna täckas av statsbidraget säkerställa en god vård och omsorg av äldre personer (den del som gäller kommunens egen regi om totalt ca 28,5 mnkr av 40,7 mnkr).

Hemtjänst myndighet, 26,3 mnkr (20,8 mnkr aug)

Kommentar till avvikelsen

Den största positiva avvikelsen inom nämndens verksamhetsområde finns inom myndighetsfunktionen och avser lägre utförd hemtjänst än budget (26,3 mnkr). Har till stor del att göra med att volymerna inte har ökat i den takt som budgeterades, samt att både interna och externa utförarna inte har kunnat utföra all beviljad tid under fjärde vågen av pandemin. Kostnaderna för externt köpt hemtjänst är 7,7 mnkr lägre än förväntat för perioden.

Åtgärd till avvikelsen

Ingen åtgärd

Statsbidrag ej bokförda 2021, 6,0 mnkr (6,0 mnkr aug)

Kommentar till avvikelsen

Statsbidrag för God och nära vård som ej blev bokförda som intäkter under 2021, men kostnaderna för arbetet fanns under 2021.

Åtgärd till avvikelsen

Ingen åtgärd

Dagverksamhet, 1,8 mnkr (1,8 mnkr aug)

Kommentar till avvikelsen

Dagverksamheten har haft lägre kostnader på grund av restriktioner på grund av covid-19 under perioden jan-maj. Under denna period har färre kunder kunnat var i verksamheten samtidigt. Detta har medfört lägre kostnader för resor, livsmedel och till viss del även vikariekostnader.

Åtgärd till avvikelsen

Ingen åtgärd

Gemensamma kostnader Rehab och Kurser, 2,1 mnkr (2,1 mnkr aug)

Kommentar till avvikelsen

Gemensamma kostnader för rehab och kurser avviker positivt med ca 2,1 mnkr. Denna avvikelse beror till stor del på att rehab-kostnaderna har belastat respektive verksamhet istället för centralt och att alla kurser som är planerade inte har genomförts ännu.

Åtgärd till avvikelsen

Ingen åtgärd

Statsbidrag ej utnyttjat externa utförare 2022, 8,2 mnkr (4,0 mnkr aug)

Kommentar till avvikelsen

Statsbidrag för att säkerställa en god vård och omsorg av äldre (totalt 12,2 för externa och totalt 40,7 mnkr för hela Gävle kommun) har inte utnyttjats i den omfattning av externa utförare som omvårdnadsnämnden möjliggjorde för verksamhetsåret 2022. Endast ca 4 mnkr kommer att

nyttjas och medför därmed att en del av egen regins kostnader kan täckas av dessa medel.

Åtgärd till avvikelsen

Ingen åtgärd

Statsbidrag egen regi 2022, 6,0 mnkr (0,0 mnkr aug)

Kommentar till avvikelsen

Statsbidrag för att säkerställa en god vård och omsorg av äldre (totalt 28,5 för egen regin och totalt 40,7 mnkr för hela Gävle kommun) har ännu inte fördelats fullt ut. Dessa ger ytterligare en kostnadstäckning om ca 8,0 mnkr på helåret 2022 för nämndens olika verksamheter. De kommer alltså kunna ge kostnadstäckning för den ökade personalkostnaden på grund av covid-19 pandemin. Vilket istället minskar den negativa avvikelsen inom Våbo och Hemtjänst egen regi.

Denna typ av statsbidrag är tyvärr svåra att hantera när förutsättningarna för bidraget förändras, men nämnden ska såklart ta del av dem i så stor utsträckning som möjligt.

Åtgärd till avvikelsen

Ingen åtgärd

3 Årsprognos

Utifrån den information som finns vid prognostillfället så blir nämndens totala årsprognos plus 12,0 mnkr. Detta trots att flera av nämndens verksamheter har haft en tuff start på året, utifrån den fjärde vågen av pandemin. Det här har resulterat i väldigt hög sjukfrånvaro, med många timvikarier, övertid och beordringar som resultat. Omvårdnadsnämnden ser i dagsläget inget behov av resultattillskott, men om behov uppstår får nämnden återkomma till kommunstyrelsen för extra resurstillskott på grund av de höga kostnaderna för OB, övertid och vikarier med anledning av covid-19 pandemins fjärde våg.

Prognos per avvikelse

Vård- och omsorgsboende egen regi, -28,0 mnkr

(varav våbo -20 mnkr, HSL -8 mnkr)

(Ökade kostnader covid våbo: -6,0 mnkr)

Kommentar till prognosen
Vård- och omsorgsboenden i egen regi innefattar också hälso- och sjukvårdsenheterna inom kontor boende och specialdemens på Flemminggatan i Gävle och har haft höga kostnader i början av året till största del beroende på pandemins fjärde våg. De ökade kostnaderna beräknas bli ca 28 mnkr högre än budget (inkl. covid 19).

Avvikelsen beror till stor del på bemanningssituationen under huvudsemesterperioden, då verksamheten inte fick tillgång till vikarier enligt den planering som gjorts. Personalbristen som uppstod har hanterats med beordring av ordinarie medarbetare samt i några fall avbruten eller senarelagd semester med särskild ersättning som kompensation. Även arbetet med schema- och personalplanering har försenats något då arbetsgruppens resurser har fått prioritera de politiska uppdragen avseende minskat heltidsmått för nattarbete samt avskaffande av ofrivilliga delade turer.

Omvårdnadsnämnden ser i dagsläget inget behov av resultattillskott, men om behov uppstår får nämnden återkomma till kommunstyrelsen för extra resurstillskott på grund av de höga kostnaderna för OB, övertid och vikarier med anledning av covid-19 pandemins fjärde våg.

Hemtjänst egen regi, -8,0 mnkr

(ca -2 mnkr covid)

Kommentar till prognosen

Kostnaderna för hemtjänsten i egen regi har varit högre än förväntat och beror på ökade personalkostnader med anledning av kohortvård (covid-19 pandemin). Kohortvård bedrivs fortsatt, men enbart i de hemtjänstområden där det finns bekräftad eller misstänkt smitta. Detta innebär att en del hemtjänstområden kan återgå till normalläge avseende personalplanering.

Köp av plats Vård och omsorgsboende, 10,0 mnkr

Kommentar till prognosen

Kostnaderna för köp av platser på externa vård- och omsorgsboenden beräknas bli 10,0 mnkr lägre än planerat för 2022. Flera av de externa utförarna har många lediga lägenheter på grund av covid 19-pandemin och därmed har köp av varit lägre under hela 2021 och kommer fortsatt också vara lägre än det som planerades inför 2022.

Hemsjukvård, -8,0 mnkr

Kommentar till prognosen

De ökade kostnaderna inom hemsjukvården, avseende OB, övertid med anledning av hög sjukfrånvaro beräknas bli 8,0 mnkr högre än planerat. Även ökade kostnader för inhyrda sköterskor är med i denna prognos.

Hemtjänst myndighet, 30,0 mnkr

Kommentar till prognosen

De lägre kostnaderna för utförd hemtjänst beräknas bli ca 30 mnkr än planerat på helåret 2022. Detta har till stor del att göra med att både interna och externa utförarna inte har kunnat utföra all beviljad tid under fjärde vågen av pandemin och att volymerna är något lägre än planerat för helåret.

Statsbidrag ej bokförda 2021, 6,0 mnkr

Kommentar till avvikelsen

Statsbidrag för God och nära vård som ej blev bokfört under 2021, bidrar till att nämndens resultat blir 6 mnkr bättre under 2022.

Dagverksamhet, 2,0 mnkr

Kommentar till avvikelsen

Dagverksamheten har haft lägre kostnader på grund av restriktioner på grund av covid-19 under perioden jan-maj. Nu är dock verksamheten åter i normal drift.

Statsbidraget säkerställa en god vård och omsorg av äldre, 8,0 mnkr

Kommentar till avvikelsen

Med anledning av att externa utförare inte ansökte om att få ta del av statsbidraget - Säkerställa en god vård och omsorg av äldre personer i den omfattning som omvårdnadsnämnden möjliggjorde, så medför det att vissa kostnader (negativa avvikelser i prognosen) inom nämndens verksamhet kan täckas av detta statsbidrag.

4 Investeringsverksamhet

Utfallet på investeringsverksamheten är till och med september 2,7 mnkr av den totala budgeten på 13,8 mnkr. Alla medel är tänkta att användas under verksamhetsåret. Omvårdnadsnämnden hade i bokslutet 2021 kvar pengar till investeringar som inte användes under året, uppgående till totalt ca 5,0 mnkr. Fullmäktige beslutade om en överföring av detta belopp till 2022 under våren 2022.

5 Sammanfattande kommentarer till kommunstyrelsen (FU)

Resultat / Årsprognos/Investeringsverksamhet

Omvårdnadsnämnden redovisar ett resultat t.o.m. september 2022 på plus 13,1 mnkr.

Resultatet för hela Välfärd Gävle t.o.m. september 2022 är plus 0,1 mnkr.

De största negativa avvikelserna inom omvårdnadsnämndens verksamheter finns inom hemtjänst egen regi (-4,6 mnkr) och vård- och omsorgsboende i egen regi (-25,8 mnkr). Till stor del har dessa avvikelser att göra med en hög sjukfrånvaro under dec 2021 – feb 2022, pandemins fjärde våg. Vilket har resulterat i väldigt höga personalkostnader i dessa verksamheter. Arbetet med bemannings- och schemaplanering kommer också att fortskrida under 2022, men är något försenat på grund av bemanningssituationen under sommaren och att arbetsgruppen har fått prioritera andra uppdrag, bland annat ofrivilligt delade turer.

De största positiva avvikelserna inom nämndens verksamhetsområden finns inom myndighetsfunktionen för lägre utförd hemtjänst än budget (26,3 mnkr). Har till stor del att göra med att utförarna inte har kunnat utföra all beviljad tid under fjärde vågen av pandemin och att volymökningen har varit lägre än förväntat under de två första tertialen 2022.

Även köp av enskilda platser på vård- och omsorgsboenden avviker positivt (5,8 mnkr) under perioden. Då det finns flera lediga lägenheter hos de externa utförarna.

Det finns även en positiv avvikelse kring statsbidraget en god och nära vård från 2021 om 6,0 mnkr. Denna avvikelse är en engångsföreteelse och kommer inte förändras mer under året. Även den avsatta delen av statsbidraget - Säkerställa en god vård och omsorg av äldre personer till nämnden externa utförare kommer inte att nyttjas fullt ut, vilket ger en positiv avvikelse på ca 8,2 mnkr. Även den del av statsbidraget till de interna utförarna ger en positiv avvikelse på resultatet ca 6,0 mnkr, men kommer framförallt att kunna täcka de ökade kostnaderna på grund av covid 19 pandemin, vilket kommer ge en förbättrad avvikelse inom Våbo och hemtjänsten i egen regin.

Utifrån den information som finns vid prognostillfället så blir nämndens årsprognos plus 12,0 mnkr Detta trots att flera av nämndens verksamheter har haft en tuff start på året, utifrån den fjärde vågen av pandemin. Det här har resulterat i väldigt hög sjukfrånvaro, med många timvikarier, övertid och beordringar som resultat. På grund av nämndens positiva budgetavvikelser och lägre volymer ser nämnden inget behov av ett budgettillskott i dagsläget. Om omvårdnadsnämnden ser att det behovet förändras så kommer nämnden att återkomma till kommunstyrelsen för att äska medel för de ökade kostnaderna på grund av covid-19 pandemin.

Beslutsärende: Remiss - Förslag Riktlinje för intern styrning och kontroll för nämnder och bolag

9

22ON210

Gävle KOMMUN

Yttrande

2022-10-11

Diarienummer: 22ON210

Handläggare:

Martin Wagner
026-17 92 27
martin.wagner@gavle.se

Nämnd:

Omvårdnadsnämnd

Remissyttrande – Förslag till ny riktlinje för intern styrning och kontroll för nämnder och bolag

Förslag till beslut

Att anta yttrandet som sitt eget.

Bakgrund

Omvårdnadsnämnden har möjlighet att lämna remissyttrande på förslag till ny riktlinje för intern styrning och kontroll för nämnder och bolag. Den ersätter det tidigare dokumentet ”Intern kontroll av ekonomi och verksamhet – Reglemente” antaget av kommunfullmäktige 1999-05-31. Remissvaret ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast 31 oktober 2022.

Omvårdnadsnämndens yttrande

Den nya riktlinjen utgår från ramverket COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Comission), som är en välkänd modell gällande intern styrning och kontroll.

Socialnämnden är positiv till att den nya riktlinjen utgår från hela COSO-modellen:

1. Styr- och kontrollmiljö
2. Riskvärdering
3. Kontrollaktiviteter
4. Information och kommunikation
5. Uppföljning.

Det tidigare reglementet är daterat och den interna kontrollen har varit koncentrerats framför allt på riskvärdering och kontrollaktiviteter. Enligt de nya riktlinjerna ska också nämndens styr- och kontrollmiljö, som består av styrdokument, processer och systemstöd, beskrivas. Dessutom betonas att det ska finnas rutiner för informationshantering och kommunikation. Detta säkerställer en bredare beskrivning av nämndens verksamhet och tillförsäkrar en intern styrning och kontroll som ger en rimlig försäkran om uppnåendet av mål som rör verksamheten, rapportering och följsamhet gentemot lagar och regler.

Synpunkter

- Omvårdnadsnämnden anser att sid nio bör arbetas om då denna är otydlig, samt möjligen i stället vara en bilaga till aktuell riktlinje
- Rubriken ”Rapportering av intern styrning och kontroll Begrepp att skilja på” hänger inte samman med innehållet i efterföljande text.
- Att ange specifika verksamhetssystem i en riktlinje är problematiskt. Att ange att all riskvärdering ska ske i stratsys är ett problem så länge inte informationssäkerhetsaspekten är utklarad i stratsys. Det bör räcka att skriva ”att riskvärdering ska ske kontinuerligt” eller liknande.
- Anvisningar som riktas till nämnder bör vara beslutade av kommunstyrelsen, inte av en enhet inom förvaltningsorganisationen. Detta för att styrkedjan ska vara tydlig.
- Omvårdnadsnämnden förutsätter vidare att dokumentet bearbetas språkligt i sin helhet.

Magnus Höijer
Sektorchef
Sektor Välfärd

Omvårdnadsnämnden har ålagts svara på remiss gällande Förslag till ny riktlinje för intern styrning och kontroll för nämnder och bolag.

Remissen hanteras av Omvårdnadsnämnden vid sammanträdet den 27 oktober 2022. Martin Wagner, strateg för kvalitets- och verksamhetsutveckling, har varit ansvarig handläggare i ärendet.

Gävle KOMMUN

Missiv

Ärende Dnr 22KS245
Dok/Handl id 22KS245-2
2022-06-07

Jenny Westerlund
Telefon 026-17 87 23
jenny.1.westerlund@gavle.se

Till	Nämnder och bolag
Ärende	Riktlinje för intern styrning och kontroll för nämnder och bolag
Vårt dnr	**22KS245**
	Begäran om yttrande i rubricerat ärende
Handlingar	Förslag – Riktlinje för intern styrning och kontroll för nämnder och bolag
Svarsdatum	**Svar senast den 31 oktober 2022**

Remiss – Förslag till ny riktlinje för intern styrning och kontroll för nämnder och bolag

Styrning och stöd, Ekonomiavdelningen har tagit fram förslag till ny riktlinje för intern styrning och kontroll för nämnder och bolag. Den ersätter det tidigare dokumentet ”Intern kontroll av ekonomi och verksamhet – Reglemente” antaget av kommunfullmäktige 1999-05-31.

Remissvar skickas till kommunstyrelsen@gavle.se senast den **31 oktober 2022.** Märk yttrandet ” Riktlinje för intern styrning och kontroll för nämnder och bolag” samt med diarienummer **22KS245**.

Frågor besvaras av:

Jenny Westerlund
Redovisningsekonom
026-17 87 23
jenny.1.westerlund@gavle.se

Enligt uppdrag:

Registrator
Styrning och stöd
Administrativa avdelningen
Kanslienheten

Gävle KOMMUN

Riktlinje för intern styrning och kontroll för nämnder och bolag

Förord

Denna riktlinje ersätter det tidigare dokumentet ” Intern kontroll av ekonomi och verksamhet - Reglemente” antaget av kommunfullmäktige 1999-05-31. Riktlinjen utgår från det gemensamma reglementet för nämnder samt ägardirektiven. Riktlinjen gäller för Gävle kommunkoncern exklusive delägda bolag och kommunala förbund.

Med vänliga hälsningar,

Martin Svaleryd

Ekonomidirektör

Ekonomiavdelningen

Inledning

Intern styrning och kontroll är en central del av verksamhets -och ekonomistyrningen och omfattar alla system, processer och rutiner. Enligt Kommunallagen (6 kap 6 §) ska nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämnderna ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt. Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap 1§ har lämnats över till någon annan, exempelvis ett kommunalt bolag.

Intern styrning och kontroll är en viktig del av nämnders och bolags systematiska kvalitetsarbete. Informationsutbyte mellan nämnder och bolag är en väsentlig del avseende kvalitetsarbete

Definition av intern styrning och kontroll

Intern styrning och kontroll är en process, utförd av en organisations styrelsen/nämnd, ledning och annan personal, utformad för att ge en rimlig försäkran om uppnåendet av mål som rör verksamheten, rapportering och följsamhet gentemot lagar och regler.

Ramverk/modell

Gävle kommunkoncern tillämpar ramverket/modellen COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Comission www.coso.org) som är en välkänd

modell över hela världen gällande intern styrning och kontroll.

Tydliga mål inom nedan områden är en förutsättning för god intern kontroll

- Ändamålsenlig och effektiv verksamhet
- Efterlevnad av externa och interna regelverk
- Tillförlitlig rapportering internt och externt

Med **ändamålsenlig och effektiv verksamhet** menas bland annat att

- disponera tillgängliga resurser så effektivt som möjligt för uppnående av fastställda mål

- säkerställa god ekonomisk hushållning enligt Kommunallagen 11 kap 1§ Säkerställandet av god ekonomisk hushållning görs genom att tillgängliga medel i budgetprocessen fördelas med beaktande av risk och osäkerhet i verksamheterna samt i samhällsekonomin. Den ekonomiska utvecklingen måste därefter löpande stämmas av mot budget och mål.

- utvärdera verksamheters prestationer gentemot medborgarens behov,

- vidmakthålla och tillföra erforderlig kompetens på alla nivåer i organisationen

Med **efterlevnad av externa och interna regelverk**

menas att lagar, förordningar och föreskrifter som nämnd/bolag har att förhålla sig till följs och att de interna regelverk som kommunfullmäktige beslutar om följs.

Så som policys och riktlinjer, men även ägardirektiv och reglementen.
Styrdokument kan vara beslutade av den egna nämnden/styrelsen men även kommunfullmäktige. Exempel på styrdokument:

Lagar, förordningar och föreskrifter
Bolagsordning
Arbetsordning för styrelsen
Delegationsordning
Attestordning
Internbudget
Verksamhetsplan

Med **tillförlitlig redovisning och rapportering** menas att all rapportering (även icke-finansiell) ska vara riktig, fullständig och ge en rättvisande bild av informationen, så att beslutsfattare ska kunna vidta erforderliga åtgärder. Exempel på rapportering:

- Intern finansiell rapportering
-Övrig intern rapportering
-Extern finansiell rapportering

- Övrig extern rapportering

Den interna styrningen och kontrollen består enligt COSO-modellen av fem komponenter för att uppnå dessa tre mål.

1) Styr-och kontrollmiljö

Styr-och kontrollmiljön är grunden och förutsättningen för intern styrning och kontroll och innefattar bland annat kommunkoncernens etiska värderingar, organisationsstruktur och kompetensförsörjning. Den innnefattar även att relevanta styrdokument finns på plats som reglerar ansvar och roller. En fungerande IT-systemmiljö för effektiva processer inom de olika verksamheterna som bedrivs inom kommunkoncernen utgör även en väsentlig del av styr-och kontrollmiljön.

Vilka väsentliga processer har nämnden/bolaget?

De kommungemensamma styrprocesserna

- Ekonomi och verksamhetsstyrning
- HR och organisation
- Verksamhetsutveckling och kvalitetsledning

Är ytterst kommunstyrelsens ansvar att utvärdera och följa upp.

Vad har nämnden/bolaget för styrdokument?

Vad har nämnden/bolaget för systemstöd?

2) Riskvärdering

En viktig del av intern kontroll är riskmedvetenhet. En riskmedveten organisation är bättre förberedd på “oförutsedda” händelser. Det ger en ökad effektivitet och tillförlitlighet i styrningen av verksamheten. God riskmedvetenhet skapar förtroende internt såväl som externt. Riskvärdering görs mot den kontrollmiljön som nämnd/bolag identifierar, risker identifieras och analyseras och hanteras efter riskkategorisering och väsentlighet.

3) Kontrollaktiviteter

Kontrollaktiviteter ska identifieras och utformas för att hantera risker till en acceptabel nivå. Kontrollaktiviteter kan vara manuella, automatiska, förebyggande eller upptäckande. Generella IT Kontroller ska identifieras/ användas om möjligt. Exempel på en generell IT–kontroll: En spärr i lönesystemet som förhindrar att lön utbetalas felaktigt. Dessa kontrollaktiviteter dokumenteras och följs upp i Stratsys.

4) Information och kommunikation

För att den interna styrningen och kontrollen ska fungera på ett effektivt sätt krävs att det finns en rutin för informationshantering och kommunikation. Såväl inom den egna myndigheten som kommunkoncernen. Detta gäller även information och kommunikation inom kommunkoncernen. Ledningen på olika nivåer måste säkerställa att den får den informationen som behövs för att kunna styra, följa upp och rapportera verksamheten.

Hur kommuniceras information mellan nämnder och bolag? Hur säkerställs att kommunkoncernen är en lärande organisation inom informationsutbyte?

5) Uppföljning

Utvärdering och uppföljning av den interna kontrollen ska ske för att säkerställa att de övriga komponenterna i COSO-modellen fungerar på ett tillfredsställande sätt. Under denna komponent görs en samlad utvärdering av styrning-och kontrollmiljön, riskvärdering, kontrollaktiviteter och information och kommunikation. Har det upptäckts några brister? Har bristerna rapporterats? Finns åtgärdsplan framtagen?

Organisation och roller

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har i och med uppsiktsplikten (KL 6:1) ansvar för det övergripande arbetet med intern styrning och kontroll. Med det innebär bland annat att säkerställa att det finns övergripande riktlinjer för intern styrning och kontroll samt att bistå nämnder och bolag med hjälp vad gäller frågor kring intern styrning och kontroll. Det är även kommunstyrelsens ansvar att en organisation kring intern kontroll upprättas inom kommunkoncernen. Kommunstyrelsens tjänstemannaorganisation har rätt att utfärda närmare instruktioner och anvisningar, samt revidera dessa vid behov, för arbetet med intern styrning och kontroll.

Övriga nämnder

Nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. Den enskilda nämnden har därvid att tillse att en organisation upprättas för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde.

Bolagen

Bolagsstyrelserna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. Den enskilda bolagsstyrelsen har därvid att tillse att en organisation upprättas för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde.

Sektorchef och verkställande direktör

Inom nämndens/bolagets verksamhetsområde kan sektorchef/verkställande direktör ta fram egna riktlinjer och anvisningar om erforderligt. Dessa riktlinjer/anvisningar skall antagas av respektive nämnd/bolagsstyrelse.

Sektorchef/verkställande direktör är skyldig att löpande rapportera till nämnden/bolagsstyrelsen om hur den interna kontrollen fungerar.

Verksamhetsansvariga

De verksamhetsansvariga cheferna på olika nivåer i organisationen är skyldiga att följa antagna riktlinjer och anvisningar om intern kontroll samt att informera övriga anställda om riktlinjernas och anvisningarnas innebörd. Vidare har de att verka för att de arbetsmetoder som används bidrar till en god intern kontroll.

Övriga anställda

Övriga anställda är skyldiga att följa beslutade riktlinjer och anvisningar i sitt arbete.

Revisorerna

Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och, från ekonomisk synpunkt, tillfredställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnder och bolag är tillräcklig. (KL 12:1) Revisorernas ansvar är begränsat till att granska om kommunens interna styrning och kontroll är tillfredställande och ansvarar således inte för den interna styrningen och kontrollen.

Rapportering av intern styrning och kontroll
Begrepp att skilja på:

Rapportering

Innefattar allt det som nämnd/bolag har som uppgift att rapportera så väl internt (nämnd/styrelse/KF) som externt. Tillförlitlig rapportering är ett av de mål som uppfylls med en God intern kontroll.

Uppföljning

Innefattar det arbetet som föregås av en rapportering och som leder till åtgärder. Exempelvis följer nämnd/styrelse upp att verksamhetsplanen utförs genom att ta del av verksamhetsrapporten. Nämnd/styrelse följer upp den interna kontrollen som helhet genom att utvärdera den årliga rapporteringen som sammanställs av utnämnda tjänstepersoner.

Nämnderna och bolagens rapportering av arbetet med intern kontroll och styrning

Varje nämnd/bolag ska i Stratsys (eller annat system som utses av kommunstyrelsens tjänstepersonsorganisation) kontinuerligt dokumentera hur de olika komponenterna enligt COSO-modellen ser ut. Detta ska göras utifrån de tillämpningsanvisningar och tidplan som kommunstyrelsens enhet ***Planering och Uppföljning*** (eller motsvarande enhet) upprättar.

Varje nämnd/bolag ska årligen följa upp hur styr-och kontrollmiljö, riskvärdering, kontrollaktiviter, information och kommunikation fungerar genom den femte komponenten uppföljning. Denna uppföljning ska antas av nämnd/styrelse året efter verksamhetsåret. Efter det ska uppföljningsrapporten skickas till SG ekonomi, enhet Planering och uppföljning.

Kommunstyrelsen ska, utöver sin egen uppföljning, göra en övergripande analys över de samlade uppföljningsrapporterna som en del av kommunstyrelsens uppsiktsroll. Den övergripande analysen ska sedan beslutas i kommunstyrelsen året efter verksamhetsåret.

Beslutsärende:
Delegationsbeslut
11
22ON71

Kommande beslut: Remiss - Utökat informationsbyte

12

Utökat informationsutbyte.

DS 2022:13

Hans Andersson
2022-10-19

Utökat informationsutbyte

- Sveriges kommuner har blivit ombedda att lämna synpunkter på slutredovisning av utredning (Fi2021:B) som haft i uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.
- Informationsutbytet syftar till att säkerställa att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor har tillgång till information om enskilda personer och företag för att fatta korrekta beslut i fråga om ersättningar från välfärdssystemen, och för att motverka arbetslivskriminalitet.
- Utredningen uppmärksammar att hinder mot informationsutbytet i första hand är rättsliga och i andra hand tekniska eller kopplade till tillämpning av regelverket.

Utredningens utgångspunkter

Gävle KOMMUN

- Felaktiga utbetalningar och arbetslivskriminalitet är ett omfattande och växande problem. Felaktiga utbetalningar urholkar förtroendet för välfärdssystemen och har uppskattats till 18 miljarder kronor årligen.
- Regelverket för sekretess mellan myndigheter är 40 år gammalt och har över tid blivit svåröverskådligt samtidigt som samhällsutvecklingen har skapat ett allt större behov av informationsutbyte.
- Det intrång i den enskildes personliga integritet som ett utökat informationsutbyte innebär, ska vägas mot möjligheterna för myndigheter att fullgöra sina uppdrag.

3 av utredningens förslag berör kommuner

- *Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, kap 5).* En ny bestämmelse införs som rättslig grund för kommuner, statliga myndigheter och arbetslöshetskassor att lämna ut *offentliga* uppgifter på eget initiativ.

3 av utredningens förslag berör kommuner

- *Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, kap 10).* En ny generell sekretessbrytande bestämmelse införs. Uppgifter som kommuner, statliga myndigheter eller arbetslöshetskassor förfogar över och som omfattas av sekretess, ska kunna lämnas till andra myndigheter om uppgiften behövs för den mottagande myndigheten. Uppgiften ska få lämnas ut såväl på begäran som på eget initiativ.
  - Socialtjänsten är undantagen vilket innebär att Gävle kommun inte får bryta sekretess och lämna uppgifter rörande socialtjänstens verksamheter, men däremot övriga verksamheter inom Välfärd Gävle, t.ex. Vuxenutbildningen och hemsjukvård

3 av utredningens förslag berör kommuner

- *Förslag till ändring i socialtjänstlagen (2001:453)*
  Kommunen åläggs en underrättelseskyldighet gentemot Försäkringskassan. Socialnämnden ska underrätta Försäkringskassan när beslut om insatser för enskilda upphör eller ändras, om uppgifterna är av betydelse för ärenden som omfattas av Socialförsäkringsbalken (och även om uppgifterna omfattas av sekretess enligt övriga lagförslag).

Gävles kommuns svar (Yttrande)

- Gävle kommun stödjer förslagen för ökat informationsutbyte och dess syfte att motverka felaktiga utbetalningar och arbetslivskriminalitet.
- Gävle kommun önskar att fortsatta utredningar uppmärksammar behov av förbättrade möjligheter för kommuners informationsutbyte med myndigheter men även mellan kommuner.
- Gävle kommun anser underrättelseskyldigheten mot Försäkringskassan riskerar att skapa en stor arbetsmängd, eftersom Försäkringskassan underskattat mängden ärenden som underrättelseskyldigheten omfattar.

Regeringens arbete mot felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet.

- Regeringens arbete mot felaktiga utbetalningar och brottslighet i välfärdssystemen - Regeringen.se
- Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen - Regeringen.se
- Ny myndighet för att motverka välfärdsbrottslighet - Regeringen.se

Gävle
KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2022-10-10

Diarienummer: 22ON334

Handläggare:

Magnus Höijer
026-17 80 00
magnus.hoijer@gavle.se

Nämnd:

Omvårdnadsnämnden

Remissyttrande – Välfärdsstrategi i länets samtliga kommuner samt Region Gävleborg

Förslag till beslut

Att anta yttrandet som sitt eget, samt

Att föreslå Kommunstyrelsen att anta Välfärdsstrategin för den samverkan Gävle kommun genomför inom ramen för Nätverk Välfärd, att den därmed ersätter tidigare överenskommelser rörande länssamverkan.

Bakgrund

2020 gav Nätverk Välfärd Länsledning i uppdrag att arbeta fram en Välfärdsstrategi som ska ersätta de så kallade gemensamma utgångspunkterna som är de övergripande överenskommelserna för samverkan mellan Region Gävleborg och länets kommuner inom välfärdsområdet. Strategin ska således stödja samverkan på länsnivå, och ska inte ersätta eller komplettera lokala styrdokument.

Strategin ska ge en överordnad inriktning och struktur av samverkansarbete inom välfärdsområdet för att nå målen för välfärden. Strategin ska stödja i att göra gemensamma prioriteringar för vår samverkan inom välfärdsområdet. Strategin ska också stödja Nätverk Välfärd att kunna fastställa gemensamma mål inom prioriterade områden.

Baserat på Välfärdsstrategin ska Länsledning ta fram årliga handlingsplaner för samverkan för att omsätta strategin i konkreta åtgärder.

Region Gävleborg som innehar rollen som ordförande för Nätverk Välfärd har nu överlämnat strategin till respektive kommun att hantera. Handlingen inkom till Gävle kommun 29 juni 2022.

Nätverk Välfärd och Länsledning Välfärd

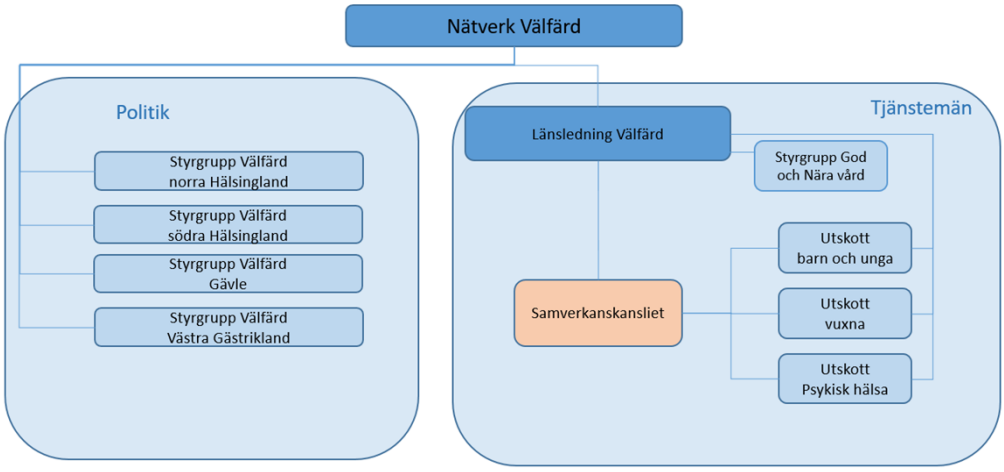
Nätverk Välfärd är en politisk ledningsgrupp bestående av ordförande för social-, omsorgs-, omvårdnadsnämnd eller motsvarande, och för barn- och utbildningsnämnd eller motsvarande inom kommunerna samt ledamöter i hälso- och sjukvårdsnämnden Region Gävleborg.

Denna politiska ledningsgrupp tar det gemensamma ansvaret för att på en övergripande nivå identifiera behov av, initiera, leda och utvärdera samt utveckla de gemensamma samverkansfrågorna i Gävleborgs län. Som en följd av detta blir också nätverkets uppgift att identifiera, analysera och åtgärda systemfel och andra hinder i våra välfärdssystem, som försvårar sådana samverkanslösningar.

Länsledning Välfärd arbetar på uppdrag av Nätverk Välfärd som är det politiskt sammanhållna samverkansforumet inom Gävleborgs län. Länsledning är en strategisk samverkansledning bestående av förvaltningschefer eller motsvarande inom socialtjänst, omsorg/omvårdnad, utbildning inom kommunerna, samt inom Region Gävleborg. Denna samverkansledning har på en övergripande nivå ansvar för att identifiera, initiera, leda och utvärdera samt utveckla gemensamma samverkansfrågor i Gävleborgs län.

Länsledning har två ordförande:

- Tina Mansson Söderlund, Bitr. Hälso-och sjukvårdsdirektör, Region Gävleborg
- Magnus Höijer, Sektorchef Välfärd Gävle kommun



Gävle kommun

Gävle kommun representeras i Nätverk Välfärd av ordförandena för Utbildningsnämnden, Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden, Socialnämnden samt Omvårdnadsnämnden, samt ordföranden för Sociala hållbarhetsutskottet.

I Länsledning representeras Gävle kommun av sektorchef för Utbildning Gävle, sektorchef för Välfärd Gävle samt biträdande sektorchef för Välfärd Gävle.

Välfärdsstrategin ersätter ett antal samverkansdokument som Gävle kommun tidigare beslutat, sk gemensamma utgångspunkter som idag ligger till grund för den samverkan som sker på länsnivå.

Välfärdsstrategin kommer alltså att vara, som framgår i bakgrundsavsnittet, ett dokument för samverkan mellan länets kommuner och Region Gävleborg.

Yttrande

Strategin fyller sitt syfte att ge förutsättningar till en god samverkan mellan länets kommuner och regionen inom nämndens områden. Den ger också förutsättningar att hantera samverkansfrågor på en strategisk nivå, och skapa en tydlighet i vad tjänstemannasidan genom Länsledning ska fokusera på.

Magnus Höijer
Sektorchef
Sektor Välfärd

Omvårdnadsnämnden har ålagts svara på remiss gällande Välfärdsstrategi.

Remissen hanteras av Omvårdnadsnämnden vid sammanträdet den 24 november 2022. Sektorchef, Magnus Höijer har varit ansvarig handläggare i ärendet.

Från: Välfärd Gävle - Omvårdnadsnämnd (e-post) <omvardnadsnamnd@gavle.se>
Till: "Platina-ON (e-post)" <platina-on@gavle.se>
Ämne: VB: Remiss av Ds 2022:13 Utökat informationsutbyte – Svar senast 24/11 2022
Skickat: 2022-08-25 07:58:22

Från: Välfärd Gävle - Omvårdnadsnämnd (e-post) <omvardnadsnamnd@gavle.se>
Skickat: den 24 augusti 2022 13:40
Till: Platina-ON (e-post) <platina-on@gavle.se>
Ämne: VB: Remiss av Ds 2022:13 Utökat informationsutbyte – Svar senast 24/11 2022

Från: Kommunstyrelsen (e-post) <kommunstyrelsen@gavle.se>
Skickat: den 24 augusti 2022 11:44
Till: Välfärd Gävle - Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnd (e-post) <afnamnd@gavle.se>; Välfärd Gä
Socialnämnd (e-post) <socialnamnd@gavle.se>; Välfärd Gävle - Omvårdnadsnämnd (e-post)
<omvardnadsnamnd@gavle.se>
Ämne: VB: Remiss av Ds 2022:13 Utökat informationsutbyte – Svar senast 24/11 2022

Till Välfärdsnämnderna för direktbesvarande till Regeringskansliet.

Med vänlig hälsning

Registrator
Styrning och stöd
Kanslienheten

Gävle kommun
801 84 GÄVLE
Stadshuset, Drottninggatan 22
Telefon: 026-17 80 00

Från: Aleksandra Lubarda Pavlovic <aleksandra.lubarda.pavlovic@regeringskansliet.se> **För** FI Informatio
Skickat: den 24 augusti 2022 10:00
Till: registrator@arbetsformedlingen.se; arbetsmiljoverket@av.se; kommunen@boden.se;
bolagsverket@bolagsverket.se; medborgarcenter@botkyrka.se; info@bra.se; info@byggforetagen.se;
registrator@csn.se; kommunen@danderyd.se; Ola Pettersson <ola.pettersson@regeringskansliet.se>; Li
<linnea.blomme@regeringskansliet.se>; domstolsverket@dom.se; huvudregistrator@ekobrottsmyndigh
registrator@esv.se; kommunstyrelse@enkoping.se; stockholm-gotland@byggnads.se; info@foretagarna.
<exp-hkv@mil.se>; huvudkontoret <huvudkontoret@forsakringskassan.se>; forvaltningsrattenistockholm
post@gallivare.se; regiongotland@gotland.se; Kommunstyrelsen (e-post) <kommunstyrelsen@gavle.se>
stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; haningekommun@haninge.se; kommun@hoor.se; iaf@
registrator@inspsf.se; registrator.vss@ivo.se; ifau@ifau.uu.se; imy@imy.se; registrator@jk.se; info@jam
kommunstyrelse@jonkoping.se; kommun@kalmar.se; karlstadskommun@karlstad.se;
kommunledningsforvaltningen@katrineholm.se; kommun@kiruna.se; konkurrensverket@kkv.se;
kommun@kristianstad.se; kronofogdemyndigheten@kronofogden.se; kommun@landskrona.se; info@lo
kundcenter@lm.se; lulea.kommun@lulea.se; lunds.kommun@lund.se; registrator@lysekil.se;

kansli@saco.se; info@sverigesallmannytta.se; registrator@skr.se; sakerhetspolisen@sakerhetspolisen.se sodertalje.kommun@sodertalje.se; info <info@tco.se>; kontakt@transportstyrelsen.se; trelleborgs.kommun@trelleborg.se; tullverket@tullverket.se; kommunen@uddevalla.se; registrator@uh Kommunledningskontoret@uppsala.se; jurfak@jur.uu.se; registrator@aklagare.se; Kommun@orebro.se; kommunledning@ornskoldsvik.se
Kopia: betankande@elanders.com; FI Registrator <fi.registrator@regeringskansliet.se>
Ämne: Remiss av Ds 2022:13 Utökat informationsutbyte – Svar senast 24/11 2022

OBS! Detta mejl kommer från en avsändare utanför vår IT-miljö. Tänk på att antalet bluffmejl ökar i ser
Klicka inte på länkar och öppna inte bifogade filer om du är osäker på användare eller innehåll. Kontak
supporten på 026-178111 om du behöver råd och stöd.

Ds 2022:13 Utökat informationsutbyte - Regeringen.se

Ni ombeds lämna synpunkter på slutredovisningen av utredningen (Fi2021:B) för att utvärde möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskass informationsutbyte" (Ds 2022:13).

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet **senast den 24 november 2022**. Svar lämnas per e-post till fi.remissvar@regeringskansliet.se, och med kopia till fi.informationsutbyte@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Fi2021/02991 och remissin namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den ar format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemoria

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock p ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några s räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av promemorian via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på re PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Finansdepartementet

Departementspromemorian Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13)

Remissinstanser

Arbetsförmedlingen

Arbetsmiljöverket

Bodens kommun

Bolagsverket

Botkyrka kommun

Brottsförebyggande rådet

Byggföretagen

Centrala studiestödsnämnden

Danderyds kommun

Delegationen mot arbetslivskriminalitet

Domstolsverket

Ekobrottsmyndigheten

Ekonomistyrningsverket

Enköpings kommun

Fair Play Bygg

Företagarna

Försvarsmakten

Försäkringskassan

Förvaltningsrätten i Stockholm

Gotlands kommun

Gällivare kommun

Gävle kommun

Göteborgs kommun

Haninge kommun

Höör kommun

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Inspektionen för socialförsäkringen

Inspektionen för vård och omsorg

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering

Integritetsskyddsmyndigheten

Justitiekanslern

Jämställdhetsmyndigheten

Jönköpings kommun

Kalmar kommun

Karlstads kommun

Katrineholms kommun

Kiruna kommun

Konkurrensverket

Kristianstads kommun

Kronofogdemyndigheten

Landskrona kommun

Landsorganisationen i Sverige (LO)

Lantmäteriet

Luleå kommun

Lunds kommun

Lysekils kommun

Länsstyrelsen i Blekinge län

Länsstyrelsen i Kronobergs län

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Länsstyrelsen i Västmanlands län

Mariestads kommun

Migrationsverket

Myndigheten för arbetsmiljökunskap

Myndigheten för digital förvaltning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Norrtälje kommun

Pensionsmyndigheten

Polismyndigheten

Regelrådet

Region Dalarna

Region Kronoberg

Region Norrbotten

Region Skåne

Region Stockholm

Riksarkivet

Riksdagens ombudsmän

Riksrevisionen

Simrishamns kommun

Skatteverket

Skellefteå kommun

Sollefteå kommun

Staffanstorps kommun

Statistiska centralbyrån

Statskontoret

Strömstads kommun

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

Sundsvalls kommun

Svenska byggnadsarbetarförbundet

Svenskt näringsliv

Sveriges A-kassor

Sveriges advokatsamfund

Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)

Sveriges Allmännytta

Sveriges Kommuner och Regioner

Säkerhetspolisen

Södertälje kommun

Tjänstemännens centralorganisation (TCO)

Transportstyrelsen

Trelleborgs kommun

Tullverket

Uddevalla kommun

Upphandlingsmyndigheten

Uppsala kommun

Uppsala universitet (Juridiska institutionen)

Åklagarmyndigheten

Örebro kommun

Örnsköldsviks kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet **senast den 24 november 2022**. Svaren bör lämnas per e-post till fi.remissvar@regeringskansliet.se, och med kopia till fi.informationsutbyte@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Fi2021/02991 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av promemorian via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Magnus Bengtson
Expeditions- och rättschef

Kopia till

Elanders Sverige AB

Utökat informationsutbyte

Ds 2022:13

Regeringskansliet
Finansdepartementet

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0430-7 (tryck)
ISBN 978-91-525-0431-4 (pdf)
ISSN 0284-6012

Förord

Den 20 juni 2021 beslutade chefen för Finansdepartementet, statsrådet Magdalena Andersson, att tillsätta en utredning för att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi2021:B).

Den 2 augusti 2021 fick ställföreträdande chefsjuristen, numera expeditionschefen Kerstin Bynander i uppdrag att biträda departementet som utredare. Som ämnessakkunniga, med uppgift att vara sekreterare och biträda i uppdraget, anställdes fr.o.m. den 14 augusti 2021 adjungerade rådet Liselotte Westerlind, fr.o.m. den 1 september 2021 sakkunnige Björn Axelsson och fr.o.m. den 10 januari 2022 rättsliga specialisten Ulrika Ljung.

Utredningen vill rikta ett särskilt tack till de myndigheter, kommuner och organisationer som bidragit med underlag och värdefulla synpunkter under utredningsarbetet.

Den 31 januari 2022 överlämnade utredningen delrapporten *Informationsutbyte för att säkerställa beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för samverkan vid kontroll av arbetsplatser – Kartläggning av behov för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor* (Fi2021/02991).

Härmed överlämnas utredningens slutrapport *Utökat informationsutbyte*.

Stockholm i juni 2022

Kerstin Bynander

/Liselotte Westerlind
Björn Axelsson
Ulrika Ljung

Innehåll

Förord **1**

Sammanfattning **13**

Summary **23**

1 Författningsförslag **35**

1.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) 35

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:378) om lägenhetsregister 36

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 37

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 39

1.5 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655) 40

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 42

1.7 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97) 44

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:108) om lägenhetsregister 45

Sid 59(1101)

1.9 Förslag till förordning om ändring i studiestödsdataförordningen (2009:321) ... 46

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:532) om studiestartsstöd ... 53

2 Utredningens uppdrag och arbete ... 55

2.1 Uppdraget ... 55

2.2 Utredningens arbete ... 56

2.3 Delrapporten ... 57

2.4 Avgränsningar ... 58

2.5 Behov av författningsändringar som ligger utanför uppdraget ... 59

2.6 Arbete som bedrivits parallellt med utredningen ... 60
2.6.1 Utredningens arbete i förhållande till annat arbete inom Regeringskansliet ... 60
2.6.2 Utredningens arbete i förhållande till andra utredningar ... 62

2.7 Utredningens begreppsanvändning ... 65
2.7.1 Felaktiga utbetalningar ... 65
2.7.2 Arbetslivskriminalitet ... 66
2.7.3 Kontroll av beslutsunderlag ... 66

2.8 Promemorians disposition ... 67

3 Utredningens utgångspunkter ... 69

3.1 Inledning ... 69

3.2 Förtroendet för välfärdssystemen är centralt ... 70

3.3 Ett visst intrång i den personliga integriteten är nödvändigt för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner ... 71

3.4 Möjligheten att ta ett helhetsansvar behöver underlättas och förstärkas ... 73

3.5 Regelverket ska vara begripligt och enkelt att tillämpa ... 76

3.6 Regelverket om informationsutbyte ska utformas så teknikneutralt som möjligt ... 77

3.7 Samtycke som grund för informationsutbyte räcker inte ... 78

3.8 Informationsutbytet ska vara förenligt med allmänna förvaltningsrättsliga principer ... 79

4 En ny generell sekretessbrytande bestämmelse ... 83

4.1 Bakgrund ... 83
4.1.1 Behov av utökat informationsutbyte ... 83

4.2 Gällande rätt ... 89
4.2.1 Generella sekretessbrytande bestämmelser ... 89
4.2.2 Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ... 92
4.2.3 Lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot organiserad brottslighet ... 94
4.2.4 Personuppgiftsbehandling ... 96

4.3 Behovet av en ny sekretessbrytande bestämmelse ... 101

4.4 En ny generell sekretessbrytande bestämmelse införs ... 109

4.5 Bestämmelser om sekretess, bevarande och gallring ... 124

4.6 Skyddet för den enskildes personliga integritet ... 126

4.7 För att förslaget ska få fullt genomslag behöver även andra åtgärder vidtas ... 129

5 En utökad möjlighet att utbyta offentliga uppgifter ... 133

5.1 Bakgrund och gällande rätt ... 133
5.1.1 Behov av utökat informationsutbyte ... 133
5.1.2 Utlämnande av offentliga uppgifter på eget initiativ ... 134

5.2 Offentliga uppgifter bör utbytas mellan myndigheter i större utsträckning ... 135

5.3 En ny bestämmelse införs som rättslig grund för att lämna ut offentliga uppgifter på eget initiativ ... 140

5.4 Bevarande och gallring ..... Sid 61(1101) 145

5.5 Skyddet för den enskildes personliga integritet 146

5.6 För att förslaget ska få fullt genomslag behöver även andra åtgärder vidtas 148

6 En utökad uppgiftsskyldighet i vissa fall 151

6.1 Bakgrund och gällande rätt 151
6.1.1 Behov av utökat informationsutbyte 151
6.1.2 Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter 153

6.2 Inledande överväganden 154

6.3 Uppgiftsskyldighet gentemot Arbetsförmedlingen 155
6.3.1 En ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet införs 155
6.3.2 Bestämmelser om sekretess och personuppgiftsbehandling 162
6.3.3 Skyddet för den enskildes personliga integritet .. 165

6.4 Uppgiftsskyldighet gentemot CSN 167
6.4.1 En ny och en utvidgad bestämmelse om uppgiftsskyldighet införs 167
6.4.2 Bestämmelser om sekretess och personuppgiftsbehandling 171
6.4.3 Skyddet för den enskildes personliga integritet .. 173

6.5 Underrättelseskyldighet gentemot Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten 174
6.5.1 Nya bestämmelser om underrättelseskyldigheter införs 174
6.5.2 Bestämmelser om sekretess, personuppgiftsbehandling, bevarande och gallring 182
6.5.3 Skyddet för den enskildes personliga integritet .. 186

7 Informationsutbyte mellan myndigheter ska kunna ske elektroniskt 187

7.1 Bakgrund och gällande rätt 187

7.1.1 Behov av att få utbyta personuppgifter elektroniskt ... 187
7.1.2 Elektroniskt utlämnande ... 188

7.2 Det finns omotiverade begränsningar eller hinder för myndigheter att utbyta personuppgifter elektroniskt ... 190

7.3 Personuppgifter ska i större utsträckning kunna utbytas elektroniskt ... 195

7.4 Skyddet för den enskildes personliga integritet ... 200

8 Särskilt om Migrationsverkets behov av elektronisk åtkomst till lägenhetsregistret ... 203

8.1 Bakgrund och gällande rätt ... 203
8.1.1 Framförda behov av att få åtkomst till uppgifter i lägenhetsregistret ... 203
8.1.2 Lagen (2006:378) om lägenhetsregister och tillhörande förordning ... 205

8.2 Migrationsverket ges elektronisk åtkomst till lägenhetsregistret ... 207

8.3 Bestämmelser om personuppgiftsbehandling, bevarande och gallring ... 212

8.4 Skyddet för den enskildes personliga integritet ... 214

9 Konsekvenser för den personliga integriteten ... 217

9.1 Behovet av en noggrann integritetsanalys ... 217

9.2 Skyddet för den personliga integriteten ... 218
9.2.1 Regeringsformen ... 218
9.2.2 Dataskydd ... 219
9.2.3 Närmare om begreppet personlig integritet ... 221
9.2.4 Rätten till personlig integritet är inte absolut ... 222

9.3 Uppgifternas integritetskänslighet ... 223

9.4 Utredningens förslag är förenliga med skyddet för den enskildes personliga integritet ... 224

10 Övriga konsekvenser av förslagen Sid 63(1101) **235**

10.1 Inledning ... 235

10.2 Utredningens förslag ... 235

10.3 Konsekvenser av ett oförändrat regelverk ... 236
10.3.1 Det kostar för mycket att inte åtgärda det som kan åtgärdas ... 236
10.3.2 Förtroendet för det allmänna riskerar att skadas ... 238
10.3.3 Utan ändamålsenliga rättsliga förutsättningar finns en risk för ineffektiv förvaltning ... 238

10.4 Offentligfinansiella effekter ... 239
10.4.1 Direkta effekter av förslagen ... 240
10.4.2 Indirekta effekter av förslagen ... 240

10.5 Effekter för statliga myndigheter, kommuner och andra .. 243
10.5.1 Effekter för statliga myndigheter ... 244
10.5.2 Effekter för kommuner och regioner ... 247
10.5.3 Effekter för arbetslöshetskassor ... 250
10.5.4 Effekter för företag ... 251

10.6 Konsekvenser för Regeringskansliets arbete ... 252

10.7 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ... 253

10.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män och de integrationspolitiska målen ... 254

10.9 Konsekvenser för sysselsättningen och fördelningseffekter ... 255

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser ... 257

12 Författningskommentarer ... 259

12.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) ... 259

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:378) om lägenhetsregister ... 259

12.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 260

Bilaga 1 Behov av utökat informationsutbyte framfört av kommuner och Centrala Studiestödsnämnden 265

Bilaga 2 Utredningens delrapport (Fi2021/02991)

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har utvärderat möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

I en delrapport har utredningen gjort en sammanställning av tidigare förslag och en kartläggning av behov 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. Utredningen har i sin slutrapport bedömt om det finns behov av ändrade regler avseende sekretess eller behandling av personuppgifter, för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte, samtidigt som behovet av skydd för den enskildes personliga integritet beaktas. Utredningen har i de fall där det bedömts lämpligt föreslagit nödvändiga författningsändringar.

Delrapporten

I delrapporten görs en analys av vad som begränsar eller hindrar ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. De identifierade orsakerna varierar och bilden av vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet är mångfasetterad. De rättsliga hindren är de mest framträdande. Vid sidan av rättsliga hinder handlar det om hinder förknippade med tekniska förutsättningar och hinder kopplade till tillämpningen av regelverket.

När det gäller rättsliga hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte konstaterar utredningen att befintliga sekretess-

Sid 67(1101)

brytande bestämmelser inte medger att uppgifter av betydelse för en annan myndighet utbyts i tillräcklig omfattning. T.ex. är tillämpningsområdet för generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen (OSL) för begränsat och befintliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet är i vissa fall för detaljerade. Uppgifter behöver i större utsträckning få lämnas på initiativ av den som förfogar över uppgiften. Regelverken om hur personuppgifter får behandlas utgör ytterligare en begränsning för informationsutbyte.

Utredningens utgångspunkter

Mot bakgrund av utredningens analys i delrapporten av vad som hindrar informationsutbytet har utredningen formulerat ett antal utgångspunkter som lagts till grund för förslagen. Därutöver finns också ett flertal grundläggande utgångspunkter som utgör viktiga ingångsvärden för utredningens förslag.

Utredningen konstaterar att förtroendet för välfärdssystemen är centralt och att tillit till det offentliga är en av grundstenarna för ett väl fungerande samhälle. Förtroendet för den offentliga förvaltningen påverkas av flera faktorer. Utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande offentliga ersättningar ska vara korrekta och endast ske till de mottagare som de är avsedda för. Ett bra företagsklimat och sund konkurrens bidrar för alla företag som bedriver seriös näringsverksamhet till tillväxt och jobbskapande. Felaktiga utbetalningar uppgår till betydande belopp. Arbetslivskriminalitet har bedömts vara ett omfattande och växande problem i samhället. Dessa samhällsproblem kan påverka förtroendet för den offentliga förvaltningen och riskerar, i förlängningen, att försämra tilltron till myndigheternas förmåga att hantera allmänna medel och utföra sina uppdrag. Det kan leda till att viljan att vara med och finansiera välfärdssystemen urholkas. Ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte är därför betydelsefullt, inte bara ur ett statsfinansiellt perspektiv, utan också för att upprätthålla förtroendet för det allmänna och gemensamma.

Utredningen konstaterar att ett visst intrång i den personliga integriteten är nödvändigt för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner. Frågor om sekretess och informationsutbyte är nära kopplat till skyddet för den enskildes personliga integritet. När ett

intrång i den personliga integriteten ska bedömas måste en avvägning göras utifrån berörda intressen. Det intrång i den enskildes personliga integritet som ett utökat informationsutbyte innebär, ska vägas mot möjligheterna för myndigheter och andra organ som omfattas av OSL, t.ex. arbetslöshetskassor, att fullgöra sina uppdrag. Skyddet för den enskildes personliga integritet bör generellt sett inte ges en så stark ställning att utförandet av viktiga samhällsfunktioner försvåras. Det bör inte heller ske till priset av en alltför hämmande inverkan på samarbetet mellan vissa myndigheter.

Statliga och kommunala myndigheter ska inom sitt verksamhetsområde samverka och bistå varandra. För att detta ska kunna upprätthållas i praktiken, behöver de som samverkar ha de verktyg som är nödvändiga för att syftet med samverkan ska kunna uppnås. Det är därför viktigt att anlägga ett myndighetsövergripande perspektiv och ge bättre förutsättningar att ta ansvar för helheten.

Regelverket bör vara begripligt och enkelt att tillämpa. Under de 40 år som gått sedan sekretess mellan myndigheter reglerades har författningarna ändrats och försetts med ett stort antal tillägg. Regleringen har till följd härav i delar blivit svåröverskådlig och delvis svårtolkad. Utredningen har därför haft ambitionen att i så stor utsträckning som möjligt åstadkomma en helhetslösning vad gäller myndigheters framförda behov. Samtidigt som regelverken om sekretess och personuppgiftsbehandling blivit alltmer svårtillämpade har samhällsutvecklingen gjort att behovet av informationsutbyte nu är större än tidigare. Utredningen har därför haft som utgångspunkt att reglera informationsutbytet genom bestämmelser som kan tillämpas mer generellt, i den utsträckning detta kan ske med ett godtagbart skydd för enskildas personliga integritet och ett godtagbart skydd för såväl privatpersoner som företag.

Regelverket om informationsutbyte ska också utformas så teknikneutralt som möjligt. En digital förvaltning ska vara en rättssäker och även i övrigt säker förvaltning. Det är viktigt att det finns stabila rättsliga förutsättningar för fortsatt utveckling av en digital förvaltning som samverkar såväl internt inom organisationer som i förhållande till andra.

Utredningen anser att det inte är en framkomlig väg, varken i ett sekretess- eller personuppgiftsperspektiv, att använda samtycke som grund för personuppgiftsbehandlingar i samband med ett utökat informationsutbyte.

Sid 69(1101)

De allmänna förvaltningsrättsliga principerna om legalitet-, objektivitet- och proportionalitet ska tillämpas på allt informationsutbyte medan förvaltningslagens bestämmelser i övrigt endast blir tillämpliga när väl ett ärende anses inlett. Utredningens utgångspunkt att lämna förslag om informationsutbyte så att högt ställda krav på en effektiv förvaltning tillgodoses, görs därför med beaktande av dessa principer.

Utredningens förslag

En ny generell sekretessbrytande bestämmelse införs

Utredningen anser att statliga och kommunala myndigheter samt de som jämställs med myndigheter enligt OSL bör ges förutsättningar att utbyta sekretessbelagda uppgifter i större utsträckning än i dag. Det finns ett omotiverat glapp mellan de undersökta statliga myndigheternas uppdrag och de rättsliga förutsättningarna för att genomföra det. Detsamma gäller i viss utsträckning för kommunala myndigheter och arbetslöshetskassor. Det innebär att i förhållande till myndigheters och arbetslöshetskassors uppdrag är de befintliga sekretessbrytande bestämmelserna inte tillräckliga för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen. Motsvarande gäller de sekretessbrytande bestämmelser som reglerar myndigheters förutsättningar att samverka och utbyta information inom ramen för myndighetsgemensamma åtgärder mot arbetslivskriminalitet.

En generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet införs i 10 kap. OSL. Den nya bestämmelsen innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter 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 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. Ett utlämnande av uppgifter på den

utlämnande myndighetens initiativ kan innebära att ett ärende hos den mottagande myndigheten initieras eller att uppgifterna används i ett redan pågående ärende. Informationsutbytet kan alltså ske både inom ramen för handläggning och inom myndigheters faktiska handlande.

Bestämmelsen bryter endast sekretess till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Med enskild avses såväl en fysisk person som en juridisk person. Det innebär att sekretess som skyddar andra intressen inte bryts med stöd av bestämmelsen. Bestämmelsen omfattar uppgiftsutbyte som sker rutinmässigt. När det är motiverat med ett rutinmässigt uppgiftslämnande med stöd av bestämmelsen måste det göras en bedömning på förhand och den behöver inte avse en prövning i varje enskilt fall. Om utlämnandet avser en större mängd uppgifter som rutinmässigt behöver utbytas, får det förutsättas att myndigheterna i samråd med varandra, gemensamt tar fram lämpliga former för att se till att endast relevanta uppgifter utbyts.

Den sekretessbrytande bestämmelsen omfattar samtliga statliga och kommunala myndigheter samt de som enligt OSL jämställs med myndigheter.

Utöver de begränsningar som ligger i att utlämnande endast får ske om en annan myndighet behöver de aktuella uppgifterna för sin författningsreglerade verksamhet ska inte heller uppgifter lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgifterna lämnas ut. Det innebär att det finns en möjlighet att i särskilda fall beakta starka integritetsintressen rörande enskilda och känsliga uppgifter i en myndighets verksamhet. Kravet på övervägande skäl är ett uttryck för att behovet av ett utökat informationsutbyte normalt sett ska ha företräde framför andra intressen. Det är emellertid ett viktigt led i avvägningen mellan integritet och effektivitet att säkerställa att bestämmelsen inte går längre än vad som är motiverat och att skyddet för vissa uppgifter upprätthålls i situationer där t.ex. ett utlämnande kan framstå som olämpligt eller resultatet skulle framstå som stötande.

Den föreslagna regleringen påverkar inte tillämpningen av andra bestämmelser, t.ex. avseende myndigheters möjligheter att behandla personuppgifter. Sådana bestämmelser kommer alltjämt att gälla, även med den föreslagna bestämmelsen.

Sid 71(1101)

Även om den föreslagna bestämmelsen inte innebär en skyldighet att på eget initiativ lämna ut uppgifter till en annan myndighet har viss sekretess som ansetts särskilt angelägen att upprätthålla undantagits från bestämmelsens tillämpningsområde. Utredningen anser att de överväganden som gjorts avseende begränsningen av generalklausulens tillämpningsområde är giltiga även för en ny generell sekretessbrytande bestämmelse och att samma avgränsning därför bör gälla för den nu föreslagna bestämmelsen.

En utökad möjlighet att utbyta offentliga uppgifter

En ny bestämmelse som gör det möjligt för en myndighet att i större utsträckning på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet införs i 6 kap. OSL.

Utredningen konstaterar att uppgifter som är offentliga av lagstiftaren har bedömts vara av sådan karaktär att de inte ska omfattas av sekretess. Det finns redan i dag en skyldighet att lämna ut sådana uppgifter om en annan myndighet begär att få del av uppgifterna, så länge det inte hindrar arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). Den föreslagna bestämmelsen kompletterar denna bestämmelse.

När offentliga uppgifter sammanställs och behandlas tillsammans med andra uppgifter kan detta anses utgöra ett intrång i den personliga integriteten. För att motverka en omotiverad spridning av offentliga uppgifter begränsas därför tillämpningsområdet för bestämmelsen till att avse uppgifter som kan antas vara av betydelse för den mottagande myndighetens verksamhet. Den föreslagna bestämmelsen innebär inte en skyldighet att på eget initiativ lämna ut uppgifter. Bestämmelsen ger utrymme för informationsutbyte i enskilda fall och för rutinmässigt informationsutbyte.

En utökad uppgiftsskyldighet i vissa fall

Utredningen bedömer att behovet av ett utökat informationsutbyte som framförts till utredningen i flera fall kommer att tillgodoses genom de förslag som redovisas ovan. Den sekretessbrytande bestämmelse som utredningen föreslår ska föras in i 10 kap. OSL är emellertid begränsad. Bestämmelsen innebär inte heller en skyldig-

Sid 72(1101)

het att lämna ut uppgifter på eget initiativ. Utredningen föreslår därför en särskilt författningsreglerad uppgiftsskyldighet i vissa fall.

En ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet införs i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Bestämmelsen innebär att Migrationsverket, Skatteverket och Centrala studiestödsnämnden (CSN) på begäran av Arbetsförmedlingen ska lämna uppgifter och som är av betydelse för ett ärende inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

En ny bestämmelse införs i studiestödsförordningen (2000:655) och 21 § och 23 § förordningen (2017:532) om studiestartsstöd får nya lydelser som innebär att Arbetsförmedlingen på begäran av CSN ska lämna uppgifter som behövs för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) och lagen (2017:527) om studiestartsstöd eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagarna. Vidare utvidgas den nuvarande uppgiftsskyldigheten för Migrationsverket gentemot CSN och Överklagandenämnden för studiestöd till att omfatta uppgifter som behövs för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) och lagen (2017:527) om studiestartsstöd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till de lagarna.

En ny bestämmelse om underrättelseskyldighet för kommunerna införs i socialtjänstlagen (2001:453). Bestämmelsen innebär att socialnämnden ska underrätta Försäkringskassan när beslut om insatser för enskilda upphör eller ändras om uppgifterna är av betydelse för ärenden som regleras i SFB (2010:110).

En ny bestämmelse införs också i utlänningsförordningen (2006:97). Förslaget innebär att Migrationsverket ska underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om beslut att en person blivit avvisad eller utvisad när Migrationsverkets beslut har fått laga kraft och när beslutet har verkställts. Migrationsverket ska även underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om att en persons uppehållstillstånd har löpt ut och uppgifter om att en enskild person inte ansökt om ett nytt tillstånd.

Informationsutbyte mellan myndigheter ska kunna ske elektroniskt

En stor del av de behov av utökat informationsutbyte som framförts till utredningen rör formerna för utbyte av personuppgifter. Flera statliga myndigheter och kommuner har framfört behov av att i

större utsträckning få utbyta personuppgifter elektroniskt och enligt ett förfarande som innebär ett annat sätt än genom direktåtkomst. Utredningen gör bedömningen att det finns omotiverade begränsningar eller hinder för såväl statliga som kommunala myndigheter att utbyta uppgifter elektroniskt. Därutöver görs bedömningen att det är nödvändigt för dem att kunna utbyta uppgifter elektroniskt i större utsträckning och att detta bör kunna ske elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Utredningen lämnar förslag om en utökad möjlighet till elektroniskt utbyte för CSN och för Arbetsförmedlingen. Andra myndigheters behov av författningsändringar som rör behandling av personuppgifter för att åstadkomma ett effektivare informationsutbyte bereds inom Regeringskansliet och behandlas inte i utredningen.

Särskilt om Migrationsverkets behov av elektronisk åtkomst till lägenhetsregistret

Utredningen föreslår att Migrationsverket läggs till bland de myndigheter som får ha direktåtkomst till lägenhetsregistret. Migrationsverket får även ta del av uppgifter ur lägenhetsregistret på medium för automatiserad behandling. Förslaget innebär att Migrationsverket ges elektronisk åtkomst till lägenhetsregistret för kontroll av lämnade uppgifter. Utredningen föreslår även att uppgifter i lägenhetsregistret får behandlas för sådan verksamhet som staten eller en kommun ansvarar för.

Konsekvenser för den personliga integriteten

Utredningen lämnar flera förslag i syfte att åstadkomma ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter och andra organ som jämställs med myndigheter enligt OSL. Förslagen väntas leda till att fler uppgifter utbyts mellan olika myndigheter. Ett utökat och mer omfattande informationsutbyte har påverkan på den personliga integriteten.

Utredningen bedömer att det integritetsintrång de olika förslagen innebär vid en intresseavvägning får accepteras och anses vara godtagbart. Utredningen anser vid en bedömning av respektive förslag att uppgifterna omfattas av ett tillfredsställande sekre-

tesskydd efter utlämnandet. De bestämmelser för hantering av frågor om bevarande och gallring som finns i dag är tillräckliga och behöver inte justeras med anledning av förslagen.

Utredningen har analyserat konsekvenserna för den personliga integriteten för att särskilt belysa förslagens redovisade samlade effekt för den personliga integriteten. I detta avseende konstaterar utredningen i avvägningen att informationsutbytet är en nödvändig förutsättning för att myndigheter samt sådana som enligt OSL jämställs med myndigheter får tillgång till uppgifter som de behöver i sin författningsreglerade verksamhet.

Ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte är viktigt, inte bara ur ett statsfinansiellt perspektiv, utan också för att upprätthålla förtroendet för den offentliga förvaltningen. Intresset för att skydda det allmänna och gemensamma väger därför tungt. Utredningen konstaterar att medborgarna har förväntningar på det allmänna och att förtroendet för välfärdssystemens legitimitet är centralt. Informationsutbytet bör vara i takt med tiden och uppgifter behöver därför i större utsträckning kunna utbytas elektroniskt.

Utredningen anser att även den samlade effekten av utredningens förslag är förenlig med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den enskildes personliga integritet. Personuppgiftsbehandlingen är också nödvändig och tillåten på det sätt som krävs enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen och 2 kap. 1 § brottsdatalagen. Utredningen anser att det inte finns några realistiska alternativa vägar för att nå samma resultat som är mindre integritetskänsliga. Vidtagna och befintliga skyddsåtgärder får anses vara tillräckliga.

Övriga konsekvenser av förslagen

Utredningen bedömer att effektivitetsvinsterna överstiger kostnaderna för ett utökat informationsutbyte. Utredningen bedömer att förslagen kan förväntas leda till dels besparingar i form av minskade felaktiga utbetalningar (såväl avsiktliga som oavsiktliga) från utbetalande statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, dels effektivitetsvinster vid de utbetalande myndigheterna. Utredningen bedömer att förslagen om ett utökat informationsutbyte kommer att leda till att minska skattefelet eftersom myndigheternas kontrollverksamhet i vid mening kan förväntas bidra till att försvåra för

Sid 75(1101)

företag som drivs av oseriösa personer att anlita svart arbetskraft. En annan indirekt effekt är att konkurrensvillkoren förbättras för majoriteten av näringslivet som följer lagar och andra regler. I förlängningen kan förslagen om ett utökat informationsutbyte också väntas ge allmänheten bättre och säkrare service.

Utredningen anser inte att kommunerna behöver statlig finansiering för att förslagen ska genomföras eller att förslaget om kommunernas underrättelseskyldighet utgör ett oproportionerligt intrång i den kommunala självstyrelsen.

För arbetslöshetskassornas del kan eventuella kostnader som förslagen innebär förväntas vägas upp av de besparingar som förslagen möjliggör.

Vad gäller effekter för företag konstaterar utredningen att problem med fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet bedöms vara ett ökande problem, särskilt i vissa branscher. Företag som är verksamma inom sådana branscher möter konkurrens från oseriösa företag. När företag bryter mot uppställda lagar och regler får de fördelar gentemot sina konkurrenter. För seriösa företag kan det vara svårt att verka under sådana villkor. Det kan också antas att investeringsviljan är låg i branscher där det är känt att det förekommer osund konkurrens, vilket ytterligare hämmar möjligheterna för seriösa företag att verka och växa på en sådan marknad. Ett utökat informationsutbyte bidrar således till att fastslagna villkor inom näringslivet kan upprätthållas och att seriösa företag kan växa i branscher där de i dag möter osund konkurrens.

Utredningen bedömer att förslagen kommer att innebära positiva effekter för möjligheterna att motverka brottslighet och att de stärker det brottsförebyggande arbetet. Den effektivisering som förslagen i flera avseenden bidrar till kan dessutom frigöra resurser som kan användas åt mer djupgående utredningar där risken för fel är som störst vilket leder till att fler brott kan upptäckas.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Bestämmelserna bör träda i kraft den 1 juli 2023. Utredningen bedömer att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser.

Summary

Remit

The Inquiry has evaluated the possibilities of exchanges of information between public authorities, municipalities and unemployment insurance funds.

In an interim report the Inquiry has made a compilation of previous proposals and surveyed the need for any additional exchange of information to ensure that public authorities, municipalities and unemployment insurance funds have access to the information about private individuals and companies that they need to make correct decisions concerning benefits/compensation from welfare systems and to counter work-related crime. In this, its final report, the Inquiry has assessed whether there is a need for amended regulations concerning secrecy or the processing of personal data to achieve a more appropriate and effective exchange of information while taking account of the need to protect the privacy of private persons. The Inquiry has proposed the necessary statutory amendments in cases where it has found this appropriate.

Interim report

In the interim report what restrictions or impediments for an effective and appropriate exchange of information between public authorities, municipalities and unemployment insurance funds are analysed. The causes identified vary and the picture of what restricts or impedes the exchange of information is multifaceted. The legal impediments are most prominent. Alongside the legal impediments there are impediments associated with technical requirements and impediments linked to the application of the regulations.

Sid 77(1101)

As regards legal impediments to an effective and appropriate exchange of information, the Inquiry notes that the current secrecy-override provisions do not permit sufficient exchange of information of importance for another public authority. For example, the scope of the general clause in the Public Access to Information and Secrecy Act (PAISA) is too limited and current provisions about the obligation to provide information are too detailed in certain cases. It needs to be possible to release information to a greater extent at the initiative of the party that has the information at its disposal. The regulations concerning how personal data may be processed are another restriction on the exchange of information.

The Inquiry's starting points

Against the background of the Inquiry's analysis in its interim report of what impedes the exchange of information, the Inquiry has formulated a number of starting points that have formed the basis for its proposals. There are also a number of fundamental principles that have provided important input for the Inquiry's proposals.

The Inquiry notes that confidence in welfare systems is of central importance and that trust in public institutions is one of the foundations of a well-functioning society. Confidence in the public administration is influenced by several factors. Payments from welfare systems and other closely related public benefits/compensation have to be correct and only be made to the recipients they are intend for. A good business climate and sound competition contribute to growth and job creation for all companies conducting serious business activities. Incorrect payments add up to substantial amounts. Work-related crime has been judged to be an extensive and growing problem in society. These societal problems can affect confidence in public administration and risk, by extension, worsening faith in the ability of public authorities to manage public funds and perform their duties. This can lead to the erosion of the will to be involved in financing welfare systems. An effective and appropriate exchange of information is therefore important, not just from a fiscal perspective, but also to maintain confidence in public and common institutions.

Sid 78(1101)

The Inquiry notes that some invasion of privacy is necessary to maintain important functions in society. Issues concerning secrecy and the exchange of information are closely linked to the privacy of private persons. In assessing an invasion of privacy, a balance must be struck on the basis of the interests affected. The invasion of a private person's privacy that a greater exchange of information entails must be weighed against the possibilities for public authorities and other bodies covered by the PAISA, e.g., unemployment insurance funds, to perform their duties. In general, the protection of a private person's privacy should not be given such a strong standing that the performance of important public functions is made more difficult. No should this be done at the cost of too restrictive an effect on cooperation between certain public authorities.

Central government authorities and municipal authorities shall collaborate and assist one another in their areas of activities. If this is to be maintained in practice the collaborating bodies need to have the tools necessary to be able to achieve the purpose of their collaboration. It is therefore important to adopt a cross-authority perspective and make it more possible to take responsibility for the overall outcome.

The regulations should be comprehensible and easy to apply. During the 40 years that have elapsed since secrecy between public authorities was regulated, the statues have been amended and a large number of further provisions have been added. As a result, parts of the regulations have become hard to overview and parts difficult to interpret. The Inquiry has therefore had the ambition of achieving, as far as possible, an overall solution to the needs reported by public authorities. At the same time as the regulations concerning secrecy and the processing of personal data have become more and more difficult to apply, the development of society has meant that the need to exchange information now is greater than it used to be. The Inquiry has therefore had the starting point of regulating the exchange of information through provisions that can be applied more generally, to the extent that this can be done with acceptable protection for individual privacy and acceptable protection for both private individuals and companies.

The regulations on the exchange of information should also be designed to be as technology-neutral as possible. A digital admini-

Sid 79(1101)

stration has to be legally certain administration and also a secure administration in other respects. It is important that there are stable legal conditions for the continued development of a digital administration that collaborates both internally within organisations and in relation to other organisations.

The Inquiry considers that the use of consent as a basis for processing personal data in connection with an increased exchange of information is not a viable way forward from the perspective of either secrecy or personal data.

The general administrative law principles of legality, objectivity and proportionality should be applied to all exchange of information, while the other provisions of the Administrative Procedure Act will only be applicable once a case is considered to have been opened. The Inquiry's starting point of presenting proposals concerning the exchange of information that meet a high standard of requirements for effective administration, therefore takes account of these principles.

The Inquiry's proposals

Introduction of a new general secrecy-override provision

The Inquiry considers that central government authorities and municipal authorities and the bodies equated with public authorities under the PAISA should be given the ability to exchange information covered by secrecy to a greater extent than at present. There is an unjustified gap between the duties of the central government authorities surveyed and their legal ability to perform them. The same applies to some extent to municipal authorities and unemployment insurance funds. This means that the present secrecy-override provisions are not sufficient, in relation to the tasks of public authorities and unemployment insurance funds, to ensure correct supporting information when payments are made from welfare systems. The same applies to the secrecy-override provisions that regulate the public authorities' possibilities of collaborating and exchanging information as part of inter-authority measures to address work-related crime.

A general possibility of releasing information covered by secrecy for the protection of private persons to another public authority

Sid:80(1101)

should be added to Chapter 10 of the PAISA. The new provision means that secrecy does not prevent information that is at the disposal of a public authority being passed to another public authority if the information is needed to enable the receiving public authority to perform its activities regulated by statute.

The provision means that information may be released both on request and on the initiative of the public authority. This does not mean that the public authority that has the information at its disposal has an obligation to release information on its own initiative. If a public authority knows that another public authority needs the information, the information should, however, be released if the other requirements are met, A release of information on the initiative of the releasing public authority may mean that a case is initiated at the receiving public authority or that the information is used in a case that is already ongoing. So the exchange of information can take place both as part of processing of cases and in the public authority's actual actions.

The provision only overrides secrecy concerning protection for the personal and financial circumstances of private persons. Private person means both a natural person and a legal person. This means that secrecy that protects other interests is not overridden pursuant to the provision. The provision covers exchanges of information that take place routinely. When a routine release of information is justified pursuant to the provision, an assessment shall be made in advance, and it does not need to refer to an examination of each individual case. If the release refers to a large quantity of information that needs to be exchanged routinely, it must be presumed that the public authorities will, in consultation with one another, jointly put suitable forms in place for ensuring that only relevant information is exchanged.

The secrecy-override provision covers all central government authorities and municipal authorities as well as bodies equated with public authorities under the PAISA.

In addition to limitations applying since the release may only be made if another public authority needs the information in question for its activities regulated by statute, the information must not be released either if preponderant reasons indicate that the interest to be protected by the secrecy takes precedence over the interest in releasing the information. This means that there is a possibility, in

Sid 81(1101)

special cases, of taking account of strong privacy interests concerning private persons and sensitive information in a public authority's activities. The requirement of preponderant reasons is an expression of the need for expanded exchange of information to normally take precedence over other interests. However, one important step in balancing integrity and effectiveness is to ensure that the provision does not go further than justified and that the protection for certain information is maintained in situations where, for example a release can appear to be inappropriate, or the result would appear to be offensive.

The proposed regime does not affect the application of other provisions regarding, for instance, public authorities' possibilities of processing personal data. These provisions will continue to apply, even with the proposed provision.

Even if the proposed provision does not entail an obligation for a public authority to release information on its own initiative to another public authority, certain secrecy that has been considered to be particularly important to maintain has been exempted from the scope of the provision. The Inquiry considers that the deliberations made regarding the restriction of the scope of the general clause are also valid for a new general secrecy-override provision and that the same definition of scope should therefore apply to the provision proposed now.

Expanded possibility of exchanging public information

A new provision making it possible for a public authority to release information to another public authority on its own initiative to a greater extent should be inserted in Chapter 6 of the PAISA.

The Inquiry notes that information that is public has been judged by the legislator to be of such a nature that it shall not be covered by secrecy. There is already an obligation to release this information if another public authority requests access to the information as long as this does not impede the due conduct of the authority's work (Chapter 6, Section 5 of the PAISA). The proposed provision supplements this provision.

When public information is compiled and processed along with other information, this can be considered an invasion of privacy. To

counter an unjustified dissemination of public information the scope of the provision should therefore be restricted to relate to information that can be presumed to be of importance for the activities of the receiving public authority. The proposed provision does not entail an obligation for a public authority to release information on its own initiative. The provision provides scope for the exchange of information in individual cases and for the routine exchange of information.

An expanded obligation to release information in certain cases

The Inquiry makes the assessment that, in several cases, the need for an expanded exchange of information reported to the Inquiry will be satisfied by the proposals set out above. However, the secrecy-override provision that the Inquiry proposes should be entered in Chapter 10 of the PAISA is limited. Nor does the provision mean an obligation for a public authority to release information on its own initiative. The Inquiry therefore proposes a special statutory obligation to provide information in certain cases.

A new provision on an obligation to release information should be inserted in the Ordinance on Labour Market Activities (2000:628). The provision requires the Swedish Migration Agency, the Swedish Tax Agency and the Swedish Board of Student Finance (CSN) to release information at the request of Arbetsförmedlingen *[the Swedish Public Employment Service]* that is of importance for a case in labour market activities.

A new provision should be inserted in the Student Aid Ordinance (2000:655) and Sections 21 and 23 of the Education Entry Grant Ordinance (2017:532) should be given new wording requiring CSN to release, at the request of Arbetsförmedlingen, information needed for the application of Chapters 2 and 3 of the Student Aid Act (1999:1395) and the Education Entry Grant Act (2017:527) or regulations issued pursuant to these Acts. Moreover, the present obligation for the Swedish Migration Agency to release information to CSN and the National Board of Appeal for Student Aid should be expanded to cover information needed for the application of Chapters 2 and 3 of the Student Aid Act (1999:1395) and the Edu-

Sid 83(1101)

cation Entry Grant Act (2017:527) or regulations issued pursuant to these Acts.

A new provision concerning an obligation to notify for municipalities should be inserted in the Social Services Act (2001:453). The provision requires the municipal social welfare committee to notify Försäkringskassan *[the Swedish Social Insurance Agency]* when decisions on services for individuals expire or are amended if the information is of importance for cases regulated in the Social Insurance Code (2010:110).

A new provision should also be inserted in the Aliens Ordinance (2006:97). The proposal requires the Swedish Migration Agency to notify Försäkringskassan and the Swedish Pensions Agency of a decision that a person has been refused entry or expelled when the Migration Agency's decision has become legally binding and when the decision has been enforced. The Migration Agency is also required to notify Försäkringskassan and the Pensions Agency that a person's residence permit has expired and information that a private individual has not applied for a new permit.

It should be possible for the exchange of information between public authorities to take place electronically

A large part of the need for an expanded exchange of information reported to the Inquiry concerns the forms for exchanging personal data. Several central government authorities and municipalities have reported a need to exchange personal data electronically to a greater extent and to do so according to a procedure that involves some way of doing so other than direct access. The Inquiry makes the assessment that there are unjustified restrictions or impediments for both central government authorities and municipal authorities in exchanging information electronically. The Inquiry also makes the assessment that it is essential for them to be able to exchange information electronically to a greater extent and that it should be possible for this to be done in some other way than through direct access. The Inquiry presents proposals for an expanded possibility of direct electronic exchanges for CSN and Arbetsförmedlingen. Other public authorities' need for statutory amendments concerning the processing of personal data to achieve a more effective

Sid 84(1101)

exchange of information are being processed in the Government Offices and are not dealt with in the Inquiry.

The question of the Swedish Migration Agency's need for electronic access to the register of dwellings

The Inquiry proposes that the Swedish Migration Agency be added to the public authorities that may have direct access to the register of dwellings. The Migration Agency may also access to information from the register of dwellings on a medium for automated processing. The proposal means giving the Migration Agency electronic access to the register of dwellings for controls of information given. The Inquiry also proposes that information in the register of dwellings may be used for activities that central government or a municipality is responsible for.

Impact on privacy

The Inquiry presents several proposals to achieve a greater exchange of information between public authorities and other bodies equated with public authorities under the PAISA. The proposals are expected to lead to more information being exchanged between public authorities. An expanded and more extensive exchange of information also affects personal integrity.

The Inquiry's assessment is that the invasion of privacy entailed by the various proposals when interests are balanced must be accepted and is considered acceptable. In assessing each proposal, the Inquiry considers that the information is covered by satisfactory confidentiality protection after disclosure. The current provisions for handling questions concerning preservation and weeding are sufficient and do not need to be adjusted on account of the proposals.

The Inquiry has analysed the impacts on privacy so as to cast particular light on the aggregate reported effect of the proposals on privacy. In this respect the Inquiry notes that, when balancing, the exchange of information is essential to enable public authorities and bodies equated with public authorities under the PAISA to access information they need in their activities regulated by statute.

Sid 85(1101)

An effective and appropriate exchange of information is important not only from a fiscal perspective, but also to maintain confidence in the public administration. The interest in protecting the public institutions and common concerns therefore carries a great deal of weight. The Inquiry notes that citizens have expectations of the public institutions and that confidence in the legitimacy of welfare systems is of central importance. The exchange of information must also keep pace with time, and it therefore needs to be possible to exchange information electronically to a greater extent.

The Inquiry considers that the overall effect of the Inquiry's proposals is compatible with the requirements for protection from unacceptable invasions of privacy. The processing of personal data is also essential and permitted in the way required under Article 6 of the General Data Protection Regulation and Chapter 2, Section 1 of the Crime Data Act. The Inquiry considers that there are no realistic alternative routes to achieving the same result that are less sensitive in terms of privacy. The current and implemented/proposed safeguards must be considered sufficient.

Other impacts of the proposals

The Inquiry considers that the gains in terms of effectiveness exceed the costs of an expanded exchange of information. In the Inquiry's assessment, its proposals can be expected to lead both to savings in the form of decreases in incorrect payments (both intentional and unintentional) from central government authorities, municipalities and unemployment insurance funds making payments and to gains in effectiveness at the public authorities making payments. In the Inquiry's assessment, its proposals for an expanded exchange of information will lead to a reduction of the tax error since the control activities in broad terms of the public authorities will help to make it more difficult for companies run by fraudulent individuals to engage unregistered labour. Another indirect effect is that the conditions for competition will be improved for the majority in the business sector who comply with laws and other regulations. in the longer term the proposals for an expanded exchange of information are also expected to give the public better and more secure service.

Sid 86(1101)

The Inquiry does not consider that the municipalities need central government funding because the proposals are to be implemented or that the proposal of the municipalities' obligation to notify is a disproportionate intrusion into local self-government.

As regards the unemployment insurance funds, any costs resulting from the proposals are expected to be offset by the savings made possible by the proposals.

As regards the effects on companies, the Inquiry notes that problems of cheating, regulatory breaches and crime in working life are judged to be on the increase, especially in certain industries. Companies operating in these industries meet competition from unserious companies. When companies break the laws and regulations in place, they get advantages over their competitors. In can be difficult for serious companies to operate in such conditions. It can also be assumed that the willingness to invest is low in industries where unsound competition is known to occur, further inhibiting the possibilities for serious companies to operate and grow in such a market. So, an expanded exchange of information contributes to enabling the conditions put in place in the business sector to be maintained and also to enabling serious companies to grow in industries where they currently meet unsound competition.

The Inquiry's assessment is that its proposals will entail positive effects for the possibilities of countering crime and that they strengthen crime prevention work. Moreover, the increase in effectiveness that the proposals contribute to in several respects can release resources that can be used for more penetrating investigations where the risk of errors is greatest, which leads to it being possible to detect more criminal offences.

Entry into force and transitional provisions

The provisions should enter into force on 1 July 2023. The Inquiry's assessment is that there is no need for transitional provisions.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att det i socialtjänstlagen (2001:453) ska införas en ny paragraf, 12 kap. 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	12 kap.
	7 a §
	Socialnämnden ska underrätta Försäkringskassan om att beslut om insatser för enskilda upphör eller ändras om uppgiften är av betydelse för ärenden som regleras i socialförsäkringsbalken (2010:110).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:378) om lägenhetsregister

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (2006:378) om lägenhetsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §[1]	
Uppgifter i lägenhetsregistret får behandlas för	Uppgifter i lägenhetsregistret får behandlas för
1. *folkbokföring,*	1. *verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning,*
2. *framställning av statistik,*	2. *framställning av statistik,*
3. *forskning,*	3. *forskning,*
4. *planering, uppföljning och utvärdering av bostadsbestånd och byggande.*	4. *planering, uppföljning och utvärdering av bostadsbestånd och byggande.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

[1] Senaste lydelse 2006:378.

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att det ska införas en ny rubrik närmast före 10 kap. 15 a §,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 6 kap. 5 a § och 10 kap. 15 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 kap.
	5 a §
	En myndighet får 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.
	10 kap.
	Myndigheters författningsreglerade verksamhet
	15 a §
	Sekretess till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hindrar inte att uppgift lämnas till en annan myndighet, om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra författningsreglerad verksamhet.
	En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska

Sid 91 (1101)

skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Första stycket gäller inte i fråga om sekretess enligt 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2 och 5 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska införas en ny paragraf, 17 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	17 a § *Migrationsverket, Skatteverket och Centrala studiestödsnämnden ska på begäran lämna Arbetsförmedlingen uppgifter som är av betydelse för ett ärende inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

1.5 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödsförordningen (2000:655)

dels att 13 a § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 13 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 kap.
	13 a §[1]
Migrationsverket *skall* på begäran lämna Centrala studiestödsnämnden eller Överklagandenämnden för studiestöd *uppgift om en utlänning vistas i Sverige enligt utlänningslagen (2005:716). Uppgiftsskyldigheten avser*	*Migrationsverket ska på begäran lämna Centrala studiestödsnämnden eller Överklagandenämnden för studiestöd uppgifter som behövs för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.*
1. namn,	
2. personnummer eller samordningsnummer,	
3. medborgarskap,	
4. tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige med angivande av vilken typ av tillstånd eller annat bevis som har beviljats eller utfärdats,	
5. dag för beslut om tillstånd eller utfärdande av annat bevis om rätt att vistas i Sverige samt uppgift om hur länge tillståndet eller beviset gäller,	

[1] Senaste lydelse 2006:862.

6. klassning av tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige enligt Migrationsverkets klassificeringssystem, och

7. upplysning om en person saknas.

Detta gäller dock bara om uppgifterna har betydelse för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

6 kap.

13 b §

Arbetsförmedlingen ska på begäran lämna Centrala studiestödsnämnden uppgifter som behövs för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

dels att paragraferna 12 a–13 b och d §§ upphävs,

dels att *12 §* ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 11 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	11 c § *Får personuppgifter lämnas ut till en annan myndighet, får det ske på ett medium för automatiserad behandling.*
12 §[1]	
Personuppgifter som får behandlas enligt 6 § får lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling till *Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna.* *Personuppgifter som får behandlas enligt 6 a § får lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling till Försäkringskassan.* *Personuppgifter som får behandlas enligt 7 a och 7 b §§ får lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling till In-*	Personuppgifter som får behandlas enligt 6 § får lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling *till arbetslöshetskassorna.*

[1] Senaste lydelse 2014:1443.

spektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

1.7 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Sid 97(1101)

Härigenom föreskrivs att det i utlänningsförordningen (2006:97) ska införas en ny paragraf, 7 kap. 8 c §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	7 kap.
	8 c §
	Om Migrationsverket fattar ett beslut om avvisning eller utvisning, ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten underrättas, dels när beslutet fått laga kraft, dels när det är verkställt.
	Migrationsverket ska även till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten lämna uppgift om att en enskilds uppehållstillstånd har löpt ut och uppgift om att en enskild inte ansökt om ett nytt tillstånd.
	Första och andra styckena gäller inte om det är uppenbart att en underrättelse inte behöver lämnas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

Sid 98(1101)

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:108) om lägenhetsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:108) om lägenhetsregister att 6 och 7 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 §[1]	
Skatteverket får ha direktåtkomst till lägenhetsregistret.	*Migrationsverket och* Skatteverket får ha direktåtkomst till lägenhetsregistret.
7 §[2]	
Uppgifter i lägenhetsregistret får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till	Uppgifter i lägenhetsregistret får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till
1. Skatteverket,	*1. Migrationsverket,*
2. Statistiska centralbyrån,	*2. Skatteverket,*
3. den kommun där fastigheten är belägen,	*3. Statistiska centralbyrån,*
4. *fastighetsägaren.*	*4. den kommun där fastigheten är belägen,*
	5. fastighetsägaren.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

[1] Senaste lydelse 2007:108.
[2] Senaste lydelse 2007:108.

1.9 Förslag till förordning om ändring i studiestödsdataförordningen (2009:321)

Sid 99(1101)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödsdataförordningen (2009:321)

dels att 15 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 15 a §, med följande lydelse.

Lydelse enligt Fi2022/00578

15 §

Centrala studiestödsnämnden får lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst enligt följande.

Mottagare	*Personuppgifter*
Allmän förvaltningsdomstol	Uppgifter som krävs för prövning av överklagade beslut som Centrala studiestödsnämnden har fattat.
Bank eller annan betalningsförmedlare	Namn, adress, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, kontonummer, belopp, utbetalningsdatum och aviseringstext.
Företag som tar fram och till studerande distribuerar bevis om studiestöd för studier	Namn, adress, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, typ av bevis, giltighetstid för beviset och under vilken tidsperiod den studerande har beviljats studiestöd för studier.

Försäkringskassan	Namn, kontaktuppgifter, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, inkomster av förvärvsarbete, årsarbetstid, karenstid för egenföretagare, arbetsgivare eller namn på företag för egenföretagare och yrke.
Inkassoföretag	Namn, adress, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, skulduppgifter, den åtgärd som Centrala studiestödsnämnden begär att inkassoföretaget ska vidta och orsak till en återkallelse av begäran.
Kommun	– Personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, kommunkod, läroanstaltens kod, studieväg, klass, studietid, tid för studieavbrott och närvaro på läroanstalten i fråga om studerande som har fått studiehjälp och som ansökt om stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § skollagen (2010:800), – namn, adress, personnummer och samordningsnummer för betalningsmottagare av studiehjälp, och – namn, personnummer eller samordningsnummer, adress

Sid 101(1101)

	och tidigare studiestöd för att kommunen ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd, uppgift om den studerande har beviljats studiestartsstöd samt uppgifter om kommunens elektroniska åtkomst till personuppgifter hos Centrala studiestödsnämnden.
Kronofogdemyndigheten	Uppgifter som krävs för handläggning av ärenden enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning och mål enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. som initierats av Centrala studiestödsnämnden.
Migrationsverket	Uppgift om att en person som har fyllt 18 men inte 21 år har beviljats studiehjälp enligt studiestödslagen (1999:1395), som krävs för prövningen av om en kommun har rätt till ersättning enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. eller enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, samt namn, personnummer och samordningsnummer.
Myndighet eller organisation som är mottagare av underrättelse enligt lagen (2008:206)	Uppgifter som krävs för att lämna en underrättelse enligt 3 § lagen (2008:206) om under-

om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	rättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.
Myndighet som begär det eller sådant organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som begär det	Namn, adress, den studerandes länskod, kommunkod, läroanstaltens kod, studievägskod, årskurs, läroanstaltens namn, utbildningens namn och läroanstaltens länskod.
Omställningsorganisation enligt 4 § lagen (2022:000) om omställningsstudiestöd	Namn, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, beviljat omställningsstudiebidrag, stödets omfattning och inkomst som ligger till grund för beslut om omställningsstudiestöd.
Polismyndigheten	Uppgifter som krävs dels för att Centrala studiestödsnämnden ska kunna göra anmälningar enligt bidragsbrottslagen (2007:612), dels för Polismyndighetens handläggning av sådana anmälningar.
Skatteverket	Uppgifter som krävs för att fullgöra skyldigheten att lämna kontrolluppgifter eller uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) och uppgifter som krävs för att fullgöra skyldigheten att underrätta Skatte-

Sid 103(1101)

	verket enligt folkbokföringslagen (1991:481).
Transportstyrelsen	Namn och personnummer i ärende om körkortslån enligt förordningen (2018:1118) om körkortslån.
Örebro kommun	Namn, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, beviljat belopp i bidrag enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan som utbetalas till Örebro kommun för kostnad för kost, logi och annan service i samband med boendet som kommunen tillhandahåller samt den totala kostnaden för sådant.
Överklagandenämnden för studiestöd	Uppgifter som krävs för prövning av överklagade beslut som Centrala studiestödsnämnden har fattat.

Centrala studiestödsnämnden får också lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst i den utsträckning det behövs för att någon annan ska kunna lämna ut personuppgifter elektroniskt till myndigheten.

Föreslagen lydelse

15 §

Centrala studiestödsnämnden får lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst till enskild enligt följande.

Mottagare	*Personuppgifter*
Bank eller annan betalningsförmedlare	*Namn, adress, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, kontonummer, belopp, utbetalningsdatum och aviseringstext.*
Företag som tar fram och till studerande distribuerar bevis om studiestöd för studier	*Namn, adress, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, typ av bevis, giltighetstid för beviset och under vilken tidsperiod den studerande har beviljats studiestöd för studier.*
Inkassoföretag	*Namn, adress, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, skulduppgifter, den åtgärd som Centrala studiestödsnämnden begär att inkassoföretaget ska vidta och orsak till en återkallelse av begäran.*
Organisation som är mottagare av underrättelse enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	*Uppgifter som krävs för att lämna en underrättelse enligt 3 § lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*
Sådant organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som begär det	*Namn, adress, den studerandes länskod, kommunkod, läroanstaltens kod, studievägskod,*

Sid 105(1101)

	årskurs, läroanstaltens namn, utbildningens namn och läroanstaltens länskod.
Omställningsorganisation enligt 4 § lagen (2022:000) om omställningsstudiestöd	*Namn, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, beviljat omställningsstudiebidrag, stödets omfattning och inkomst som ligger till grund för beslut om omställningsstudiestöd*

Centrala studiestödsnämnden får också lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst i den utsträckning det behövs för att någon annan ska kunna lämna ut personuppgifter elektroniskt till myndigheten.

15 a §

Får en personuppgift lämnas ut till en myndighet, kan det ske elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:532) om studiestartsstöd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:532) om studiestartsstöd att 21 och 23 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
21 §[1]	
Arbetsförmedlingen ska på begäran lämna Centrala studiestödsnämnden eller Överklagandenämnden för studiestöd uppgift *om huruvida en sökande uppfyller villkoren enligt 4 §.*	Arbetsförmedlingen ska på begäran lämna Centrala studiestödsnämnden eller Överklagandenämnden för studiestöd uppgift *som behövs för tillämpningen av lagen (2017:527) om studiestartsstöd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.*
Första stycket gäller bara om uppgiften har betydelse för tillämpningen av lagen (2017:527) om studiestartsstöd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.	
23 §[2]	
Migrationsverket ska på begäran lämna Centrala studiestödsnämnden eller Överklagandenämnden för studiestöd uppgift *om en utlännings*	Migrationsverket ska på begäran lämna Centrala studiestödsnämnden eller Överklagandenämnden för studiestöd uppgift *som behövs för tillämpningen av lagen (2017:527) om studiestartsstöd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.*
1. namn,	
2. *personnummer eller samordningsnummer,*	
3. *medborgarskap,*	
4. *tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige med angivande av vilken typ av*	

[1] Senaste lydelse 2017:532.
[2] Senaste lydelse 2017:532.

tillstånd eller annat bevis som har beviljats eller utfärdats,

5. *dag för beslut om tillstånd eller utfärdande av annat bevis om rätt att vistas i Sverige samt uppgift om hur länge tillståndet eller beviset gäller,*
6. *klassning av tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige enligt Migrationsverkets klassificeringssystem, och*
7. *upplysning om en person saknas.*

Första stycket gäller bara om uppgifterna har betydelse för tillämpningen av lagen (2017:527) om studiestartsstöd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningen har i uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi2021/02442). Syftet är 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. Utredningen ska undersöka om de möjligheter till informationsutbyte som redan finns tillämpas på ett effektivt sätt, men också om det finns behov av utökade möjligheter till informationsutbyte. Utredningen ska vid sina överväganden beakta behovet av skydd för den enskildes personliga integritet.

Utredningen ska bl.a.

- göra en sammanställning av de förslag som myndigheter och utredningar tidigare har lämnat när det gäller behovet av informationsutbyte för att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet,
- kartlägga vilka uppgifter berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen,
- analysera vilket behov av informationsutbyte som berörda myndigheter har för att kunna samverka och kontrollera arbetsplatser mer effektivt i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet och hur ett sådant informationsutbyte skulle kunna regleras,

Sid 109(1101)

- göra en översyn av de regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte och bedöma om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket,
- bedöma om det finns behov av ändrade regler, avseende till exempel sekretess eller behandling av personuppgifter, för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte, samtidigt som behovet av skydd för den enskildes personliga integritet beaktas, och i så fall föreslå nödvändiga författningsändringar, samt
- ta ställning till hur uppgifter ska lämnas, till exempel genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling, på ett sätt som säkerställer ett bibehållet skydd för den personliga integriteten, och vid behov lämna författningsförslag som möjliggör detta.

En delredovisning ska lämnas senast den 31 januari 2022. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2022.

Uppdraget är omfattande och vissa avgränsningar utöver dem som redan framgår av direktiven har därför gjorts. I avsnitt 2.4 redogörs närmare för de avgränsningar som utredningen har gjort i sitt arbete. Uppdraget återges i dess helhet i *bilaga 2* (s. 187–195).

2.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet påbörjades i augusti 2021. I utredningens uppdrag anges att utredningen vid behov ska samråda med relevanta myndigheter och aktörer. Utredningen har i arbetet med delrapporten samrått med Bolagsverket, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Ekobrottsmyndigheten, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för vård och omsorg, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Sveriges a-kassor och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Samråd med de som anges ovan har skett genom inledande möten under hösten 2021. Därefter har sekretariatet haft fortlöpande kontakter med

företrädare för berörda myndigheter och organisationer. Inledande möten genomfördes i syfte att ge dem som mer direkt berörs av utredningens uppdrag en möjlighet att framföra synpunkter på nuvarande förutsättningar för informationsutbyte samt redovisa eventuella behov och förslag till utökat informationsutbyte. Vid sidan av ovanstående kontakter har utredningen deltagit vid myndighetsöverskridande samverkansmöten med Stora branschgruppen[8], samverkansinitiativet motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter (MUR[9]) och eSamverkansprogrammet (eSam[10]). Utredningen har haft kontakt med företrädare för Kronofogdemyndigheten, Integritetsskyddsmyndigheten och Byggmarknadskommissionen. Utredningen har löpande haft kontakt med Ekonomistyrningsverket och har också gett tillfälle för vissa intresseorganisationer att utifrån sina perspektiv föra fram synpunkter. Därutöver har utredningen deltagit vid ett seminarium anordnat av Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS)[11] *Sekretess mellan myndigheter – ett hinder för effektiv brottsbekämpning?*

Utöver samråd med relevanta myndigheter och aktörer har utredningen också löpande haft kontakt med andra utredningar som behandlar närliggande frågor (se vidare avsnitt 2.6), däribland Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04), utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (Ju 2022:03) samt utredningen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten (Fi 2022:01).

2.3 Delrapporten

De delar av uppdraget som avser en sammanställning av tidigare förslag, kartläggning av behov av ytterligare informationsutbyte och

[8] Stora branschgruppen innehåller representanter från arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer, bransch- och intresseorganisationer samt myndigheter. Den arbetar för lösningar som ska leda till ökad konkurrensneutralitet mellan företag i Sverige.

[9] I MUR deltar 18 olika myndigheter i ett arbete mot missbruk och brott inom välfärdssystemen.

[10] eSam är ett medlemsdrivet program för samverkan mellan myndigheter och SKR som bildades 2015 när E-delegationen slutfört sitt regeringsuppdrag. Generaldirektörerna för myndigheterna som ingick i E-delegationen beslöt att på frivillig grund fortsätta samarbetet kring digital utveckling.

[11] SNS är en oberoende ideell förening som sammanför företrädare för näringsliv, förvaltning, akademi och politik.

Sid 111(1101)

bedömning av om informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket, har redovisats i en delrapport som överlämnades den 31 januari 2022. Där redovisas också utredningens bedömning av om det finns behov av ändrade regler för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte. Rapporten återges i sin helhet i *bilaga 2*.

Sedan utredningen lämnat sin delrapport har kartläggningen kompletterats med underlag från kommunerna. Vidare har CSN inkommit med underlag i vilket de redovisar myndighetens behov av utökat informationsutbyte. Redovisningen av kommunernas och CSN:s behov av uppgifter för att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och arbetet mot arbetslivskriminalitet redovisas i *bilaga 1.*

2.4 Avgränsningar

I delrapporten redovisas en sammanställning av tidigare framförda förslag och utredningens kartläggning av berörda statliga myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors redovisade behov av utökat informationsutbyte.

Sammanställningen omfattar förslag som tidigare redovisats i statliga utredningar, departementspromemorior eller lämnats i myndighetsrapporter samt i särskilda skrivelser till regeringen. Sammanställningen är inte uttömmande utan avser de för uppdraget mest relevanta förslagen (se *bilaga 2*, s. 57–84). En del av de förslag som finns med i sammanställningen har genomförts medan andra inte har lett till åtgärder.

Det kvarstående behovet av utökat informationsutbyte som framförts till utredningen under arbetet har kartlagts av utredningen (se *bilaga 2*, s. 85–136). I kartläggningen redovisas vad tillfrågade statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor själva framfört avseende behovet av utökat informationsutbyte.

Av kartläggningen framgår att behoven som framförts är omfattande. Det har därför inte varit möjligt att inom ramen för utredningens arbete omhänderta samtliga framförda behov (se också avsnitt 4.7 och 5.6).

Ett skäl till detta är att det inom den begränsade tid som utredningen haft till sitt förfogande inte varit möjligt att utreda frågorna närmare. Utredningen har dessutom i flera fall mottagit information om behov av uppgifter för vilka det av underlaget inte framgår närmare vilka uppgifter som avses eller vad som hindrar eller begränsar ett utbyte av sådana uppgifter i dag. Trots att vissa behov inte har preciserats utesluter utredningen inte att sådana uppgifter kan ha stor betydelse för myndigheternas verksamhet.

Ett annat skäl till att utredningen inte lämnar förslag avseende vissa framförda behov är att behovet av utökat informationsutbyte i vissa fall har ett nära samband med andra frågor, som t.ex. ändrade förutsättningar för när ett tillstånd att bedriva viss verksamhet ska ges eller vilka utredningsbefogenheter en kommun eller statlig myndighet har. Frågorna bör i dessa fall, enligt utredningens mening, lämpligen behandlas tillsammans. Samma sak gäller sådana behov som utgör en del av en större översyn av t.ex. registerförfattningar, där frågorna om utökat informationsutbyte lämpligen bör behandlas tillsammans med andra närliggande frågor.

2.5 Behov av författningsändringar som ligger utanför uppdraget

Under arbetet med utredningens delrapport har flera myndigheter lyft fram vikten av att se över de olika myndigheternas registerlagar. Regelverket om hur personuppgifter får behandlas har stor betydelse för statliga och kommunala myndigheters och arbetslöshetskassors förutsättningar att motverka felaktiga utbetalningar och för att förebygga arbetslivskriminalitet. Vissa frågor som rör behandling av personuppgifter för att åstadkomma ett effektivare informationsutbyte behandlas i promemorian. För en del statliga myndigheter pågår redan arbete med större översyner av registerförfattningar. För övriga myndigheter kan motsvarande eller liknande översyner behöva göras och särskilda utredningar kan behöva tillsättas för detta ändamål. Sådana generella översyner ryms inte inom ramen för utredningens uppdrag.

2.6 Arbete som bedrivits parallellt med utredningen

2.6.1 Utredningens arbete i förhållande till annat arbete inom Regeringskansliet

Utredningen ska säkerställa att samordning sker med det övriga arbete på området som pågår inom Regeringskansliet. Nedan redovisas arbete som bedrivits parallellt med utredningen inom Regeringskansliet och som är av betydelse för utredningens uppdrag.

Reformeringen av Arbetsförmedlingen

Den 9 maj 2019 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag av regeringen att genomföra vissa förberedelser, löpande bistå Regeringskansliet och särskilt analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av myndigheten (A2019/00923/A). I rapporten *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen - Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag* (A2019/01996-1) redovisas den del av uppdraget som avser att analysera vissa grundläggande förutsättningar för reformen. I rapporten lämnas bl.a. rekommendationer om förändringar av andra delar av regelverket än instruktionen, främst inom områden som rör sekretess och personuppgiftshantering.

Arbetsförmedlingen och Statens skolverk (Skolverket) fick i sina respektive regleringsbrev för budgetåret 2021 i uppdrag att gemensamt analysera hur informationsutbytet kan förbättras mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen i syfte att effektivisera samverkan och underlätta övergångar från arbetslöshet till studier i kommunal vuxenutbildning. I rapporten *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner för att underlätta övergångar till studier i kommunal vuxenutbildning* (A2021/02159-1) lämnas författningsförslag om utökat informationsutbyte i det avseendet. Arbetsförmedlingen har också inkommit med en hemställan om Arbetsförmedlingens krav på arbetsgivare och behandling av personuppgifter för kontroll (A2021/01159) som bl.a. rör förutsättningarna och behovet av författningsstöd för att behandla personuppgifter.

Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

Underrättelser om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen på medium för automatiserad behandling

Parallellt med utredningens arbete har promemorian *Utökade möjligheter att lämna underrättelse om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen på medium för automatiserad behandling* (Fi 2022/00578) tagits fram inom Finansdepartementet. Den har även remissbehandlats.

De förslag till förordningsändringar som lämnas i promemorian föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Omställningsstudiestöd

Ett nytt omställningsstudiestöd har nyligen beslutats (prop. 2021/22:176, bet. 2021/22:AU12, rskr. 2021/22:365). Stödet är ett komplement till det reguljära studiestödet och syftar till att förbättra förutsättningarna för vuxna att finansiera studier som kan stärka deras framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov. Omställningsstudiestödet är ett statligt studiestöd och det är CSN som ska pröva frågor om stöd. För att kunna hantera omställningsstudiestödet och genomföra den prövning som förutsätts, måste CSN ha tillgång till vissa uppgifter från bl.a. myndigheter, läroanstalter och andra utbildningsanordnare. Det är uppgifter som bedöms behövas bl.a. för att CSN ska kunna beräkna vilket belopp som ska betalas ut och för att kunna kontrollera att inte någon har tagit emot stödet felaktigt eller med för högt belopp.

Ändringar i 114 kap. socialförsäkringsbalken och förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har lämnat en hemställan om ändringar i 114 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110), förkortad SFB, och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (S2020/09443). Promemorian omfattar såväl ändringar som rör formen för utlämnande av information som förslag om be-

Sid 115(1101)

stämmelsernas tillämpningsområde, personuppgiftsansvar och för vilka ändamål uppgifter ska få behandlas. Promemorian har remissbehandlats och förslagen bereds inom Regeringskansliet.

2.6.2 Utredningens arbete i förhållande till andra utredningar

Det finns också andra pågående utredningar vars uppdrag har betydelse för att motverka felaktiga utbetalningar, bidragsbrott och arbetslivskriminalitet samt utredningar som har i uppdrag att se över informationsutbyte i vissa avseenden. Nedan redogörs för dessa utredningar.

Stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen

I juni 2021 gavs en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott mot ett antal välfärdsmyndigheter (dir. 2021:39). I uppdraget ingår att kartlägga och analysera om informationsutbytet mellan myndigheter som omfattas av lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, här förkortad FUT-lagen, är ändamålsenlig. Utredningen har lämnat en delredovisning, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av brott,* och ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 augusti 2023.

Delegationen mot arbetslivskriminalitet

I september 2021 tillsatte regeringen Delegationen mot arbetslivskriminalitet som har i uppdrag att ur ett samhällsövergripande perspektiv verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet. Delegationen ska också främja samverkan och erfarenhetsutbyte mellan aktörerna (dir. 2021:74). Delegationen har i en promemoria den 31 mars 2022 redovisat en definition av begreppet arbetslivskriminalitet (A2022/00541). I ett delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande*

bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge (SOU 2022:36) har delegationen redovisat arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge samt gjort en inledande bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning. Delegationen ska redovisa övriga delar av uppdraget den 24 februari 2023 och den 23 februari 2024, samt slutredovisa sitt uppdrag senast den 28 februari 2025.

Bolaget som brottsverktyg

I december 2021 gavs en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå åtgärder som syftar till att motverka att aktiebolag och andra företag används för att begå brott och andra oegentligheter (dir. 2021:115).

I uppdraget ingår bl.a. att redovisa de för- och nackdelar som finns med nuvarande undantag från revisionsplikten för små aktiebolag respektive en återinförd revisionsplikt för sådana bolag samt föreslå de författningsändringar som skulle krävas vid ett eventuellt återinförande. Utredaren ska också utreda om Bolagsverkets kontrollerande roll bör utökas i ett brottsförebyggande syfte och ta ställning till hur en skyldighet att upprätta och ge in års- och koncernredovisningen i elektroniskt format bör utformas och vilka företag som bör omfattas. Därutöver ska utredaren bedöma om det bör införas en särskild straffbestämmelse om bolagskapning och analysera för- och nackdelar med reglerna om tvångslikvidation vid kapitalbrist i aktiebolag samt föreslå de författningsändringar som behövs. Uppdraget ska, i den del som avser årsredovisningar i elektroniskt format, redovisas i form av en promemoria senast den 22 december 2022. I övriga delar ska uppdraget redovisas senast den 22 juni 2023.

Inrättande av Utbetalningsmyndigheten

Den 3 mars 2022 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare som ska lämna förslag och vidta nödvändiga åtgärder i syfte att förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet, Utbetalningsmyndigheten (dir. 2022:8). Myndigheten ska bl.a. förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheten ska även ansvara för att genomföra ut-

Sid 117(1101)

betalningar av förmåner och stöd från de anslutna statliga välfärdssystemen samt utbetalningar från skattekontot hos Skatteverket, genom ett system med transaktionskonto.

Utredaren ska bl.a. föreslå hur Utbetalningsmyndighetens instruktion och regleringsbrev ska utformas, bemanna myndigheten, och vidta de ytterligare åtgärder som krävs för att myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2024. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2023.

En modern dataskyddsreglering för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten

Den 3 november 2021 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredning som ska göra en fullständig översyn av Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens registerförfattningar i syfte att skapa ändamålsenliga regler som är anpassade efter dagens behov (dir. 2021:104). Reglerna bör vara flexibla och anpassade efter såväl den tekniska utvecklingen som den EU-rättsliga dataskyddsregleringen. I uppdraget ligger även att överväga om det finns utrymme för minskad detaljreglering jämfört med i dag.

En översyn av registerförfattningarnas struktur och terminologi ingår också i uppdraget. Utredaren ska även se över förutsättningarna för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten att använda dataanalyser och urval som verktyg för en effektivare kontrollverksamhet. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

Offentligt register för bostadsrätter

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag på hur ett offentligt register för bostadsrätter bör utformas i syfte att stärka bostadsmarknadens funktionssätt (dir. 2020:123). I uppdraget ingår att föreslå för vilka ändamål som uppgifter i registret ska få behandlas och att ta ställning till vilken information som registret bör innehålla. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2022.

Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter

En särskild utredare ska lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter samt enskilda huvudmän för fristående skolor (dir. 2022:37). Syftet är att arbetet med att förebygga och bekämpa brott ska effektiviseras genom att möjligheterna att utbyta information förbättras i så stor utsträckning det är möjligt utan att det medför ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

2.7 Utredningens begreppsanvändning

2.7.1 Felaktiga utbetalningar

Med felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen avses ekonomiska förmåner eller ekonomiskt stöd som beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt eller lågt belopp.[12] Med förmån avses ekonomisk förmån i form av bidrag, ersättning, pension och lån för personligt ändamål (utbetalningar till fysiska personer). Det är samma definition av begreppet förmån som används i bidragsbrottslagen (2007:612) och i FUT-lagen. Med begreppet stöd avses ekonomiskt stöd i form av bidrag, ersättning och annat stöd som avser en enskild person men som betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde.

[12] Jämför även med Delegationen mot felaktiga utbetalningar, här förkortad KUT-delegationen, som använde följande definition av felaktiga utbetalning: En utbetalning är felaktig om det slutliga beloppet blir för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till gällande regler och avtal. (SOU 2019:59 *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 63). Se också delegationens rapport från 2018 *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, rapport 1*, s. 18. Delegationen menade att en felaktig utbetalning kan uppstå på grund av att en ersättning beslutas och betalas ut på felaktiga eller otillräckliga grunder, vilket i sin tur kan bero på att underlaget i ärendet är felaktigt eller ofullständigt eller som en följd av att ändrade förhållanden inte anmäls eller beaktas i tid. En felaktig utbetalning kan också uppstå då utbetalningen ska verkställas, exempelvis i utbetalningsmomentet.

2.7.2 Arbetslivskriminalitet

I utredningens uppdrag ingår att analysera behovet av informationsutbyte för att motverka arbetslivskriminalitet, främst kopplat till möjligheterna att samverka och kontrollera arbetsplatser mer effektivt i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Delegationen mot arbetslivskriminalitet har haft i uppdrag av regeringen att ta fram ett förslag till definition av begreppet arbetslivskriminalitet (se avsnitt 2.6.2).

Delegationen menar att arbetslivskriminalitet är kvalificerade förfaranden som strider mot bestämmelser i författningar eller avtal och som rör arbetslivet. Vid bedömningen av om ett förfarande är kvalificerat ska särskilt beaktas om förfarandet innebär att arbetstagare utnyttjas, innebär att konkurrensen snedvrids, utförs i organiserad form eller systematiskt, eller är av allvarlig eller omfattande karaktär. I denna promemoria anses begreppet ha samma innebörd som i delegationens definition.

2.7.3 Kontroll av beslutsunderlag

Utredningens uppdrag tar främst sikte på informationsutbyte i syfte att säkerställa korrekta beslutsunderlag. Det gäller såväl i den del som handlar om utbetalningar från välfärdssystemen som vid samverkan mot arbetslivskriminalitet. För många utbetalningar handlar det om att säkerställa och kontrollera att de uppgifter som de försäkrade eller arbetsgivare lämnar när det gäller t.ex. inkomst, förmögenhet, boende, arbetstider och den aktuella arbetsförmågan är korrekta. Motsvarande gäller vid kontroller av arbetsplatser.

Med begreppet kontroll avses förebyggande och upptäckande åtgärder som leder till att risker för felaktiga beslut och utbetalningar minskar. Kontroll är något som bör ses som en aspekt i hela handläggnings- och beslutsprocessen, från det att information lämnas, genom hela beslutskedjan, fram till och med eventuella efterkontroller.[13] Det innebär att såväl kontroll i den ursprungliga beslutsprocessen som kontroll som initierats senare av myndigheten – *efterkontroll* – omfattas av begreppet.

[13] Se andra definitioner av begreppet i SOU 2014:16 *Det ska vara lätt att göra rätt*, s. 72 och SOU 2017:37 *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 123.

Kontrollen i den ursprungliga beslutsprocessen är ofta en integrerad del av ärendehandläggningen, där kontrollen kan ske i form av manuella kontroller eller inbyggda systemkontroller med ett utvecklat it-stöd. Denna kontroll kan också beskrivas som en del av de åtgärder som en handläggare vidtar för att fullgöra myndighetens utredningsskyldighet vid handläggning av ärenden enligt förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL. Motsvarande kontroll kan göras av ärenden i efterhand. En sådan kontroll är en viktig del för att säkerställa att de i beslutsprocessen genomförda kontrollerna har lett till att slutresultatet blev rätt eller för att kontrollera att förutsättningarna för utbetalning fortfarande föreligger.

2.8 Promemorians disposition

Promemorian är indelad i 12 kapitel. I kapitel 1 redovisas utredningens författningsförslag. Uppdraget och utredningens arbete redovisas i kapitel 2. Kapitel 3 innehåller några generella utgångspunkter som ligger till grund för de föreslagna författningsändringarna. I kapitel 4–6 presenteras utredningens överväganden och de förslag som utredningen anser bör genomföras för att tillgodose statliga och kommunala myndigheters och andra organs behov av utökat informationsutbyte. I kapitel 7 redovisar utredningen sina överväganden om *hur* uppgifterna bör utbytas och lämnar förslag om ett utökat elektroniskt utbyte för några av de myndigheter som framfört sådana behov. Några särskilda frågor som rör Migrationsverkets behov av åtkomst till lägenhetsregistret behandlas i kapitel 8. I anslutning till respektive förslag görs en bedömning av förslagens förenlighet med skyddet för den enskildes personliga integritet. En övergripande integritetsanalys och konsekvenserna av förslagens samlande effekt på skyddet för den enskildes personliga integritet redovisas i kapitel 9. Övriga konsekvenser av förslagen redovisas i kapitel 10. I promemorians kapitel 11 och 12 redovisas ikraftträdande- och övergångsbestämmelser samt författningskommentarer.

3 Utredningens utgångspunkter Sid 122(1101)

3.1 Inledning

Utredningen har i sin delrapport (*bilaga 2*, s. 167–177) gjort en analys av vad som begränsar eller hindrar ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte mellan statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. De identifierade orsakerna varierar och bilden av vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet är mångfasetterad. De rättsliga hindren är de mest framträdande. Vid sidan av rättsliga hinder handlar det om hinder förknippade med tekniska förutsättningar och hinder kopplade till tillämpningen av regelverket. Utredningen konstaterar att regelverket med tiden har blivit svåröverskådligt, att det finns utrymme för olika tolkningar av bestämmelserna och begränsad praxis till vägledning samt att tillämpningsproblem tillsammans med det personliga straffansvaret begränsar och hindrar informationsutbyte. Utredningen konstaterar att det finns hinder som är hänförliga till såväl statliga som kommunala myndigheters och arbetslöshetskassors digitala infrastruktur.

När det gäller rättsliga hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte 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. Vidare behöver uppgifter i större utsträckning få lämnas på den utlämnande myndighetens, kommunens eller arbetslöshetskassans eget initiativ. En annan begränsning är regelverken om hur personuppgifter får behandlas, som inte i tillräcklig omfattning möjliggör att uppgifter kan utbytas elektroniskt.

Mot bakgrund av utredningens analys av vad som hindrar informationsutbytet har utredningen formulerat ett antal utgångspunkter som lagts till grund för förslagen. Därutöver finns också ett antal grundläggande utgångpunkter som utgör viktiga ingångsvärden för utredningens förslag.

3.2 Förtroendet för välfärdssystemen är centralt

Tillit till det offentliga är en av grundstenarna för ett väl fungerande samhälle. Förtroendet för myndigheter påverkas bl.a. av relationen mellan den enskilde och myndigheten, t.ex. förhållandet till handläggaren, att den enskilde känner sig förstådd, att besluten är begripliga och att handläggningstider inte är för långa.

I Sverige har välfärdssystemen en central roll och utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande offentliga ersättningar ska vara korrekta och endast ske till de mottagare som de är avsedda för. Det betyder att rätt ersättning ska betalas ut till rätt person i rätt tid och varken med ett för högt eller för lågt belopp. Tidigare utredningar har visat att de felaktiga utbetalningarna uppgår till betydande belopp. Vidare har arbetslivskriminalitet bedömts vara ett omfattande och växande samhällsproblem. Ett bra företagsklimat för alla de företag som bedriver seriös näringsverksamhet och som vill göra rätt för sig utgör grunden för tillväxt och jobbskapande. En sund konkurrens och ordning och reda på arbetsmarknaden utgör i det avseendet viktiga faktorer.

Kontroller av de uppgifter som ligger till grund för beslut om utbetalningar och även kontroller för att tillse att företag följer de regler som finns på arbetslivsområdet är viktiga för att förebygga brottslighet mot välfärdssystemen och för att motverka arbetslivskriminalitet. Vid kontroller finns behov av att utbyta information såväl mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet som mellan olika myndigheter och arbetslöshetskassor. Ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte är därför betydelsefullt, inte bara ur ett statsfinansiellt perspektiv, utan också för att upprätthålla förtroendet för det allmänna och gemensamma. Förtroendet är centralt för välfärdssystemens legitimitet och folkliga stöd. Med ett försämrat förtroende riskerar, i förlängningen, tilltron till myndigheternas förmåga att hantera allmänna medel och utföra sina

uppdrag att skadas och viljan att vara med och finansiera välfärdssystemen att urholkas.

3.3 Ett visst intrång i den personliga integriteten är nödvändigt för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner

Respekten för individens självbestämmande och integritet är grundläggande i en demokrati. Det finns ett skydd för den personliga integriteten både i den svenska grundlagen och i olika internationella rättsakter.[14] Någon allmängiltig definition av vad som avses med begreppet personlig integritet finns inte i svensk lagstiftning.

Genom bestämmelser om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, skyddas vissa uppgifter i allmänna handlingar som rör enskildas personliga och ekonomiska förhållanden från allmänhetens insyn. Utformningen av sekretessreglerna i OSL ger därför ett skydd för den personliga integriteten genom att obefogad spridning av personuppgifterna motverkas. Före införandet av den numera upphävda sekretesslagen (1980:100) var inte sekretess mellan myndigheter närmare reglerad. Frågor om hänsyn till den personliga integriteten hade dock uppmärksammats tidigare. Till exempel hade datalagen (1973:289) införts 1973 och frågorna hade börjat diskuteras alltmer. Starka skäl talade för att sekretessens räckvidd även mellan myndigheter och inom en myndighet skulle regleras så långt det var möjligt. Särskilt viktigt ansågs detta vara i de fall sekretessen gäller till skydd för enskilda.[15]

Skydd för enskildas personliga integritet finns också i EU:s dataskyddsförordning (GDPR)[16] som innehåller den generella regleringen för personuppgiftsbehandling inom EU och syftar bl.a. till att skydda fysiska personers rätt till skydd för personuppgifter vid helt eller delvis automatiserad behandling samt viss manuell behandling (artikel 2.1 i dataskyddsförordningen). Dataskyddsförordningen reglerar automatiserad behandling av personuppgifter,

[14] Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och EU:s rättighetsstadga (Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02).
[15] Prop. 1979/80:2 Del A s. 90.
[16] 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.

Sid 125(1101)

dvs. uppgifter om fysiska personer som är i livet. Regleringen omfattar alltså inte behandling av uppgifter om juridiska personer. Såväl uppgifter om fysiska som juridiska personer behöver ofta behandlas vid informationsutbyte mellan myndigheter. Uppgifter som anknyter till juridiska personer är ofta en blandning av personuppgifter och annan data och det är många gånger svårt att skilja på dessa uppgifter. Exempelvis kan uppgifter som rör juridiska personer innehålla namn på styrelseledamöter och företrädare vilket är personuppgifter. Brottsbekämpande myndigheters personuppgiftsbehandling regleras i dataskyddsdirektivet ([EU] 2016/680)[17] som har genomförts i svensk rätt genom brottsdatalagen (2018:1177).

När ett intrång i den personliga integriteten ska bedömas måste en avvägning göras utifrån berörda intressen. Faktorer som utredningen har att beakta när det gäller att bedöma integritetskänsligheten vid helt eller delvis automatiserad behandling samt vid viss manuell behandling av personuppgifter är arten av personuppgifter som samlas in och registreras, varför det görs, hur och av vem uppgifterna används samt mängden av uppgifter som samlas på ett och samma ställe eller som på något annat sätt är tillgängliga för bearbetningar och sammanställningar.[18]

Även hur många personer som har tillgång till personuppgifterna är av betydelse. För att ta till vara den enskildes skyddsintresse kan denna krets minimeras genom behörighetsstyrning. Det är ett sätt att begränsa åtkomsten till personuppgifter så att endast de personer som har behov av uppgifterna för att lösa sina arbetsuppgifter har tillgång till dem. Det intrång som behandling av personuppgifter innebär ska vägas mot möjligheterna för myndigheter och andra organ som omfattas av OSL, t.ex. arbetslöshetskassor att fullgöra sina uppdrag.

En annan faktor, som enligt utredningen bör vägas in, är hur ett utökat informationsutbyte eller en viss behandling påverkar allmänhetens förtroende.[19] Som framgår ovan är frågor om sekretess

[17] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

[18] Prop. 2005/06:173 *Översyn av personuppgiftslagen*, s. 15.

[19] Jfr SOU 2016:41 *Hur står det till med den personliga integriteten? – en kartläggning av Integritetskommittén*, s. 150.

och informationsutbyte nära kopplat till skyddet för den enskildes personliga integritet. Grundprincipen är att sekretessbelagd information om enskilda hos en myndighet inte ska vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken uppgifterna förekommer. Hur starkt skyddet för den enskildes personliga integritet ska vara beror på vilken information det rör och vilken situation det handlar om.

En utgångspunkt för utredningens arbete är emellertid att skyddet för den enskildes personliga integritet generellt sett inte bör ges en så stark ställning att utförandet av viktiga samhällsfunktioner försvåras. Så kan bli fallet om myndigheter och andra organ som omfattas av OSL inte har möjlighet att säkerställa korrekta beslutsunderlag. Det bör inte heller ske till priset av en alltför hämmande inverkan på samarbetet mellan vissa myndigheter.[20] Ett visst mått av intrång i enskildas personliga integritet är därför nödvändigt för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner.

Särskilt känsliga personuppgifter kan självklart kräva särskilda överväganden för om de uppgifterna ska få utbytas.

Det bör i sammanhanget också särskilt noteras att den sekretess som ger ett minimiskydd för den enskildes personliga integritet som regleras i 21 kap. OSL även kommer gälla hos den som tar emot uppgiften. Bestämmelserna i 21 kap. OSL omfattar bl.a. vissa särskilt känsliga uppgifter om enskildas hälsa eller sexualliv eller vissa andra uppgifter om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgifterna röjs. Bestämmelserna som gäller inom hela den offentliga sektorn kommer alltså ge ett skydd för den enskildes personliga integritet i vissa fall även efter ett informationsutbyte.

3.4 Möjligheten att ta ett helhetsansvar behöver underlättas och förstärkas

Det är viktigt att allmänheten har förtroende för att myndigheter och andra organ som utför förvaltningsuppgifter utför sina uppgifter på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. När det gäller de olika välfärdssystem som ryms inom välfärdsstaten utgör dessa en helhet.

[20] Jfr den kritik som riktades mot förslaget i promemorian Ds Ju 1977:11 som redogörs för i prop. 1979/80:2 Del A s. 89 f.

Sid 127(1101)

Enskilda välfärdssystem, med olika syften, handläggs emellertid av ett antal olika statliga och kommunala myndigheter som sinsemellan behöver samarbeta. Vidare har flera statliga myndigheter uppdrag som på olika sätt bidrar till att motverka arbetslivskriminalitet.

Skyldigheten för myndigheter att samverka och bistå varandra framgår av flera lagar och förordningar. I FL anges att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter (8 §). Lagen gäller i detta avseende för i princip hela förvaltningen och omfattar både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.[21] FL:s bestämmelser är dock inte generellt tillämpliga vid handläggningen av förvaltningsärenden som överlämnats för att fullgöras av ett privaträttsligt organ som t.ex. arbetslöshetskassorna.[22]

I myndighetsförordningen (2007:515) anges 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 §). Myndighetsförordningen är direkt tillämplig för alla förvaltningsmyndigheter under regeringen vilket innebär att kommunala myndigheter inte omfattas.

Lagstiftarens ambitioner om att myndigheter ska bistå varandra kommer även till uttryck i offentlighets- och sekretessregleringen. Ett exempel är skyldigheten i 6 kap. 5 § OSL att lämna varandra uppgifter. Av bestämmelsen framgår att en myndighet på begäran av en annan myndighet *ska* lämna en uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Bestämmelsen omfattar statliga och kommunala myndigheter samt andra organ som vid tillämpningen av OSL ska jämställas med myndigheter, tex. arbetslöshetskassor i deras verksamhet som avser prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning och prövning av ärenden om medlemsavgift för arbetslösa medlemmar.[23]

För att principen om att myndigheter ska samarbeta med och bistå varandra i praktiken ska kunna upprätthållas behöver de som

[21] Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning - ny förvaltningslag*, s. 25–27. Eftersom fullmäktige inte är en förvaltningsmyndighet utan en folkvald församling (prop. 1973:90 s. 232, jfr 2 kap. 5 § TF) gäller FL inte vid handläggningen i fullmäktige. Förfarandet i fullmäktige regleras i 5 kap. kommunallagen.

[22] I Ds 2021:24 *Arbetslöshetsförsäkringen och förvaltningslagen* föreslås att FL ska tillämpas för handläggningen hos en arbetslöshetskassa av ärenden enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och för överklagande av arbetslöshetskassans beslut i sådana ärenden.

[23] 2 kap. 4 § OSL.

samverkar ha de verktyg som är nödvändiga för att syftet med samverkan ska kunna uppnås. I det ligger bl.a. att information ska kunna utbytas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Utrymmet för den samverkan som föreskrivs och det informationsutbyte som då är nödvändigt påverkas av innehållet i reglerna i OSL och andra författningar som den lagen hänvisar till. Hur samverkan utformas påverkas också av de bestämmelser som reglerar hur personuppgifter får behandlas.

En utgångspunkt för utredningen är att informationsutbyte mellan myndigheter och andra organ, som vid tillämpningen av OSL ska jämställas med myndigheter t.ex. arbetslöshetskassor, i större utsträckning än i dag bör underlätta för enskilda och stärka samhället som helhet. Det är därför viktigt att anlägga ett myndighetsövergripande perspektiv. Det gör det också möjligt att jämföra olika myndigheters och organs rättsliga förutsättningar till ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte. FL:s och myndighetsförordningens skrivningar om samverkan skulle också kunna ses som uttryck för att en myndighet inte bör se sin uppgift som strikt isolerad från en annan myndighets verksamhet utan att båda bör göra vad de kan för att underlätta för varandra och därmed ta ett helhetsansvar för det allmänna i det fall det bedöms lämpligt. En samverkan får dock inte anta sådana former att de medverkande myndigheternas olika funktioner blandas samman och inte kan utskiljas.

Utredningens förslag till utökade möjligheter till informationsutbyte ska bidra till att myndigheter och andra organ som omfattas av OSL får bättre förutsättningar att ta ansvar för helheten. Det handlar om rättsliga förutsättningar för att på eget initiativ kunna lämna ut uppgifter som har betydelse för andra offentliga verksamheter och därigenom ta ett större ansvar för samhället i stort.[24]

[24] Jfr också Tillitsdelegationens slutbetänkande SOU 2019:43 *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten* för en utförligare diskussion om behovet av helhetssyn för möjligheterna att ta ansvar för helheten.

Sid 129(1101)

3.5 Regelverket ska vara begripligt och enkelt att tillämpa

Under de 40 år som gått sedan sekretess mellan myndigheter kom att regleras har författningarna ändrats och försetts med ett stort antal tillägg. I samband med utredningens kartläggning av statliga myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors behov av utökat informationsutbyte har förslag som framförts till utredningen i flera fall följt den nuvarande strukturen. Myndigheterna har alltså – i syfte att möjliggöra ett utökat utbyte av uppgifter – framfört behov av ändringar i en stor mängd olika lagar och förordningar. Samtidigt har den kritik som riktats mot det nuvarande regelverket bl.a. bestått i att bestämmelserna utformats på ett sätt så att de blir ett hinder i myndigheternas verksamhet. Det har delvis att göra med den snabba digitala utvecklingen som har inneburit att nya tekniska möjligheter att utbyta information har utvecklats utan att regelverket har anpassats i samma utsträckning. De nya bestämmelserna är omfattande i antal och följer inte alltid samma systematik. Regleringen har till följd härav i delar blivit svåröverskådlig och delvis svårtolkad, vilket var en av utredningens bedömningar i delrapporten. Många gånger överlappar bestämmelsernas tillämpningsområden och en uppgift kan ibland lämnas ut med stöd av olika bestämmelser.

I tidigare utredningar och lagstiftningsärenden har frågan om att införa mer generella sekretessbrytande bestämmelser diskuterats. Frågan har då främst rört uppgiftsutbyte i samband med brottslighet. Ett utökat informationsutbyte med stöd av mer generella bestämmelser har bl.a. behandlats i betänkandena *Ekonomisk brottslighet och sekretess* (SOU 1999:53), *Tullverkets brottsbekämpning, Integritet–Effektivitet* (SOU 2002:113), *Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder* (SOU 2005:117) samt i *Informationsutbyte vid samarbete mot grov organiserad brottslighet* (SOU 2011:80).

Med utgångspunkt i resonemang som förts kring behoven av utökat informationsutbyte i tidigare utredningar och i utredningens delrapport har utredningen haft ambitionen att i så stor utsträckning som möjligt åstadkomma en helhetslösning vad gäller statliga och kommunala myndigheters framförda behov. Samtidigt som regelverken om sekretess och personuppgiftsbehandling blivit alltmer

svårtillämpade har samhällsutvecklingen gjort att behovet av informationsutbyte är större än tidigare. Det gör att frågan om att införa mer generella bestämmelser har kommit i ett annat läge.

En utgångspunkt för utredningens förslag har därför varit att reglera informationsutbytet genom bestämmelser som kan tillämpas mer generellt, i den utsträckning detta kan ske med ett godtagbart skydd för den enskildes personliga integritet och ett godtagbart skydd för företag. En mer generell utformning av bestämmelser som reglerar informationsutbyte bör kunna leda till ett enklare och tydligare regelverk samt till en mer enhetlig tillämpning. Mer generellt utformade bestämmelser kan också väntas leda till ett mer förutsägbart regelverk för den enskilde och tydlighet om att myndigheter och andra som jämställs med myndigheter kommer att utbyta uppgifter.

3.6 Regelverket om informationsutbyte ska utformas så teknikneutralt som möjligt

Det är viktigt att det finns stabila rättsliga förutsättningar för den fortsatta utvecklingen av en digital förvaltning som samverkar såväl internt inom organisationer som i förhållande till andra myndigheter och arbetslöshetskassor. Samma sak gäller vid digital kommunikation med enskilda. De möjligheter digitaliseringen ger till effektivitetssprång måste dock vägas mot de risker som finns.

En digital förvaltning ska vara en rättssäker och även i övrigt en säker förvaltning. Att statliga och kommunala myndigheter, arbetslöshetskassor m.fl. i olika avseenden behöver använda sig av kända tekniska lösningar, med beredskap för kommande, för att på ett tryggt och effektivt sätt fullgöra sina uppdrag står klart. Det har delvis sin förklaring i att det på flera områden inte finns resurser för en manuell handläggning av ärenden utifrån de krav som ställs på förvaltningen att upprätthålla en god service och en effektiv och rättssäker handläggning. Behovet av att använda digitaliseringens möjligheter för att möta krav på att statlig och kommunal verksamhet bedrivs effektivt kan enligt utredningen också förutses öka med tanke på digitaliseringen av samhället i stort.

Förvaltningen behöver mot denna bakgrund ha rättsliga förutsättningar för att kunna använda de möjligheter till digitalisering,

Sid 181(1101)

inbegripet automation av förfaranden, som den tekniska utvecklingen ger. Det innebär att informationsutbytet som huvudregel bör ske elektroniskt med beaktande av de krav på en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken med behandlingen. För att inte oförutsedda hinder ska uppkomma i myndigheternas verksamhet är en utgångspunkt för utredningen att utforma regelverken på ett så teknikneutralt sätt som möjligt.

3.7 Samtycke som grund för informationsutbyte räcker inte

En enskild kan helt eller delvis häva den sekretess som gäller till skydd för den enskilde själv genom att lämna ett samtycke (12 kap. 2 § OSL). Bestämmelsen har betydelse för rätten att lämna sekretessbelagda uppgifter både till en annan enskild och till en myndighet. Det finns inga formkrav för hur ett sådant medgivande ska vara utformat, men det behöver säkerställas att den som hämtar in samtycket har uppfattat det på rätt sätt (JO beslut 2017-06-09, dnr 741-2016).

Ett samtycke kan lämnas i förväg. I förhållande till myndigheten kan dock ett sådant samtycke alltid återkallas. Ett samtycke får inte ges ett så pass generellt innehåll att den enskilde allmänt förklarar sig avstå från sekretessen hos en viss myndighet eller tjänsteman. Avtvingas en enskild mer eller mindre ett generellt samtycke, kan omständigheterna vara sådana att samtycket inte bör tillerkännas rättslig giltighet (prop. 1979/80:80 s. 331).

Vad gäller stödet för att få behandla personuppgifter för ett eller flera specifika ändamål, om den registrerade har lämnat sitt samtycke, regleras det i artikel 6.1 a i dataskyddsförordningen. Ett samtycke definieras av att den registrerade som en frivillig, specifik, informerad och otvetydig viljeyttring genom vilken den registrerade, antingen genom ett uttalande eller genom en entydig bekräftande handling, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne. Att ett giltigt samtycke har inhämtats behöver kunna visas. Det gäller både att den registrerade har fått relevant information och att den som utför behandlingen har ett arbetssätt som uppfyller kraven. Det som behöver dokumenteras är hur och när samtycket inhämtades samt vilken information som den registrerade fick. För

att samtycket ska anses vara frivilligt måste det som regel vara möjligt att lämna separata samtycken för olika behandlingar av personuppgifter. För att säkerställa att samtycket lämnas frivilligt bör det inte utgöra giltig rättslig grund för behandling av personuppgifter i ett särskilt fall där det råder betydande ojämlikhet mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige, särskilt om den personuppgiftsansvarige är en offentlig myndighet och det därför är osannolikt att samtycket har lämnats frivilligt när det gäller alla förhållanden som denna särskilda situation omfattar.[25] Myndigheter har därför begränsade möjligheter att använda sig av samtycke som rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som utförs inom myndigheten. Vad gäller sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av brottsdatalagens tillämpningsområde saknas samtycke som grund.

Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att det inte är en framkomlig väg, varken i ett sekretess- eller personuppgiftsperspektiv, att använda samtycke som grund för personuppgiftsbehandlingar i samband med ett utökat informationsutbyte i syfte att säkerställa korrekta beslutsunderlag. Dessutom skulle detta förfarande, med hänsyn bl.a. till de dokumentationskrav som ett samtycke omgärdas av, enligt utredningens bedömning, bli administrativt tungrott och mindre effektivt.

3.8 Informationsutbytet ska vara förenligt med allmänna förvaltningsrättsliga principer

FL gäller, med vissa undantag, för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna. Bestämmelserna i 5–8 §§ FL om grunderna för god förvaltning gäller även i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. I 5 § FL har legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprinciperna kommit till uttryck. Bestämmelsen tar alltså inte bara sikte på beslut som en myndighet fattar inom ramen för ärendehandläggningen, utan omfattar alla typer av åtgärder som vidtas med potentiellt negativa konsekvenser för enskilda.

[25] Artikel 4 punkt 11 och 7–8 samt skäl 43 i dataskyddsförordningen.

I förarbetena till FL (prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning*, s. 24) förs ett resonemang om skillnaden mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande. Där framgår bl.a. att gränsen mellan vad som är ärendehandläggning och vad som är annan förvaltningsverksamhet, dvs. det som vanligen brukar betecknas faktiskt handlande, i många fall är förhållandevis tydlig. En principiell skillnad mellan åtgärder av det ena eller det andra slaget är att handläggning av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd. För att veta om ett ärende har inletts vid en myndighet är det, enligt förarbetena till FL, av betydelse att kunna avgöra om myndigheten måste avsluta handläggningen genom ett beslut. Ett beslut innefattar regelmässigt ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för en mottagare i det enskilda fallet. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär av beslut, inte dess yttre form. Uttalandet syftar ofta till att påverka mottagarens handlande i en given situation. Den del av myndighetens verksamhet i förhållande till enskilda som inte är ärendehandläggning benämns faktiskt handlande.

Inom förvaltningsrätten är legalitetsprincipen av central betydelse och bildar utgångspunkt för myndigheternas verksamhet såväl när det gäller att handlägga ärenden och besluta i dessa som i fråga om annan verksamhet som en myndighet bedriver. Legalitetsprincipen är inte enhetligt definierad men brukar vanligtvis uppfattas som ett krav på att ingripanden mot enskilda ska ha ett klart författningsstöd. I denna betydelse är legalitetsprincipen också grundlagsfäst genom att det i 1 kap. 1 § regeringsformen (1974:152), förkortad RF, anges att den offentliga makten utövas under lagarna. Med uttrycket lagarna avses i detta sammanhang inte endast sådana föreskrifter som riksdagen har beslutat, utan även andra författningar och t.ex. sedvanerätt (prop. 1973:90 s. 397 och KU 1973:26 s. 59). Legalitetsprincipen innebär alltså att myndigheternas maktutövning i vidsträckt mening måste ha stöd i någon av de källor som tillsammans bildar rättsordningen (prop. 2016/17:180 s. 57 f).

En annan princip är objektivitetsprincipen som kan beskrivas som en skyldighet att agera sakligt och opartiskt. Enligt 1 kap. 9 § RF ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas

likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet. Inom förvaltningsrätten innebär objektivitetsprincipen ett förbud för myndigheterna att låta sig vägledas av andra intressen än dem som de är satta att tillgodose eller att grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (prop. 2016/17:180 s. 60).

Även proportionalitetsprincipen är av central betydelse. Proportionalitetsprincipen kan sägas innebära att en ingripande åtgärd ska vara ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar. Det ska alltså finnas en balans mellan mål och medel. Krav på proportionalitet finns bl.a. i föreskrifter i 2 kap. RF i fråga om den bedömning som ska göras när relativa rättigheter begränsas i lag eller genom annan författning (se t.ex. 20–23 §§). Även om bestämmelserna i första hand riktar sig till lagstiftaren, ska de också beaktas vid tolkning och tillämpning av lagstiftningen (prop. 2016/17:180 s. 62 och jfr prop. 1975/76:209 s. 39, 99 och 153).

Som framgår av redogörelsen ovan är det inte alltid helt tydligt var gränsen går mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande hos myndigheter. En utgångspunkt för utredningens förslag är emellertid att informationsutbytet, i de fall det inte särskilt anges att informationsutbyte endast får ske inom ramen för ett ärende, bör vara tillåtet såväl för handläggningen av ett ärende som för myndigheternas faktiska handlande. Det innebär att de allmänna förvaltningsrättsliga principerna ska tillämpas på allt informationsutbyte medan FL:s bestämmelser i övrigt endast blir tillämpliga när väl ett ärende anses ha inletts. Utredningens utgångspunkt att lämna förslag om informationsutbyte så att högt ställda krav på en effektiv förvaltning tillgodoses, görs därför med beaktande av ovanstående principer.

4 En ny generell sekretessbrytande bestämmelse

4.1 Bakgrund

4.1.1 Behov av utökat informationsutbyte

Utredningens kartläggning

Utifrån den problembild som framträtt under senare år har regeringen vidtagit ett antal åtgärder, både i syfte att hindra felaktiga utbetalningar och för att motarbeta arbetslivskriminalitet (se *bilaga 2*, s. 58–60). Trots genomförda åtgärder konstaterar utredningen att det kvarstår behov av utökat informationsutbyte. Utredningens kartläggning visar också att behoven är omfattande.

Utredningen har i sin delrapport gjort bedömningen att uppgifter som är sekretessbelagda i större utsträckning behöver få lämnas på initiativ av den myndighet eller arbetslöshetskassa som förfogar över dem (*bilaga 2*, s. 181). Det avser såväl uppgifter som kan ha betydelse för att kontrollera underlaget inför ett beslut i ett ärende som uppgifter som behövs för kontroll som initierats senare i en efterkontroll (se avsnitt 2.7.3). Det kan handla om uppgifter som regelmässigt behöver utbytas mellan olika statliga eller kommunala myndigheter eller arbetslöshetskassor och uppgifter som utbyts mer sällan.

Behoven inkluderar informationsutbyte som syftar till att motverka felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen samt utbyte av uppgifter som behövs vid planering, genomförande och efterarbete vid myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Några exempel på uppgifter som myndigheter framfört behöver utbytas är uppgifter om ansökningar om företrädaransvar,

Sid 137(1101)

beslut om skatterevision samt revisionspromemoria, anmälan om brott, ansökan om momsregistrering samt uppgifter om redovisningsperiod. Andra exempel är uppgifter om att personer eller företag har arbetsmarknadspolitiskt stöd, uppgifter om en studerande har fått ett examensbevis eller studiebevis eller motsvarande från gymnasieskolan, uppgifter om en person har rätt att arbeta och vistas i Sverige eller uppgifter om assistenter och assistansanordnare i ärenden om assistans. Vidare finns behov av uppgifter om asylsökande tilldelats samordningsnummer och om det inkommit anmälan av preliminär A-skatt samt om asylsökande arbetar och har en inkomst samt beslut om dagersättning. Därutöver har kommuner behov av uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS. Utöver ovanstående behov har det också framförts till utredningen att det finns behov av utökade möjligheter att lämna ut uppgifter som inte omfattas av FUT-lagen.

Ovanstående framförda behov gäller informationsutbyte mellan myndigheter. Uppgifter kan också behöva utbytas mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet, eftersom sekretess gäller även mellan dem. Informationsutbytet som tas upp i det här kapitlet gäller uppgifter som är sekretessreglerade och i regel är sekretessbelagda, dvs. att sekretess gäller i det enskilda fallet, hos den som förfogar över dem. För att uppgifterna ska få lämnas ut behövs därför en sekretessbrytande bestämmelse.

Andra utredningar, rapporter och skrivelser

De senaste åren har ett antal utredningar och rapporter publicerats som på olika sätt behandlar frågor om ett utökat informationsutbyte. Behoven har i flera fall inte särskilt tagit sikte på uppgifter i syfte att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen eller för samverkan vid kontroll av arbetsplatser. Behovet av ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter har uppmärksammats på ett övergripande plan eller i enskilda frågor. Det har då handlat om utökat informationsutbyte för att fastställa en korrekt skatt eller för att säkerställa att myndigheterna har ett korrekt underlag för andra beslut än utbetalningar som till exempel

arbetstillstånd eller vid handläggning av anknytningsärenden. Det finns också framförda förslag som tar sikte på större och mer generella förändringar av sekretessen mellan myndigheter. Frågor som handlar om att sekretess utgör ett omotiverat hinder för effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte har dessutom kommit att uppmärksammas såväl i massmedia som i den politiska debatten. Till exempel gjorde riksdagen under våren 2022 tre tillkännagivanden på området. Dels i bet. 2021/22:SfU8 angående Riksrevisionens granskningsrapport om att komma till Sverige som anhörig, dels i bet. 2021/22:SfU16 vari motioner om utlänningar i Sverige utan tillstånd behandlas och dels i bet. 2021/22:SfU17 om socialförsäkringsfrågor.

Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

I KUT-delegationens slutbetänkande (SOU 2019:59) redovisades delegationens kartläggning gällande omfattningen av och orsakerna till felaktiga utbetalningar. Mot bakgrund av delegationens slutsatser lämnades ett flertal förslag till åtgärder.

Delegationen bedömde att eftersom uppgifter om inkomster är centrala i så många ersättningssystem skulle möjligheten att elektronisk inhämta uppgifter om inkomster från de månatliga arbetsgivardeklarationerna förbättra myndigheternas möjligheter att upptäcka felaktiga utbetalningar (s. 219). Vidare föreslog delegationen att Skatteverket, tillsammans med de utbetalande myndigheterna, skulle ges i uppdrag att ta fram förslag på hur rättelser av löneinkomster ska vidareförmedlas till berörda aktörer (inklusive arbetslöshetskassorna). I uppdraget ansåg delegationen att det också bör ingå att föreslå vilka uppgifter Skatteverket ska ha möjlighet att ta del av från Arbetsförmedlingen innan kontrollinsatsen samt hur Arbetsförmedlingen kan underrättas med relevant information när felaktigheter upptäcks i en sådan kontroll (s. 241 f).

Delegationen konstaterade bl.a. att svartarbete orsakar en hög andel av de felaktiga utbetalningarna. Baserat på Statistiska centralbyråns (SCB) uppskattningar av omfattningen av svartarbete i samhället bedömde KUT-delegationen att mellan 2,7–5,9 miljarder kronor per år betalas ut felaktigt på grund av svartarbete. Av den attitydundersökning som gjordes inom delegationens arbete fram-

Sid 139(1101)

gick dessutom att allmänheten ser mycket allvarligt på att någon arbetar svart samtidigt som denne får sjuk- eller arbetslöshetsersättning. Mot bakgrund av omfattningen av problemen ansåg utredningen att arbetet mot den dubbla brottsligheten (svartarbete och bidragsbrott) behövde förstärkas.

Delegationen noterade att Skatteverket i sina kontroller ibland upptäcker personer som fått svarta löner samtidigt som de är sjukskrivna eller uppbär arbetslöshetsersättning. Att undanhålla sina inkomster kan enligt delegationen orsaka fara för att en ekonomisk förmån betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Delegationen ansåg därför att när en person påträffas med att ha arbetat svart bör Skatteverket rutinmässigt meddela utbetalande myndigheter som då kan kontrollera om personen felaktigt har fått utbetalningar från välfärdssystemen under perioden som svartarbetet har pågått.

Att komma till Sverige som anhörig – rättssäkerheten i anknytningsärenden

År 2021 publicerade Riksrevisionen en granskningsrapport om anknytningsärenden (RiR 2021:9). Den övergripande frågan var om Migrationsverket och utlandsmyndigheterna bedriver verksamheten på ett sätt som säkerställer att handläggningen i anknytningsärenden håller hög rättslig kvalitet.[26]

Riksrevisionens övergripande slutsats var att verksamheten inte bedrivs på ett sätt som säkerställer att handläggningen i anknytningsärenden håller hög rättslig kvalitet. Riksrevisionen konstaterade att om handläggningen av anknytningsärenden inte utförs rättssäkert och enhetligt finns en risk för att sökande som har rätt till uppehållstillstånd får avslag på sin ansökan, och omvänt att sökande som inte uppfyller villkoren ändå får uppehållstillstånd. Det kan leda till att familjer inte kan återförenas fast att de har rätt till det, samtidigt som bristerna i handläggningen innebär risk för till exempel skenäktenskap och människohandel. Brister i handläggningen kan även leda till onödigt lång väntan på beslut och ökade kostnader. I förlängningen finns en risk att allmänhetens förtroende

[26] Med utlandsmyndigheterna menade Riksrevisionen den verksamhet som personal vid svenska ambassader och konsulat bedriver kopplat till anknytningsärenden och där Migrationsverket ansvarar för process och grundläggande rutiner.

för migrationsverksamheten påverkas negativt, menade Riksrevisionen.

När det gäller informationsutbyte redovisade Riksrevisionen att flera handläggare i intervjuer lyft fram att det inte sällan är nödvändigt att handläggare stämmer av uppgifter med Skatteverket för att kunna validera en persons anställning och bedöma huruvida försörjningskravet är uppfyllt. I intervjuerna framkom att handläggarna inte har formella kontaktvägar med andra myndigheter, utan att handläggare måste sitta och vänta i långa telefonköer för att kunna stämma av uppgifter. Handläggarna efterlyste tydliga rutiner för hur kontakter och delning av uppgifter ska ske. Företrädare för Migrationsverkets huvudkontor uppgav att det finns upparbetade kanaler på central nivå mellan Migrationsverket och till exempel Skatteverket och Försäkringskassan, men att samarbetet mellan myndigheterna behöver utvecklas, särskilt på handläggarnivå.

Riksrevisionen bedömde att regeringen bör ge i uppdrag till Migrationsverket att i samverkan med berörda myndigheter, exempelvis Försäkringskassan och Skatteverket, utreda om det finns behov av ändringar av rättsliga och andra förutsättningar som skulle kunna leda till en effektivare informationsöverföring i anknytningsärenden. Riksrevisionen ansåg att Migrationsverket och berörda myndigheter bör överväga hur man även i övrigt åstadkommer en fungerande rutin för informationsöverföring mellan myndigheterna för att effektivisera handläggningen.

En av de rekommendationer som Riksrevisionen lämnande till regeringen var därför att ge Migrationsverket i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter utreda hur Migrationsverket enklare ska kunna ta del av nödvändiga uppgifter i handläggningen av anknytningsärenden. Med anledning av regeringens skrivelse angående granskningsrapporten (skr. 2021/22:29) gjorde riksdagen ett tillkännagivande om att regeringen skyndsamt skulle lägga fram författningsförslag som syftar till enklare informationsinhämtning och informationsutbyte mellan myndigheter (bet. 2021/22:SfU8, rskr. 2021/22:153).

Förslag om att utreda att sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda

Sid 141(1101)

Försäkringskassan har i en skrivelse (Ju2021/01700–1) framfört att det finns ett behov av att utreda om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda.

Den främsta orsaken är, enligt Försäkringskassan, att det behövs ett förändrat sätt att se på arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen och att det behövs en effektivare statsförvaltning som är mindre sårbar för organiserade och avsiktligt brottsliga upplägg. Försäkringskassan skriver att man kontinuerligt arbetar med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Myndigheten anser att det regelverk som finns i dag inte är tillräckligt effektivt eller ändamålsenligt för att kunna komma till rätta med de felaktiga utbetalningarna. Myndigheten menar att möjligheterna att samköra uppgifter från olika myndigheter för att göra effektiva eller prediktiva kontroller inför beslut är mycket begränsade. Utgångspunkten är att beslut ska fattas på ett så fullgott underlag som möjligt, vilket också måste anses vara det bästa för den enskilde. För den enskilde skulle det innebära att man inte behöver skicka in samma underlag flera gånger till olika myndigheter. I stället skulle enskilda bara behöva kontrollera att uppgifterna är korrekta.

Försäkringskassan framhåller att dagens regelverk för hur myndigheter får dela uppgifter med varandra har kommit att bli svåröverskådligt och svårtillämpat med nya uppgiftsskyldigheter som har tillkommit vartefter. Många gånger är myndigheterna också hänvisade till att använda generalklausulen i OSL, som enligt Försäkringskassan ska tillämpas restriktivt och av flera myndigheter uppfattas som svårtillämpad.

Inom ramen för den utredning som Försäkringskassan anser behöver göras bör en rad komplexa områden analyseras enligt myndigheten. Det handlar framför allt om regelverken om offentlighet och sekretess och skyddet för den enskilde vid behandling av personuppgifter samt frågor om informationssäkerhet. Ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter innebär en större spridning av personuppgifter. En utredning behöver enligt Försäkringskassan därför ta ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa att den information som myndigheterna hanterar tillgodoser

skyddet för den personliga integriteten och uppfyller de krav som finns på behandling av personuppgifter.

4.2 Gällande rätt

Tillämpningsområdet för OSL omfattar de organ som liksom i RF, och tryckfrihetsförordningen (1949:105), förkortad TF, ingår i den offentligrättsliga statliga och kommunala organisationen. Därutöver har tillämpningsområdet för offentlighets- och sekretesslagen på det statliga och kommunala området utvidgats genom att vissa organ jämställs med myndighet i vissa fall (se 2 kap. 2–5 §§ OSL). Med myndighet avses alltså vid tillämpningen av OSL såväl statliga som kommunala myndigheter samt sådana organ som jämställs med myndigheter.

Det finns ett stort antal bestämmelser som bryter sekretess. De sekretessbrytande bestämmelser som gäller till förmån för myndigheter och är tillämpliga på sekretess enligt ett stort antal sekretessbestämmelser finns samlade i kapitel 10 i OSL. Det finns även sekretessbrytande bestämmelser som regleras i särskilda lagar som bl.a. omfattar vissa utpekade myndigheter och som tillkommit i ett visst syfte. Dessa bestämmelser utgör relevanta exempel för jämförelser med den bestämmelse som föreslås nedan och redovisas därför i detta avsnitt. I tillägg har visst informationsutbyte mellan myndigheter reglerats särskilt i ett antal olika författningar om uppgiftsskyldighet (se *bilaga 2*, s. 41–53). Eftersom den föreslagna bestämmelsen innebär att personuppgifter kommer att behandlas elektroniskt redovisas också relevanta bestämmelser i dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet.

4.2.1 Generella sekretessbrytande bestämmelser

Nödvändigt utlämnande enligt 10 kap. 2 § OSL

Sekretess hindrar inte att en myndighet lämnar ut uppgifter om det är nödvändigt för att *den utlämnande myndigheten* ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). Bestämmelsen gäller till förmån för såväl enskilda som myndigheter. Vid tillämpning av bestämmelsen bör enligt förarbetena en restriktiv tillämpning iakttas. Innebörden av *restriktiv* utvecklas dock inte närmare.

Sid 143(1101)

Sekretessen får brytas endast i de fall, då det är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut för att en myndighet ska kunna fullgöra de uppgifter som åligger den. Enbart en bedömning att effektiviteten i en myndighets handlande minskas, får inte leda till att sekretessen åsidosätts.[27]

I förarbetena anges att det är uppenbart att sekretess inte får innebära att de offentliga funktionärerna hindras att fullgöra sina egna uppgifter. Inom ramen för en myndighets verksamhet ryms även vissa kontakter med enskilda. I särskilda fall kan det vara nödvändigt för en tjänsteman att vända sig till en utomstående expert och att därvid upplysa om hemliga omständigheter. När det gäller frågan om i vilken utsträckning sekretessbelagda uppgifter får röjas genom anmälan eller angivelse till åtal anges att det många gånger måste ligga inom en myndighets verksamhet att se till att misstanke om brott blir utredd. Så är exempelvis fallet när misstanke om skattebedrägerier (numera skattebrott) uppkommer hos Skatteverket. Ett annat exempel är att fall av misstänkt barnmisshandel kommer till en socialnämnds kännedom. Det ligger i denna myndighets intresse att få utrett huruvida misshandel verkligen har förekommit, och i vissa fall måste socialnämnden se till att brottet beivras. Inom en myndighets verksamhet ligger också att se till att misstanke om förmögenhetsbrott, som riktar sig mot den del av den offentliga verksamhet som företräds av myndigheten, blir utredd. Exempel på det är försök att genom vilseledande uppgifter få socialhjälp som inte borde utgå (prop. 1979/80:2 del A s. 122 f).

Generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL

I 10 kap. 27 § OSL finns den s.k. generalklausulen som innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Bestämmelsen gäller endast till förmån för andra myndigheter. Syftet med generalklausulen är att den ska utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Skälet vid införandet av bestämmelsen var

[27] Jfr prop. 1979/80:2 del A s. 465 och 494 samt prop. 2008/09:150 *Offentlighets- och sekretesslag*, s. 368.

att sekretesslagstiftningen inte får hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut (prop. 1979/80:2 Del A s. 91).

En förutsättning för att generalklausulen ska vara tillämplig är att det inte finns en specialreglering av uppgiftslämnandet i fråga i annan lag eller förordning. Generalklausulen är alltså subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser och ska inte tillämpas i ett fall där någon annan sekretessbrytande bestämmelse kan tillämpas. Har det t.ex. föreskrivits att en viss myndighet kan ta del av vissa sekretessbelagda uppgifter hos en annan myndighet genom angivna villkor är det inte aktuellt att lämna ut uppgifterna med stöd av generalklausulen om de angivna villkoren inte är uppfyllda.

Generalklausulen är i regel tillämplig vid uppgiftslämnande mellan såväl olika myndigheter som olika självständiga verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Det finns emellertid viss sekretess som har ansetts så pass viktig att upprätthålla gentemot andra myndigheter att den har undantagits från generalklausulens tillämpningsområde. Bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL gäller därför inte på alla områden, t.ex. bryter den inte statistiksekretess eller sekretess som gäller för uppgifter inom socialtjänsten eller hälso- och sjukvården (prop. 1979/80:2 Del A s. 328).

En myndighet kan på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet med stöd av generalklausulen. Det krävs således inte att det finns en uttrycklig begäran från en annan myndighet. Det är den förvarande myndigheten, dvs. den myndighet där uppgifterna finns, som ska pröva om en uppgift kan lämnas ut. Vid intresseavvägningen ska hänsyn bl.a. tas till i vilken utsträckning uppgiften är skyddad hos den mottagande myndigheten. Bestämmelsen ger särskilt utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med, som det uttrycks i propositionen, ”samma sakliga behörighet men med skilda lokala kompetensområden eller myndigheter som har närbesläktade funktioner och som båda har rättslig befogenhet att direkt fordra in de utväxlade uppgifterna”.

Enligt förarbetena föreligger inte något hinder mot att utbyte av uppgifter sker rutinmässigt mellan myndigheter och mellan olika självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet. Generalklausulen bygger emellertid på att ett rutinmässigt uppgiftsutbyte av sekretessbelagda uppgifter i regel ska vara särskilt författnings-

Sid 145(1101)

reglerat. I de undantagsfall när rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat men likväl kan anses tillräckligt motiverat ska intresseavvägningen enligt generalklausulen ske på förhand och den behöver inte avse prövning av individuella fall. Bedömningen kan då göras på ett sätt som liknar bedömningar i fråga om utlämnande av uppgifter om väldigt många personer ur ett register (ett s.k. massuttag). Man ska vid prövningen i en utlämnandefråga väga den mottagande myndighetens behov av uppgifterna mot det intresse som sekretesskyddet *typiskt* sett tillgodoser (prop. 1979/80:2 Del A s. 327).

I senare lagstiftningsärenden har regeringen gjort bedömningen att det oftast inte är lämpligt att ett omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av generalklausulen (se bl.a. prop. 2015/16:65 *Utlänningsdatalag*, s. 94 och prop. 2016/17:58 *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 126).

4.2.2 Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

FUT-lagen trädde i kraft 2008. Syftet med lagen är att möjliggöra för myndigheter att bistå varandra när det gäller att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Genom lagen infördes en skyldighet för Migrationsverket, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och Skatteverket, med undantag för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, att gällande vissa ekonomiska förmåner för personligt ändamål som beslutats av Migrationsverket, Försäkringskassan, CSN, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna, underrätta den myndighet eller organisation som fattat beslutet, om det finns anledning att anta att förmånen har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Det hade före lagens ikraftträdande inte funnits några särskilda bestämmelser om en skyldighet för en myndighet att underrätta en annan myndighet om den bedömde att myndigheten felaktigt hade betalat ut en förmån till en enskild. Det innebar att informationen, bl.a. av sekretesskäl, i regel inte fördes vidare till den myndighet som kunde ha rättat till felaktigheten.

FUT-lagen har senare utvidgats till att även gälla ekonomiska förmåner som beslutas av Pensionsmyndigheten och vissa ekonomiska stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild men som har betalats ut eller tillgodoräknats någon annan än den enskilde, samt den situationen att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Det har införts en underrättelseskyldighet för Pensionsmyndigheten och kommunerna. Enligt 4 § FUT-lagen ska det av underrättelsen framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.

När det gäller skyldighetens omfattning ska en underrättelse lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Skyldigheten omfattar såväl fall där det finns anledning att anta att en förmån har beslutats eller betalats ut med ett för högt belopp som fall där det finns anledning att anta att förmånen inte alls skulle ha utgått. Rekvisitet *anledning att anta* innebär att tröskeln för underrättelseskyldighet är lågt satt (prop. 2007/08:48 *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 28).

Avsikten är inte att den som gör antagandet om en felaktighet ska företa någon särskild utredning. Den som lämnar en underrättelse behöver inte heller ha särskild kännedom om de bestämmelser där förmånen regleras och exempelvis kunna avgöra om två förmåner kan utgå samtidigt. Även ett så kallat tips från allmänheten kan vara av sådan beskaffenhet att den som mottar informationen har anledning att anta att en ekonomisk förmån felaktigt har beslutats eller betalats ut av en annan myndighet eller organisation. Om så är fallet föreligger också en underrättelseskyldighet (prop. 2007/08:48, s. 23 f).

Lagen omfattar inte antaganden om framtida felaktigheter

Sid 147(1101)

När FUT-lagen infördes behandlades frågan om skyldigheten skulle begränsas till redan beslutade förmåner eller om den även skulle gälla antaganden om framtida felaktigheter (prop. 2007/08:48 s. 24). Regeringen ansåg att flera omständigheter talade mot den sistnämnda lösningen, bl.a. osäkerheten när det gäller om ett förfarande kan komma att leda till en felaktig utbetalning och risken för felbedömningar. Det ansågs vara av betydelse för såväl den enskildes personliga integritet som för myndigheternas möjlighet att effektivt hantera underrättelseskyldigheten, att underrättelsen i möjligaste mån är hänförlig till objektiva förhållanden som är tämligen enkla att konstatera. Mot den bakgrunden kom de nuvarande bestämmelserna i FUT-lagen inte att omfatta antaganden om kommande felaktiga beslut eller utbetalningar.

4.2.3 Lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot organiserad brottslighet

Lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, förkortad LUS, gäller vid särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär, och bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer. I 2 § förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, här förkortad LUS-förordningen, är det särskilt angivet vilka myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten. De myndigheter som anges är Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, CSN, Ekobrottsmyndigheten när den bedriver polisiär verksamhet, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tillväxtverket och Tullverket. Därutöver får, enligt 3 § samma förordning, en åklagarmyndighet ta emot uppgifter med stöd av lagen.

Bakgrunden till att en uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet infördes var att regeringen hade identifierat ett behov för myndigheter att samverka och utbyta information med

varandra på ett mer effektivt sätt i syfte att bekämpa organiserad brottslighet. Regeringen anförde att organiserad brottslighet berör stora delar av samhället och ofta utnyttjar välfärdssystemen på ett systematiskt sätt. Samtidigt fanns det svårigheter för myndigheterna vid utlämnande av uppgifter som var för sig inte är av så stor betydelse, men som tillsammans med andra uppgifter bedöms vara det. Det kunde vid utlämnande ibland vara svårt att slå fast att det, för var och en av uppgifterna, är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Regeringen menade att om myndigheter prövar frågan om utlämnande utifrån uppenbarhetsrekvisitet i generalklausulen innebär det svåra intresseavvägningar i enskilda fall. Det fanns, ansåg regeringen, en risk för att sådana avvägningar leder till en alltför restriktiv tillämpning.

För att det ska vara tydligt när LUS är tillämplig finns ett krav på att samverkan ska vara särskilt beslutad och formaliserad för att lagen ska vara tillämplig. Det framgår av 1 § i lagen och har utvecklats i lagens förarbeten (prop. 2015/16:167 *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*, s. 27 f). Enligt förarbetena är ett exempel på sådan samverkan det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet som ett flertal myndigheter, såväl inom som utanför rättsväsendet, på uppdrag av regeringen har utfört sedan 2009 (Ju2008/5776/PO, 2008-07-17). LUS är alltså inte tillämplig när myndigheter mer sporadiskt tar kontakt med varandra eller endast tillfälligt samarbetar kring någon specifik fråga. Inom ramen för sådan särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter ska uppgifter lämnas ut trots sekretess om de behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan. Såsom lagen är utformad gäller detta emellertid inte om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Lagen gäller endast vid myndighetssamverkan på det s.k. underrättelsestadiet. Så snart det finns konkreta misstankar om att ett visst brott har begåtts, eller arbetet avser en redan begången individualiserad gärning, är det fråga om utredning eller lagföring av brott, vilket faller utanför lagens tillämpningsområde.

Utvidgning av kretsen som omfattas av lagen

När LUS trädde i kraft år 2016 omfattades 11 myndigheter av uppgiftsskyldigheten enligt 2 § LUS-förordningen. År 2017 utvidgades kretsen till att också omfatta Pensionsmyndigheten och Finansinspektionen och 2020 även Tillväxtverket. Ytterligare en förordningsändring trädde i kraft den 1 maj 2022 som innebär att Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, CSN och Inspektionen för vård och omsorg omfattas. Den 2 juni 2022 fattade regeringen beslut om att ytterligare en myndighet, Fondtorgsnämnden, lades till i LUS-förordningen. Förordningsändringen trädde i kraft den 20 juni.

4.2.4 Personuppgiftsbehandling

Med behandling av personuppgifter menas all behandling som görs med personuppgifter, helt eller delvis på automatisk väg samt annan än automatisk behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Även ett efterföljande utlämnande av personuppgifter som behandlats är därför en behandling oavsett om utlämnandet görs muntligen, på papper eller i elektronisk form (se SOU 1997:39 *Integritet, offentlighet, informationsteknik* och SOU 2003:40 *Utlänningsdatalag*).

Dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och registerförfattningar

Dataskyddsförordningen är tillämplig på behandling av personuppgifter i såväl offentlig som privat verksamhet. Den kompletteras i Sverige genom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, förkortad dataskyddslagen, och tillhörande förordning (2018:219) med samma namn. De innehåller bestämmelser som för svenskt vidkommande gäller vid sidan av dataskyddsförordningen. Dataskyddslagen är enligt 1 kap. 6 § subsidiär i förhållande till andra lagar och förordningar, t.ex. myndigheternas registerförfattningar. I registerförfattningarna finns bestämmelser som reglerar hur personuppgifter får hanteras i vissa offentliga verksamheter.

För varje behandling av personuppgifter ska det finnas minst en rättslig grund. De villkor som ska vara uppfyllda framgår av artikel 6.1 a-f i dataskyddsförordningen. Myndigheterna måste även bl.a. uppfylla de grundläggande principer som framgår av artikel 5. I artikel 5.1 b anges att personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (finalitetsprincipen).

Artikel 6.4 innehåller omständigheter som ska beaktas vid en prövning av om en ny behandling för andra ändamål ändå ska anses förenlig med de ändamål som personuppgifterna ursprungligen samlades in för. I skäl 50 till dataskyddsförordningen anges att ifall personuppgifter behandlas för andra ändamål än de för vilka personuppgifterna samlades in, som är förenliga med de ursprungliga ändamålen, krävs inte någon annan rättslig grund än den med stöd av vilken insamlingen av personuppgifter medgavs. En sådan behandling är alltså förenlig med finalitetsprincipen och tillåten.

Om en prövning enligt finalitetsprincipen i stället innebär att ändamålen är oförenliga, är en ny behandling av insamlade personuppgifter bara tillåten om den har stöd i en bestämmelse i unionsrätten eller den nationella lagstiftningen som utgör ett tillåtet undantag från finalitetsprincipen. Om det i lag eller förordning finns en sekretessbrytande bestämmelse som reglerar att en myndighet ska eller får lämna ut personuppgifter, innebär det att någon särskild prövning av om utlämnandet är förenligt med det ursprungliga ändamålet inte behöver ske. Både finalitetsprincipen och kravet på att det ska föreligga en rättslig grund för behandlingen får i sådant fall anses vara uppfyllda. Det är därmed ofta tillräckligt att pröva ett utlämnande i enlighet med dessa bestämmelser, dock kan det finnas begränsningar i ändamålsbestämmelser i särskilda registerförfattningar som kan utgöra ett hinder.

När bestämmelser som anger att en myndighet ska eller får lämna personuppgifter införs, ska det göras en avvägning mellan intresset av att personuppgiften lämnas ut och intresset av att skydda enskilda personers integritet. Lagstiftaren anses därmed ha tagit ställning till

Sid 151 (1101)

att uppgiftslämnandet är nödvändigt och proportionerligt.[28] Bestämmelserna utgör därmed den rättsliga grunden för behandlingen.

Dataskyddsdirektivet, brottsdatalagen och registerförfattningar

Den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för myndigheternas brottsbekämpande verksamhet regleras i ett särskilt direktiv från EU och i nationell rätt. Dataskyddsdirektivet har införlivats i svensk rätt genom brottsdatalagen, med tillhörande förordning. Lagen är en ramlag och gäller vid behandling av personuppgifter som utförs i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Brottsdatalagen är enligt 1 kap. 5 § subsidiär i förhållande till myndigheternas s.k. registerförfattningar. I registerförfattningarna finns bestämmelser som reglerar hur personuppgifter får hanteras i vissa offentliga verksamheter.

För varje behandling av personuppgifter ska det enligt brottsdatalagen finnas minst en rättslig grund. De villkor som ska vara uppfyllda framgår av 2 kap. 1–2 §§ brottsdatalagen. Myndigheterna måste även bl.a. uppfylla de grundläggande kraven, vilka framgår av 2 kap. brottsdatalagen.

Behandling av personuppgifter för ett nytt ändamål utanför brottsdatalagens tillämpningsområde ska enligt förordningen i de flesta fall anses vara en ny behandling. I sådana fall är det inte fråga om vidarebehandling, vilket gör att finalitetsprincipen inte ska tillämpas vid en sådan behandling. Det innebär att finalitetsprincipen aldrig blir tillämplig när personuppgifter som behandlas med stöd av brottsdatalagen ska behandlas för nya ändamål (prop. 2017/18:232 s. 126 och 132). Innan personuppgifterna får behandlas för ett nytt ändamål ska det säkerställas att det finns en rättslig grund för den nya behandlingen och att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet. I den utsträckning som *skyldighet* att lämna personuppgifter följer av lag eller förordning ska någon prövning av om det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet inte göras (2 kap. 4 och 22 §§ brottsdatalagen). För behandling av

[28] Artikel 6.4 och 23 i dataskyddsförordningen, prop. 2017/18:95 *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning*, s. 47 f och HFD 2021 ref. 10.

personuppgifter för nya ändamål som inte omfattas av brottsdatalagens tillämpningsområde, är dataskyddsförordningen tillämplig.

Personuppgiftsansvar

Den personuppgiftsansvarige är den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer för vilka ändamål personuppgifter ska behandlas och hur behandlingen ska gå till (artikel 4.7 i dataskyddsförordningen och 1 kap. 6 § brottsdatalagen).

När en anställd hos en organisation behandlar personuppgifter för att utföra sina arbetsuppgifter, är det inte den anställde som är personuppgiftsansvarig för behandlingarna utan organisationen. En anställd ska behandla personuppgifter i enlighet med de instruktioner som arbetsgivaren ger.

Det kan finnas mer än en personuppgiftsansvarig för en behandling, t.ex. om flera myndigheter har en gemensam databas. Artikel 26 i dataskyddsförordningen och 3 kap. 20 § brottsdatalagen innehåller bestämmelser om gemensamt personuppgiftsansvar. De ansvariga myndigheterna ska i så fall reglera sina respektive förpliktelser i en skriftlig överenskommelse.

Ansvaret innebär en skyldighet att se till att behandlingen av personuppgifter sker i enlighet med dataskyddsförordningen respektive brottsdatalagen. Som personuppgiftsansvarig måste organisationerna kunna visa att behandlingen av personuppgifter är författningsenlig och att den registrerades rättigheter skyddas genom att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder.

Den personuppgiftsansvarige ska göra en konsekvensbedömning för situationer där en behandling av personuppgifter sannolikt leder till hög risk för de registrerades fri- och rättigheter (artikel 35 i dataskyddsförordningen och 3 kap. 7 § brottsdatalagen).[29] Enligt den s.k. Artikel 29-gruppen ska en konsekvensbedömning beskriva behandlingen, bedöma om den är nödvändig och proportionell. Konsekvensbeskrivningen ska också hjälpa till att hantera risker för fysiska personers rättigheter och friheter som uppkommer genom

[29] I skäl 91 till dataskyddsförordningen berörs typer av behandling av personuppgifter som sannolikt leder till hög risk. Bl.a. storskalig uppgiftsbehandling med syftet att behandla betydande mängder personuppgifter på regional, nationell eller övernationell nivå, vilket skulle kunna påverka ett stort antal registrerade och sannolikt kommer att innebära en hög risk, exempelvis till följd av uppgifternas känsliga natur.

Sid 153(1101)

behandlingen genom att bedöma riskerna och bestämma vilka åtgärder som ska vidtas.[30] Den ska stödja valet av säkerhetsåtgärder och tekniska lösningar. Dataskyddsförordningen förutsätter i allmänhet att den som ansvarar för behandlingen säkerställer att bestämmelserna följs. Det ska ske med utgångspunkt i ett riskbaserat arbetssätt och är också ett sätt att visa de registrerade och Integritetsskyddsmyndigheten att den personuppgiftsansvarige följer regleringen. Detta bidrar till transparens gentemot allmänheten och Integritetsskyddsmyndigheten.

Den personuppgiftsansvarige kan bli skyldig att betala en sanktionsavgift om man bryter mot bestämmelserna i dataskyddsförordningen, dataskyddslagen. brottsdatalagen eller andra föreskrifter som kompletterar bestämmelserna, t.ex. de särskilda registerförfattningarna.

Närmare om begreppet nödvändig

I artikel 6.1 i dataskyddsförordningen finns en uttömmande uppräkning av i vilka fall det är tillåtet, lagligt, att behandla personuppgifter, dvs. rättsliga grunder för behandlingen. De rättsliga grunder som främst är av intresse här framgår av artikel 6.1 c och e. I dessa grunder finns bl. ett krav på att behandlingen ska vara nödvändig. Begreppet *nödvändig* har i dataskyddsförordningen en mindre strikt betydelse än vad som normalt kan anses ligga i ordet (om begreppets tillämpning i samband med nödvändigt utlämnande enligt 10 kap. 2 § OSL se avsnitt 4.2.1 ovan). En behandling ska enligt dataskyddsförordningen ses som nödvändig t.ex. om den bidrar till att effektivisera tillämpningen av relevanta bestämmelser. Även om exempelvis en uppgift av allmänt intresse skulle kunna utföras utan att personuppgifter behandlas på ett visst sätt, kan behandlingen anses vara nödvändig och därmed tillåten enligt artikel 6.1 e, om behandlingen leder till effektivitetsvinster (prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*, s. 188 f).

Det kan anses vara nödvändigt att mer eller mindre regelmässigt använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter

[30] Den s.k. Artikel 29-gruppens (numera ersatt av European Data Protection, EDPB) Riktlinjer om konsekvensbedömning avseende dataskydd och fastställande av huruvida behandlingen *sannolikt leder till en hög risk* i den meningen som avses i förordning 2016/679, WP 248 rev. 01, s. 4.

på automatisk väg, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag (prop. 2017/18:105 s. 46). Prövning av om en behandling är nödvändig måste göras inte bara då en personuppgift samlas in och registreras. Även senare behandlingar ska vara nödvändiga för att få genomföras, t.ex. fortsatt lagring av personuppgiften i ett datasystem eller behandling för uppföljning, framställning av statistik m.m. Det innebär alltså att insamlingen av personuppgifter kan anses vara nödvändig, men att ett utlämnande av dem till en annan myndighet ändå inte är det.

Även i brottsdatalagen finns ett nödvändighetsrekvisit för att personuppgifter ska få behandlas (2 kap. 1–2 §§ brottsdatalagen). Rekvisitet har samma betydelse som i dataskyddsförordningen.

4.3 Behovet av en ny sekretessbrytande bestämmelse

Utredningens bedömning: Myndigheter bör ges förutsättningar att utbyta sekretessbelagda uppgifter i större utsträckning.

Om myndigheter i högre utsträckning kan lämna ut uppgifter som andra myndigheter behöver i sin verksamhet skulle myndigheterna få ett bättre underlag för sina beslut och kontrollverksamheten effektiviseras.

Utökade möjligheter att utbyta sekretessbelagda uppgifter kan även vara positivt för enskilda och företag samt ge positiva offentligfinansiella effekter.

Skälen för utredningens bedömning

Behovet av utökat informationsutbyte i syfte att minska felaktiga utbetalningar och för att motverka arbetslivskriminalitet

I utredningens delrapport drogs slutsatsen att det finns ett omotiverat glapp mellan de undersökta statliga myndigheternas uppdrag och de rättsliga förutsättningarna för att genomföra det. Detsamma gäller i viss utsträckning för kommunala myndigheter och arbetslöshetskassor (se *bilaga 2*, s. 179–181). Det innebär, enligt

Sid 155(1101)

utredningens mening, att i förhållande till myndigheters och arbetslöshetskassors uppdrag är de befintliga sekretessbrytande bestämmelserna inte tillräckliga för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen. Motsvarande gäller de sekretessbrytande bestämmelser som reglerar myndigheters förutsättningar att samverka och utbyta information inom ramen för myndighetsgemensamma åtgärder mot arbetslivskriminalitet.

Som exempel på uppgifter som är av betydelse och behövs för andra utbetalande myndigheter och som endast i vissa fall kan utbytas i dag är sådana som Skatteverkets beskattningsverksamhet har om huruvida en asylsökande har tilldelats ett samordningsnummer. Det kan också avse uppgifter om anmälan om preliminär A-skatt, vilket exempelvis har betydelse för att Migrationsverket ska kunna fatta korrekta beslut om dagersättning eller uppgifter som Migrationsverket har avseende en persons rätt att vistas och arbeta i Sverige. Det sistnämnda kan ha betydelse för Arbetsförmedlingens beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder, Försäkringskassans beslut i assistansärenden samt Inspektionen för vård och omsorgs tillståndsprövning.

Andra exempel är att Försäkringskassan behöver få del av sekretessbelagda uppgifter från Inspektionen för vård och omsorg för att kunna utföra nödvändiga kontroller inför myndighetens beslut om assistansersättning. Det är fråga om uppgifter som behövs för att kontrollera om assistansanordnare, dvs. företag som arbetar med assistansen, bedriver en seriös verksamhet eller om Inspektionen för vård och omsorg har en utredning om företaget. Vidare behöver kommunerna uppgifter från Försäkringskassan och Inspektionen för vård och omsorg som framkommit i utredningar om assistansersättning eller tillstånd, och som är av betydelse vid tillämpning av SoL och LSS.

En del av ovanstående uppgifter kan utbytas med stöd av FUT-lagen. Andra uppgifter kan utbytas med stöd av sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet efter en begäran. Möjligheterna att lämna ut uppgifter med stöd av FUT-lagen och andra bestämmelser är dock ofta begränsade, t.ex. kan det när det gäller vissa uppgiftsskyldigheter krävas att uppgiften har en anknytning till ett pågående ärende för att den ska få lämnas ut. Utredningen bedömer att det finns befogade behov av att kunna utbyta sekretess-

belagda uppgifter i högre utsträckning även utan anknytning till ett pågående ärende, t.ex. uppgifter för att initiera ett ärende. Vidare menar utredningen att utlämnande av uppgifter i fler fall ska kunna göras på initiativ av den myndighet som fått kännedom om och förfogar över uppgiften.

Behovet av utökat informationsutbyte är inte begränsat till uppgifter för att utbetalande myndigheter ska kunna säkerställa ett korrekt beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen. Det finns behov som särskilt tar sikte på informationsutbyte vid kontroller av arbetsplatser som omfattar andra åtgärder och beslut som myndigheter som deltar i samverkan fattar. Myndigheterna har bl.a. framfört att möjligheten att utbyta information om ifall en arbetsplats bör prioriteras för en myndighetsgemensam kontroll är ett av de vanligaste behoven av informationsutbyte i samband med samverkan mot arbetslivskriminalitet.

Även andra sekretessbelagda uppgifter som förvaras hos samverkande myndigheter kan vara nödvändiga att utbyta, exempelvis har det framförts behov av information för att garantera säkerheten för den egna personalen vid de gemensamma kontrollerna eller om det finns avvikande uppgifter om ägare och företrädare hos t.ex. Ekobrottsmyndigheten eller Skatteverket. Myndigheterna har även framför att när en myndighetsgemensam kontroll är genomförd har det typiskt sett framkommit uppgifter som även de myndigheter som inte varit på plats skulle behöva få del av (se Ds 2021:1 s. 83 f för en närmare redovisning av dessa behov).

Utredningen anser att ovan redovisade uppgifter som i dag inte går att utbyta behövs för att utbetalande myndigheter ska kunna säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen. Vidare behövs ovanstående uppgifter för att den samverkan som sker inom ramen för myndigheters verksamhetsområden ska få avsedd effekt. När det gäller arbetet mot arbetslivskriminalitet bör det t.ex. vara möjligt för Skatteverket att, utan hinder av sekretess, lämna information till övriga myndigheter om vilka arbetsställen som anses lämpliga för myndighetsgemensamma kontroller, dvs. ange vilka företag som har tagits fram i Skatteverkets urval av företag som bör kontrolleras. Skatteverket bör, utan att hindras av sekretess, kunna informera övriga myndigheter om uppgifter som krävs för att praktiskt kunna genomföra en kontroll, t.ex. adresser till arbetsställen såsom verksamhetslokalens adress och

Sid 157(1101)

kassaregistrets adress. Skatteverket bör också, utan att hindras av sekretess, kunna informera övriga myndigheter om vad som kommit fram under genomförda kontroller som behövs för deras verksamhet. Därutöver bör Arbetsförmedlingen, utan att hindras av sekretess, kunna lämna ut uppgifter om att personer eller företag har arbetsmarknadspolitiskt stöd.

Det finns ett generellt behov av bättre möjligheter för myndigheter att lämna underrättelser till varandra

De specifika behov som kartlagts inom ramen för denna utredning gäller informationsutbyte för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen samt för kontroller av arbetsplatser. Behovet av utökat informationsutbyte mellan myndigheter har också uppmärksammats i flera andra utredningar samt i den allmänna debatten.[31] I utredningens arbete har det framkommit att behoven av uppgifter utvecklas över tid, i takt med att fusk och brottslighet förändras. Det finns behov av uppgifter för att säkerställa korrekta beslutsunderlag även i andra typer av ärenden i myndigheternas verksamhet. Uppgifter som en myndighet förfogar över kan ofta ha en indirekt betydelse för att t.ex. hindra en felaktig utbetalning. Det är mot bakgrund av ovanstående svårt att dra någon skarp gräns för exakt vilka uppgifter som kan behövas för en annan myndighets verksamhet. Det är vidare inte möjligt att på förhand veta vilka myndigheter som kommer få kännedom om uppgifter som kan behövas för en annan myndighets verksamhet.

Som exempel på uppgifter som inte direkt syftar till att motverka en felaktig utbetalning från välfärdssystemen men som myndigheter på eget initiativ bör kunna utbyta kan nämnas att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, i samband med handläggning av vissa ärenden, erhåller uppgifter som har direkt betydelse för beskattning. Uppgifterna kan i vissa fall efter en prövning anses vara sekretessbelagda och kan då inte utan stöd av en sekretessbrytande bestämmelse lämnas ut till Skatteverkets beskattningsverksamhet. Det kan handla om uppgifter om att arbetsgivaren inte har gjort avdrag för

[31] Se bl.a. utredningens delrapport (*bilaga 2*) s. 60–84 och SOU 2018:25 *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps rapport *Vägledning för arbetet i samverkansområdena* och bet. 2021/22:KU28, 2018/19:KU26 och 2017/18:KU38.

skatt från utbetalad lön. Det förekommer även att enskilda lämnar uppgifter till Skatteverkets folkbokföringsverksamhet om att skatteundandragande pågår, t.ex. att någon arbetar svart, att det fuskas med personalliggare eller att en arbetsgivare underlåter att uppta delar av intäkterna från verksamheten i redovisningen. Vidare kan t.ex. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller Migrationsverket, när de i sina kontroller upptäcker tveksamheter och oegentligheter avseende registrering för eller fastställande av skatter och avgifter, få del av uppgifter som Skatteverkets beskattningsverksamhet behöver.

I samband med handläggning av ärenden kan också myndigheter få kännedom om uppgifter som behövs för andra myndigheters beslut. Ett exempel är att Skatteverket i sin verksamhet kan ha uppgifter som är av betydelse för Inspektionen för vård och omsorg, t.ex. om någon bedriver familjehem i aktiebolagsform med F-skattsedel, vilket inte är tillåtet enligt SoL eller när det finns misstanke om att ett tillståndspliktigt företag bedriver verksamhet utan tillstånd.

Utredningen bedömer att möjligheten för myndigheter att ta ett helhetsansvar för det offentliga åtagandet genom att uppmärksamma andra myndigheter om felaktigheter eller andra omständigheter som har betydelse för den mottagande myndighetens beslut behöver förbättras. Uppgifter behöver därför i större uträckning få lämnas på en utlämnande myndighets eget initiativ och bör inte begränsas till uppgifter om felaktiga utbetalningar eller arbetslivskriminalitet.

De befintliga sekretessbrytande bestämmelserna är inte tillräckliga

Välfärdssystemen utgör en stor och viktig beståndsdel i det allmänna åtagandet. Att myndigheter fattar beslut på felaktiga grunder kan ha många olika orsaker. Det kan röra sig om oavsiktliga fel till följd av exempelvis slarv eller okunskap från den som lämnar uppgifter eller bristfällig information från en beslutande myndighets sida. Det kan också handla om att sökande avsiktligen lämnar oriktiga uppgifter. Fusk, regelöverträdelser och brottslighet motverkar den välfärd som ska garantera människors trygghet. Det är därför viktigt att så långt det är möjligt säkerställa att myndigheterna kan utbyta den information som behövs för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag.

Sid 159(1101)

Det behövs för att långsiktigt kunna upprätthålla tilltron till statens, kommunernas och regionernas verksamhet i allmänhet och välfärdssystemen i synnerhet. I takt med att arbetet mot fusk och brottslighet utvecklas kan också de kriminellas tillvägagångsätt komma att förändras. För att möta en sådan utveckling behöver myndigheter och arbetslöshetskassor kunna utveckla nya samarbeten för att utbyta uppgifter utan att i för stor utsträckning hindras av sekretess.

Införandet av FUT-lagen har, tillsammans med åtgärder som regeringen vidtagit, skett i syfte att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och att motverka bidragsbrottslighet. LUS infördes för att motverka organiserad och systematisk brottslighet. Andra sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter har genom åren införts eller utvidgats. Åtgärderna har inneburit utökade möjligheter att utbyta information mellan olika myndigheter. Regeringen har också beslutat att inrätta en ny myndighet som ska förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Verksamheten ska bl.a. vara ett komplement till anslutna statliga myndigheters samt arbetslöshetskassors kontrollverksamhet. Ansvaret för ärendehandläggning och beslut ska alltså ligga kvar på respektive statlig myndighet eller arbetslöshetskassa (jfr SOU 2020:35 s. 21). De kommunala myndigheterna är inte anslutna. Införandet av den nya myndigheten kommer därför inte minska behovet av uppgifter för de kontroller som görs hos de anslutna aktörerna eller hos kommunerna.

Utifrån vad som framförts till utredningen och utifrån bedömningar som gjorts i andra sammanhang, anser utredningen att möjligheterna att utbyta information som statliga myndigheter upptäcker i sitt eget arbete eller vid kontroller av arbetsplatser, trots de åtgärder som vidtagits, fortfarande är för begränsade. Det har exempelvis framförts till utredningen att FUT-lagens tillämpningsområde är för begränsat. Det finns också tillämpningsproblem som leder till att uppgifter som får lämnas ändå bara lämnas i begränsad omfattning (se *bilaga 2,* s. 168–172).

Det nuvarande regelverket innebär att om det inte finns en tillämplig sekretessbrytande uppgiftsskyldighet som gör det möjligt för den utlämnande myndigheten att lämna ut sekretessbelagda uppgifter på eget initiativ, kan uppgifterna lämnas ut endast med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Såsom nämnts ovan (avsnitt 4.2.1) kräver ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter

till en annan myndighet med stöd av generalklausulen att det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Regelverket om offentlighet och sekretess är utformat på ett sådant sätt att samma uppgifter som skyddas av stark sekretess i en verksamhet kan vara offentliga i en annan. Det gäller t.ex. för vissa uppgifter som skyddas av sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL och som finns i beskattningsverksamheten hos Skatteverket. Vid den intresseavvägning som ska ske enligt generalklausulen ska hänsyn bl.a. tas till i vilken utsträckning uppgifterna är skyddade hos den mottagande myndigheten. Det innebär att sekretessbelagda uppgifter som kan antas vara nödvändiga för en annan myndighet i vissa fall ändå inte kan lämnas ut med stöd av generalklausulen. Bestämmelsen är inte heller tänkt att användas för mer rutinmässigt informationsutbyte.

Utredningen anser att generalklausulens begränsade tillämpningsområde och de tidigare beskrivna tillämpningsproblem som är förknippade med den utgör ett hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte. Det gäller även om den i undantagsfall kan användas för rutinmässigt utbyte. Tillämpningen av generalklausulen medför många gånger svåra intresseavvägningar i det enskilda fallet och det finns därför risk för såväl alltför restriktiv som extensiv tillämpning av bestämmelsen. Utredningen anser att generalklausulen, som ursprungligen var tänkt att fungera som en ventil för informationsutbyte i fall där det inte finns andra tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser, är otillräcklig för att tillgodose de behov av informationsutbyte som finns i dag. Det innebär dessutom att myndigheterna, vars arbete i väsentlig grad förutsätter ett digitaliserat informationsutbyte med andra myndigheter, inte kan leva upp till dagens förväntningar på effektivitet i alla avseenden.

Som framgår av de behov som framförts till utredningen finns det uppgifter där sekretessen bör brytas på grund av att intresset av att uppgifterna lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Trots de möjligheter som finns att lämna ut underrättelser med stöd av FUT-lagen eller utbyta information enligt LUS och andra uppgiftsskyldigheter, förekommer det att en annan myndighet har känt till förhållanden som skulle ha medfört att ett felaktigt beslut överhuvudtaget inte skulle ha fattats, men där den andra myndigheten av sekretesskäl inte har ansett sig haft möjlighet att lämna ut informationen. Enligt utredningens mening

Sid 161(1:101)

är de befintliga bestämmelserna inte tillräckliga för att uppgifter ska utbytas i situationer där, som det heter i förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80:2 Del A s. 83), *gängse värderingar i samhället* borde innebära att uppgifterna lämnas ut.

Ett utökat informationsutbyte av sekretessbelagda uppgifter kan vara positivt även för enskilda och företag

Utgångspunkten för utredningens bedömning att förutsättningarna för ett utökat informationsutbyte behöver förbättras är att myndigheterna ska ha ett så korrekt underlag för sitt beslutsfattande som möjligt. Bestämmelserna i FL bidrar till att beslutsfattandet präglas av objektivitet, saklighet och öppenhet och att besluten blir sakligt riktiga samt att beslutsförfarandet är rättssäkert. Att myndigheterna ges större möjligheter att dela uppgifter med varandra innebär inte någon ändring av principen att det är den som ansöker om ett bidrag som normalt är skyldig att visa att villkoren är uppfyllda. För den enskilde skulle ett utökat informationsutbyte emellertid innebära att man inte behöver skicka in samma underlag flera gånger till olika myndigheter. I stället skulle den enskilde i större utsträckning endast behöva kontrollera att uppgifter som en myndighet fått från en annan är korrekta. Ytterligare fördelar för enskilda och företag är att handläggningstiderna kan komma att kortas ned. Om uppgifterna som registreras är riktiga från början innebär det även att risken för en framtida ändring av besluten minskar, vilket stärker såväl rättssäkerheten som förtroendet för myndigheternas handläggning.

En utökad möjlighet att utbyta uppgifter på eget initiativ skulle vidare leda till bättre förutsättningar att på förhand upptäcka och förhindra oseriösa och kriminella aktörer, vilket i förlängningen kan väntas leda till rättsvinster för arbetstagare och sundare konkurrensvillkor för företag.

4.4 En ny generell sekretessbrytande bestämmelse införs

Sid 162(1101)

Utredningens förslag: En generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet införs i 10 kap. OSL. Den nya bestämmelsen innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter som en myndighet förfogar över lämnas till en annan myndighet, om uppgifterna behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra författningsreglerad verksamhet.

En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Från bestämmelsens tillämpningsområde undantas uppgifter som omfattas av sekretess enligt 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2 och 5 §§ OSL.

Skälen för utredningens förslag

En ny generell sekretessbrytande bestämmelse eller andra möjliga alternativ till ändrad lagstiftning

I utredningens delrapport gjordes bedömningen att regelverket som styr informationsutbyte mellan myndigheter med tiden har blivit svåröverskådligt, att det saknas tillräcklig praxis om hur olika bestämmelser ska tolkas samt framför allt att det finns ett omotiverat glapp mellan myndigheternas uppdrag och de rättsliga förutsättningarna att genomföra det. Bedömningarna i delrapporten ligger till grund för utredningens överväganden om behov av ny eller förändrad lagstiftning. För att kunna uppnå ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte mellan olika myndigheter har utredningen övervägt olika alternativ.

Ett alternativ är att utforma en särskild lag om uppgiftsskyldighet, motsvarande LUS, för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetskriminalitet. Det är i sig en rimlig utgångspunkt att ta avstamp i en lagstiftning som är känd, och har varit och är till nytta, när man

Sid 163(1101)

söker nya lösningar. En sådan lag skulle ha ett avgränsat tillämpningsområde, både avseende vilka myndigheter som kan utbyta uppgifter och vilka uppgifter som får utbytas. Mot en sådan lösning talar att lagens tillämpningsområde skulle behöva avgränsas på ett sätt som inte tillgodoser de breda behov av informationsutbyte som utredningen har identifierat. Därtill visar den utveckling som skett när det gäller myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet att kretsen myndigheter som omfattas av en sådan ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet kan komma att behöva vidgas i takt med att allt fler myndigheter deltar i samverkan. Tillämpningsområdet skulle, enligt utredningens mening, riskera att bli för snävt. En sådan särskild lag som tar sikte på samverkan mot arbetslivskriminalitet skulle i och för sig kunna kompletteras med fler uppgiftsskyldigheter.

Flera myndigheter och SKR har bl.a. lyft behovet av en möjlighet att kunna lämna underrättelser om felaktiga utbetalningar vid *försök* att tillskansa sig medel på felaktiga grunder eller då det finns en *risk* för en felaktig utbetalning. Enligt FUT-lagen ska underrättelse skickas om det finns anledning att anta att en felaktig utbetalning har skett eller beslutats. Myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor är således förhindrade att med stöd av lagen i förväg ingripa mot kommande beslut om utbetalningar (se avsnitt 4.2.2.). Vidare tillämpas FUT-lagen olika av myndigheterna. I korthet handlar det om graden av kännedom myndigheterna anser sig behöva kring huruvida det faktiskt föreligger ett beslut som lett till en utbetalning av stöd eller förmån eller ej (Ds 2021:1 *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet*, s. 102 f).

En utvidgning av lagens tillämpningsområde i enlighet med vad myndigheterna och SKR har framfört skulle innebära att en underrättelse ska ske då det föreligger en risk för felaktig utbetalning eller risk för felaktig registrering som i sin tur kan leda till en felaktig utbetalning. En sådan lösning skulle i och för sig kunna innebära att lagen blir enklare att tillämpa samt ge en tydligare effekt jämfört med dagens situation. När FUT-lagen infördes behandlades emellertid frågan om skyldigheten skulle begränsas till redan beslutade förmåner eller om den även skulle gälla antaganden om framtida felaktigheter (prop. 2007/08:48 s. 24). Regeringen ansåg att flera omständigheter talade mot den sistnämnda lösningen, bl.a. osäkerheten när det gäller om ett förfarande kan komma att leda till

en felaktig utbetalning och risken för felbedömningar. Det ansågs vara av betydelse för såväl den enskildes personliga integritet som för myndigheternas möjlighet att effektivt hantera underrättelseskyldigheten, att skyldigheten i möjligaste mån är hänförlig till objektiva förhållanden som är tämligen enkla att konstatera. I likhet med regeringen anser utredningen att det alltjämt finns skäl som talar emot en utvidgning av tillämpningsområdet för FUT-lagen. Det främsta skälet är att FUT-lagen innebär en *skyldighet* att lämna ut uppgifter på eget initiativ vilket kan leda till att fler uppgifter än nödvändigt utbyts.

Att införa en särskild lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot arbetslivskriminalitet – kompletterad med fler uppgiftsskyldigheter som till exempel en utvidgning av de myndigheter som har åtkomst till arbetsgivardeklarationer och ett utvidgat tillämpningsområde för FUT-lagen – skulle i och för sig tillgodose stora delar av det omfattande behov av utökat informationsutbyte som framförts. Utredningen bedömer emellertid att ovanstående lösning skulle bidra till ett än mer splittrat och svåröverskådligt regelverk. I stället bör det behov av utökat informationsutbyte som finns lösas på ett enklare och mer lättöverskådligt sätt.

En ny generell sekretessbrytande bestämmelse som gör det möjligt att utbyta sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter bör införas

Utredningen menar att behovet av att utbyta uppgifter är omfattande. Det är inte bara uppgifter som behövs för samverkan som bör få utbytas utan även uppgifter i övrigt som behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag, oavsett om kontrollen har sin grund i samverkan eller inte. Den brottslighet och det fusk som riktas mot välfärdssystemen och som också förekommer i delar av arbetslivet är avancerad och tillvägagångsätten för att kringgå reglerna förändras i takt med att nya stöd och regler införs. Ett generellt utökat informationsutbyte kan också bidra till att fler ärenden kan bli rätt från början. En mer generellt sekretessbrytande bestämmelse innebär också att ytterligare bestämmelser inte behöver införas och anpassas i samma omfattning. Utredningen anser därför att en generell bestämmelse som är utformad med en presumtion för att uppgifter ska kunna utbytas är mer ändamålsenlig för att möta de breda behov som föreligger. Den blir också lättare

Sid 165(1101)

att tillämpa och motverkar att oförutsedda hinder för informationsutbytet uppstår.

Mot bakgrund av ovanstående gör utredningen bedömningen att det är mest naturligt att söka en lösning av myndigheternas behov genom att – i huvudsak – föreslå ändringar i OSL och utarbeta en ny generell sekretessbrytande bestämmelse. Uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda kan vara integritetskänsliga. En generell sekretessbrytande bestämmelse till förmån för myndigheter innebär inte att sekretessen gentemot allmänheten förändras. Bestämmelsen och dess tillämpningsområde måste dock utformas med balans mellan effektivitet och skyddet för den enskildes personliga integritet. Med hänsyn till det sistnämnda intresset bör den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde begränsas i vissa avseenden.

Bestämmelsen bör omfatta uppgifter som behövs för den mottagande myndigheten

Utgångspunkten för den sekretessbrytande bestämmelsen är att den endast ska omfatta uppgifter som en annan myndighet *behöver*. Det ska alltså finnas ett behov för den mottagande myndigheten att få del av uppgifterna. Det krävs alltså att myndigheten först prövar om informationsutbytet kan antas leda till det avsedda resultatet.

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. Ett utlämnande av uppgifter på den utlämnande myndighetens initiativ kan innebära att ett ärende hos den mottagande myndigheten initieras eller att uppgifterna används i ett redan pågående ärende.

För den mottagande myndigheten kan uppgifterna innebära att behov av ytterligare uppgifter uppstår. Den föreslagna bestämmelsen gäller då även för situationer där en myndighet behöver inhämta kompletterande uppgifter från den myndighet som lämnat ut en uppgift på eget initiativ. Bestämmelsen gäller även när kompletterande uppgifter t.ex. behöver inhämtas med anledning av en underrättelse enligt FUT-lagen. Det kan vidare handla om att flera myn-

digheter inom en samverkan har behov av att få del av samma information vid t.ex. ett gemensamt möte. I de flesta fall torde behovet av uppgifter väckas i en pågående samverkan eller efter en dialog mellan myndigheterna och därmed föregås av en diskussion mellan de berörda myndigheterna om behovet av och lämpligheten i att lämna ut uppgifter.

Utredningen har övervägt om rekvisitet *nödvändigt* bör användas i stället för rekvisitet *behövs*. Begreppet nödvändigt finns i 10 kap. 2 § OSL. I förarbetena till bestämmelsen framförs att en restriktiv tillämpning ska iakttas. Sekretessen får brytas endast i de fall, då det är en *nödvändig* förutsättning för den utlämnande myndigheten att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut för att den myndigheten ska kunna fullgöra de uppgifter som åligger den. Det är således inte tillräckligt att myndighetens arbete blir mer effektivt om uppgiften lämnas ut (se närmare under avsnitt 4.2.1). Utredningen bedömer mot bakgrund av dessa uttalanden att begreppet nödvändigt i OSL har en snävare innebörd än begreppet nödvändig enligt dataskyddsregleringen (se närmare om begreppet nödvändigt enligt dataskyddsregleringen under avsnitt 4.2.4).

Generellt sett är det den myndighet som har den aktuella uppgiften som ska göra sekretessprövningen. Det bör gälla även i fall som aktualiseras i samband med den föreslagna bestämmelsen. Ett krav på att uppgiften är nödvändig för den mottagande myndigheten skulle, enligt utredningens mening, som huvudprincip innebära att den utlämnande myndigheten måste göra en bedömning av uppgiftens slutliga betydelse för den mottagande myndigheten. Införande av begreppet nödvändigt skulle därför kunna innebära en alltför restriktiv bedömning av om uppgiften är nödvändig för den mottagande myndigheten vilket kan leda till att tillämpningsområdet blir allt för snävt. Detta kan i så fall riskera att den sekretessbrytande bestämmelsen inte får önskad effekt.

Rekvisitet *behövs* innebär en något lägre tröskel för när uppgiften kan lämnas än rekvisitet nödvändig. Rekvisitet behövs används i ett flertal bestämmelser i OSL, men begreppets innebörd har inte preciserats närmare i förarbetena. I propositionen till LUS (prop. 2015/16:167 s. 35 och 50) menade regeringen, efter att rekvisitet *behövs* ifrågasatts av vissa remissinstanser, att en rimlig begränsning av uppgiftsskyldighetens omfattning är att den mottagande myndigheten behöver uppgiften för dess deltagande i den beslutade

samverkan. Flera myndigheter har, noterade regeringen, redan stor erfarenhet av samarbete och uppgiftsutbyte, vilket regeringen menade borde utgöra en god grund för behovsbedömningen enligt LUS. Detsamma kan antas gälla för informationsutbytet med stöd av den nu föreslagna bestämmelsen.

Mot bakgrund av ovanstående anser utredningen att uppgifter som *behövs* för att olika myndigheter ska kunna fullgöra sina uppdrag ska få utbytas med stöd av bestämmelsen.

Bestämmelsen begränsas till uppgifter som behövs för myndigheternas författningsreglerade verksamhet

Myndigheter har olika uppdrag och olika roller i samhället. I de statliga myndigheternas instruktion framgår bl.a. deras huvudsakliga uppgifter, men delar av deras verksamhet har sin grund i årliga regleringsbrev och i särskilda beslut. Deras befogenheter framgår av lagar och förordningar. Där framgår deras utövande av befogenhet att för enskild bestämma om förmåner, rättigheter eller andra jämförbara förhållanden. För kommunernas del anges i 14 kap. 2 § RF att de sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund och att närmare bestämmelser om detta finns i lag. Kommunallagen reglerar bl.a. kommunernas angelägenheter och grundläggande befogenheter. Bestämmelser om vilka uppgifter kommunerna har finns också i andra lagar, exempelvis i SoL och skollagen (2010:800).

Inom förvaltningens olika sakområden är frågor om ärendehandläggning och beslutsfattande ofta relativt detaljerat reglerade i tillämpliga specialförfattningar. I övrigt gäller de allmänna bestämmelserna i FL. De bildar utgångspunkt för myndigheternas verksamhet såväl när det gäller att handlägga ärenden och besluta i dessa som i fråga om andra åtgärder en myndighet vidtar (se avsnitt 3.8). Det kan också vara fråga om att tillämpa allmänna eller särskilda bestämmelser i myndighetens instruktion eller myndighetsförordningen eller i någon annan förordning.

Den nya bestämmelsen bör utformas så att uppgifter som en myndighet förfogar över får lämnas till en annan myndighet om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra *författningsreglerad verksamhet* (jfr prop. 2009/10:85 *Inte-*

gritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet, s. 192 och prop. 2013/14:110 *En ny organisation för polisen*, s. 513).

Myndigheter arbetar på olika sätt för att fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Ett sätt eller en form för att göra detta är genom att delta i samverkan med andra myndigheter. I begreppet författningsreglerad verksamhet omfattas därför, enligt utredningens bedömning, även sådan samverkan som myndigheterna utifrån sina respektive författningsreglerade verksamhetsområden deltar i tillsammans med andra myndigheter. Vidare omfattas såväl handläggning som faktiskt handlande.

Avgränsningen till myndigheternas författningsreglerade verksamhet har gjorts med beaktande av den förhållandevis låga tröskel för utlämnande som rekvisitet *behövs* innebär. Med avgränsningen säkerställs att myndigheter inte utbyter andra uppgifter än de som behövs för verksamhet som fastslagits av riksdag och regering i lag eller förordning.

Utredningen har övervägt att i stället avgränsa tillämpningsområdet till myndighetens *verksamhet*, där utlämnandet utöver begränsningarna i bestämmelsen avgränsas till vilka uppgifter som är tillåtna att behandla enligt registerförfattningar och dataskyddsförordningen. Begreppet *verksamhet* används i 10 kap. 2 § OSL om nödvändigt utlämnande. Begreppet *verksamhet* vore sannolikt enklare att tillämpa för myndigheternas handläggare eftersom de i så fall inte behöver ha i åtanke om uppgiften behövs för verksamhet som har sin grund i lag eller förordning.

Vid en avvägning bedömer utredningen att rekvisitet *behövs* i kombination med *verksamhet* utgör en låg tröskel för informationsutbyte. För att tydliggöra tillämpningsområdet och för att undvika en obefogad spridning av personuppgifter bedömer utredningen att författningsreglerad verksamhet innebär en lämpligare avgränsning.

Bestämmelsen bryter endast sekretess till skydd för enskilda

Med enskild avses såväl en fysisk person som en juridisk person (prop. 1979/80:2 Del A s. 329). Begreppet enskild har samma betydelse oavsett var i OSL det förekommer.

Flera myndigheter, bl.a. Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen och Polismyndigheten, har framfört att de i samband med sam-

Sid 169(1101)

verkan mot arbetslivskriminalitet har behov av att få uppgifter om vilka arbetsplatser Skatteverket har kontrollerat eller planerar att kontrollera. Likaså har myndigheter för andra typer av beslut framfört behov av uppgifter från Ekobrottsmyndigheten eller Polismyndigheten om att det pågår förundersökning mot tänkta tillsynsobjekt eller personer som sökt tillstånd att bedriva viss verksamhet. Uppgifterna kan vara av betydelse för myndigheters kontroller inom sina respektive områden.

Många myndigheter har i sin verksamhet uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för andra intressen än den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden. Det kan handla om sekretess som syftar till att skydda rikets säkerhet eller förhållandet till en annan stat eller en mellanfolklig organisation, rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset av att förebygga eller beivra brott eller det allmännas ekonomiska intresse. I 18 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd främst för intresset av att förebygga eller beivra brott hänförligt till förundersökningar, underrättelseverksamhet, m.m. Härutöver aktualiseras exempelvis för vissa myndigheter utrikessekretess (15 kap. 1 § OSL) och försvarssekretess (15 kap. 2 § OSL) samt, för Skatteverket, sekretess till skydd för verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn (17 kap. 1–2 §§ OSL).

Utredningen anser att den föreslagna bestämmelsen endast ska bryta sekretess till skydd för enskilda. Skälet är att det, vad gäller sekretess till skydd för andra intressen, kan finnas särskilt starka skäl att inte röja uppgifterna. I exempelvis den brottsbekämpande verksamheten kan det finnas uppgifter om metoder och tillvägagångssätt som skulle kunna hämma det brottsbekämpande arbetet om de röjs. Även om uppgifter är av stor betydelse för en annan myndighet, får ett informationsutbyte inte inskränka den utlämnande myndighetens möjligheter att utföra sitt primära uppdrag eller i övrigt försvåra myndighetens arbete och verksamhet.

Sekretess som skyddar andra intressen bör därför inte brytas med stöd av bestämmelsen. Det innebär att uppgifter som vissa myndigheter anser behöver utbytas som rör t.ex. skatterevision eller brottsanmälningar och för vilka sekretess kan gälla enligt 17 kap. och 18 kap. OSL inte omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Vad gäller sådana uppgifter finns det emellertid, efter en sekretess-

prövning mot det aktuella skaderekvisitet, en möjlighet för myndigheten som förfogar över uppgiften att själv göra en bedömning av om uppgiften kan lämnas ut. Det gör att det med vissa undantag redan i dag är möjligt att utbyta sekretessbelagd information som skyddar det allmänna där det uppstår behov av uppgiftsutbyte.

Bestämmelsen omfattar uppgiftsutbyte som sker rutinmässigt

Ett omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter enbart med stöd av den sekretessbrytande generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL har av regeringen inte ansetts lämpligt.[32] Utredningen konstaterar att det begränsar möjligheterna till rutinmässigt informationsutbyte via digitala tjänster. Med hänsyn till att verksamheten hos myndigheter och andra organ som jämställs med myndigheter i hög grad är digitaliserad bör sekretessbelagda uppgifter kunna utbytas rutinmässigt på ett sätt som i dag inte är möjligt att göra med stöd av 10 kap. 27 § OSL.

När det är motiverat med ett rutinmässigt uppgiftslämnande med stöd av bestämmelsen måste den bedömning som ska ske enligt bestämmelsen göras på förhand och den behöver inte avse en prövning i varje enskilt fall. Det är den mottagande myndigheten som har kunskap om vilka uppgifter som behövs för myndighetens verksamhet. I vissa fall kommer det vara uppenbart att uppgiften behövs i ett enskilt fall. Så är t.ex. fallet med uppgifter som behöver utbytas i samband med myndighetsgemensamt arbete där man har en löpande dialog. I andra fall, och om utlämnandet avser en större mängd uppgifter som rutinmässigt behöver utbytas, får det förutsättas att myndigheterna i samråd med varandra, gemensamt tar fram lämpliga former för att se till att endast relevanta uppgifter utbyts. Det innebär att genom överenskommelser och rutiner säkerställs att uppgifter som den mottagande myndigheten verkligen behöver utbyts. Sådana gemensamma bedömningar av de rättsliga förutsättningarna främjar en enhetlig och rättssäker tillämpning av bestämmelsen. Möjligheterna till rutinmässigt informationsutbyte via elektroniska tjänster innebär också att handläggningen kan effektiviseras.

[32] Se t.ex. prop. 2015/16 *Utlänningslag*, s. 94 och prop. 2016/17:58 *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 126.

Möjligheten att lämna ut uppgifter bör omfatta samtliga myndigheter

Utgångspunkten för svensk offentlighets- och sekretesslagstiftning är att sekretess inte bara gäller mellan myndigheter och enskilda utan även mellan myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet. Utredningens förslag om en generellt sekretessbrytande bestämmelse har sin utgångspunkt i de bedömningar som finns i delrapporten (*bilaga 2*) och tar främst sikte på sådant utlämnande av uppgifter som inte i detalj på förhand kunnat förutses av lagstiftaren.

Under utredningens arbete har det framförts att även andra myndigheter, än de som vanligtvis förutsätts ha uppgifter av betydelse för felaktiga utbetalningar eller arbetslivskriminalitet, kan få kännedom om omständigheter som är av betydelse för andra än den egna myndighetens beslut. Möjligheten för myndigheter att uppmärksamma varandra om felaktigheter eller andra omständigheter som har betydelse för en annan myndighets beslut behöver därför förbättras för alla myndigheter.

Utredningen konstaterar att det finns ett stort antal myndigheter som på olika sätt får in uppgifter som i sin tur kan få betydelse för en annan myndighets beslut. Myndigheter med särskild information kan exempelvis vara myndigheter som gör utbetalningar. Det kan också vara myndigheter som svarar för handläggning eller kontroll av ansökningar om tillstånd och liknande, eller myndigheter som utövar tillsyn och inspektioner av företag. Andra exempel är kommunala myndigheter som hanterar tillstånd för och tillsyn av miljöfarliga verksamheter, bygglov, servering av vissa alkoholhaltiga drycker och försäljning av tobak. Det finns också myndigheter som genom sitt ansvar att föra register har tillgång till viktig information som har betydelse för helhetsbilden, som exempelvis Bolagsverket och Lantmäteriet. Därtill kan Sveriges utlandsmyndigheter, som handlägger migrationsärenden, passärenden och ärenden om konsulärt bistånd till enskilda, ha uppgifter som myndigheter kan behöva få del av. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter om var vissa personer är bosatta.

Utredningen har övervägt lämpligheten i att den nya bestämmelsen omfattar alla myndigheter. Kretsen myndigheter som kommer att lämna ut sekretessbelagda uppgifter med stöd av bestämmelsen kan emellertid förväntas vara delvis avgränsad. Även om förslaget i

Sid 172(1101)

princip träffar hela myndighetssfären är tillämpningsområdet av-gränsat till uppgifter om enskilda som behövs för myndigheters författningsreglerade verksamhet när inte övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Denna begränsning bidrar till att upprätthålla sekretessen mellan myndigheter där det är befogat.

Det sekretessgenombrott som nu föreslås innebär inte heller en skyldighet att lämna ut uppgifter på eget initiativ. Till detta kommer att regelverket om personuppgiftsbehandling utgör den yttre ramen för vilka personuppgifter som får behandlas av en myndighet och för vilket ändamål (se vidare om detta nedan). För det fall att myndigheter får kännedom om uppgifter som behövs för en annan myndighets författningsreglerade verksamhet kommer dock uppgifterna, med beaktande av de föreslagna begränsningarna av bestämmelsen, kunna lämnas ut.

Utredningen anser att om alla myndigheter omfattas av bestämmelsen stärks myndigheternas möjligheter att ta ett helhetsansvar för samhällets utveckling. Med bättre förutsättningar att säkerställa korrekta beslutsunderlag ökar möjligheterna för samhället att använda allmänna medel på rätt sätt och upprätthålla förtroendet för myndigheternas arbete i allmänhet. Det är också viktigt för den enskildes rätt till förmåner, ersättningar och annat stöd från det allmänna. En generellt utformad bestämmelse kan dessutom på sikt leda till utvecklingen av en tydlig praxis kring vilka uppgifter som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen.

Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att någon begränsning av vilka myndigheter som ska omfattas av bestämmelsen inte bör införas. Möjligheten att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter kommer därmed, under vissa förutsättningar, gälla för alla myndigheter och självständiga verksamhetsgrenar som kan finnas inom en och samma myndighet. Begreppet myndighet omfattar vidare såväl statliga som kommunala myndigheter. Det finns även andra organ som jämställs med myndigheter enligt OSL, däribland arbetslöshetskassor, som också kommer att omfattas av regleringen, i den mån verksamheten anges i bilagan till OSL. Eftersom bestämmelsen kommer omfatta hela myndighetssfären är det samtidigt av integritetsskäl viktigt att begränsa bestämmelsens tillämpningsområde till att enbart gälla de områden där det finns tillräckligt starka skäl för att sekretessen ska

Sid 173 (1101)

brytas. Avgränsningen av tillämpningsområdet bör dock ske på annat sätt än att begränsa vilka myndigheter som bör omfattas.

En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar mot det

Den sekretessbrytande bestämmelsen innebär att uppgifter utan hinder av sekretess får lämnas ut på eget initiativ och på begäran. Som framhållits tidigare är intresset av att myndigheterna kan säkerställa korrekta beslutsunderlag för myndigheter och motverka arbetslivskriminalitet starkt. Samtidigt kan uppgifter som omfattas av sekretess vara känsliga. Den sekretessbrytande bestämmelsen bör därför utformas så att det finns en möjlighet att i särskilda fall beakta starka integritetsintressen rörande enskilda och känsliga uppgifter i en myndighets verksamhet. En uppgift bör därför inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Kravet på *övervägande skäl* är ett uttryck för att behovet av ett utökat informationsutbyte för att säkerställa korrekta underlag för myndigheters beslut normalt sett ska ha företräde framför andra intressen. Kravet innebär emellertid att den utlämnande myndigheten ska göra en prövning av om övervägande skäl talar mot ett utlämnande innan en uppgift lämnas ut. Det krävs inte att det alltid görs en prövning i varje enskilt fall utan en bedömning kan göras utifrån de behov av sekretess som typiskt sett finns för en viss kategori av uppgifter (jfr prop. 1979/80:2 s. 80 f och 326 f).

Ett syfte med den nya bestämmelsen är att det ska bli lättare för myndigheter och enskilda handläggare att göra den sekretessprövning som ska föregå ett utlämnande. Intresset av att myndigheter har tillgång till uppgifter som de behöver väger alltså i regel tyngre än andra intressen. Det är emellertid ett viktigt led i avvägningen mellan integritet och effektivitet att säkerställa att bestämmelsen inte går längre än vad som är motiverat och att skyddet för vissa uppgifter upprätthålls i situationer där ett utlämnande kan framstå som olämpligt eller resultatet skulle framstå som stötande. Som exempel kan nämnas uppgifter som omfattas av sekretess i ett sådant uppföljningsärende som definieras i 1 kap. 8 § 4 lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (32 kap. 3

b § OSL). I dessa fall bör övervägande skäl tala för att inte lämna ut en sådan uppgift.

Som framhålls ovan bryts sekretessen endast för uppgifter som en annan myndighet behöver. Det krävs alltså att myndigheten först prövar om informationsutbytet kan antas leda till det avsedda resultatet. Det innebär att en handling som t.ex. innehåller känsliga uppgifter som inte behövs för den mottagande myndigheten inte kan lämnas ut i sin helhet. Det kan t.ex. handla om sådana särskilt känsliga uppgifter som anges i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen och 2 kap. 11–12 §§ brottsdatalagen. Däribland uppgifter som avslöjar etniskt ursprung, religiös övertygelse eller uppgift om hälsa eller sexuell läggning. Undantaget att uppgifter inte ska lämnas om övervägande skäl talar emot det innebär att den utlämnande myndigheten inte ska lämna ut viss information även om den i undantagsfall skulle kunna behövas i den mottagande myndighetens författningsreglerade verksamhet.

Vid intresseavvägningen ska också, som utgångspunkt, sekretesskyddet hos den mottagande myndigheten vägas in i bedömningen. Det faktum att styrkan i sekretessen ibland skiljer sig åt hos den utlämnande och den mottagande myndigheten ska dock som huvudregel inte vara av avgörande betydelse. I vissa fall kan emellertid övervägande skäl tala emot ett utlämnande. Som exempel kan nämnas om ett utlämnande skulle innebära att skyddet för företagshemligheter i form av uppfinningar eller forskningsresultat skulle komma att äventyras om uppgifterna efter ett överlämnande skulle bli offentliga. Ett annat exempel är om det i det enskilda fallet inte skulle anses tillräckligt att uppgifterna hos den mottagande myndigheten endast omfattas av sådan sekretess som enligt 21 kap. OSL gäller hos alla myndigheter och andra organ som ska tillämpa OSL.

Vanliga regler om partsinsyn kommer att gälla hos den mottagande myndigheten, vilket innebär bl.a. att sekretess för uppgifter i ett mål eller ärende hos en myndighet kan få ge vika för en parts rätt till insyn i målet eller ärendet. Vid bedömningen av om övervägande skäl talar emot ett utlämnande kan även detta behöva beaktas.

Det är i detta sammanhang viktigt att lyfta fram att den föreslagna regleringen inte påverkar tillämpningen av andra bestämmelser, t.ex. avseende myndigheters möjligheter att behandla personuppgifter, bestämmelser om parters rätt till insyn eller bestämmelserna om s.k.

Sid 175(1101)

användarbegränsningar till följd av en överenskommelse med annan stat. Sådana bestämmelser kommer alltjämt att gälla, även med den föreslagna bestämmelsen. Att en uppgift inte behöver lämnas ut om övervägande skäl talar mot det innebär också att det finns utrymme för domstolar att avstå från att lämna ut uppgifter i de fall det kan inverka på förtroendet för domstolarnas opartiskhet. Utredningen anser att det är av betydelse för tilliten till rättsväsendet att domstolarna även fortsättningsvis visar återhållsamhet när det kommer till att dela vissa uppgifter som uppkommit under handläggningen av ett mål (jfr bl.a. prop. 1983/84:142 s. 39, JO 1990/91 s. 29, JO 2003/04 s. 33 och JO 2017/18 s. 66). Den nu aktuella bestämmelsen är inte avsedd att innebära någon förändring i detta avseende.

Undantag från bestämmelsens tillämpningsområde

Viss sekretess till skydd för enskilda bör vara undantagen från bestämmelsens tillämpningsområde. Det finns sekretess som ansetts så angelägen att upprätthålla att den har undantagits från generalklausulens tillämpningsområde. Sekretess som inte bryts med stöd av generalklausulen är sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register enligt lagen (2013:794) om vissa register för forskning om vad arv och miljö betyder för människors hälsa (24 kap. 2 a § OSL), statistiksekretess (24 kap. 8 § OSL), hälso- och sjukvårdssekretess (25 kap. 1–8 §§ OSL), socialtjänstsekretess (26 kap. 1–6 §§ OSL), sekretess hos tillståndsmyndighet inom postområdet m.m. (29 kap. 1 och 2 §§ OSL), sekretess inom Riksbankens och Riksgäldskontorets verksamhet och myndigheternas uppdragsverksamhet för enskilds räkning (31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§ OSL), sekretess hos Barnombudsmannen (33 kap. 2 § OSL), sekretess hos medlingsärenden hos domstol m.fl. (36 kap. 3 § OSL), sekretess hos notarius publicus (40 kap. 2 § OSL), och sekretess i samband med lagring och teknisk bearbetning av personuppgifter (40 kap. 5 § OSL).

Frågan om i vilken utsträckning det är lämpligt att låta kommunerna, och framför allt socialtjänsten, omfattas av sekretessbrytande bestämmelser har aktualiserats i andra sammanhang. Utredningen kan konstatera att det finns ett flertal sekretessbrytande bestämmelser i OSL där lagstiftaren gjort särskilda

Sid 176(1101)

överväganden för när socialtjänstsekretessen bör brytas. Ett huvudskäl för att undanta socialtjänstsekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL har i flera fall varit att ett utlämnande kan riskera att skada den enskildes förtroende för kommunernas socialtjänst vilka har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.

Den nu föreslagna bestämmelsen är utformad som en presumtion för att uppgifter som behövs för en annan myndighets författningsreglerade verksamhet får lämnas ut vilket främst syftar till att utöka möjligheten för myndigheter att på eget initiativ lämna ut uppgifter. Med hänsyn därtill samt då möjligheten att underrätta kommer att avse uppgifter om en enskilds personliga förhållanden bedömer utredningen att det, om bestämmelsen även kommer att bryta socialtjänstsekretessen, finns en risk för att människor som är särskilt utsatta undviker att söka den hjälp och det stöd hos socialtjänsten som de behöver. Mot denna bakgrund anser utredningen att det finns skäl för att undanta socialtjänsten från bestämmelsens tillämpningsområde.

Utredningen bedömer att de överväganden som gjorts avseende begränsningen av generalklausulens tillämpningsområde i övrigt är giltiga även för en ny generell sekretessbrytande bestämmelse och att samma avgränsning därför bör gälla för den nu föreslagna bestämmelsen.

Bestämmelsen bör placeras i 10 kap. OSL

När förutsättningarna för informationsutbyte har reglerats som en uppgiftsskyldighet mellan enbart vissa myndigheter eller självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet följer systematiken i lagstiftningen att bestämmelserna införs som en specifik reglering utanför OSL. Den nu föreslagna möjligheten kommer att gälla för alla myndigheter. Bestämmelsen är formulerad så att uppgifter *får* lämnas ut under vissa förutsättningar. Det är därför inte fråga om en uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen med stöd av 10 kap. 28 § OSL. Sekretessbrytande bestämmelser som är tillämpliga på sekretess enligt alla sekretessbestämmelser eller enligt ett stort antal sekretessbestämmelser finns samlade i tredje avdelningen OSL. Utredningen anser därför att den föreslagna bestämmelsen bör

Sid 177(1101)

införas där. Placeringen bidrar till en sammanhållen reglering av vilka bestämmelser som alla myndigheterna har att förhålla sig till. Systematiken i 10 kap. OSL talar för att bestämmelsen ska placeras under rubriken *Bestämmelser som gäller till förmån för myndigheter*.

Den nya bestämmelsen innebär ingen inskränkning av generalklausulens tillämpningsområde

De sekretessbrytande bestämmelser i OSL som i dag används av myndigheterna, i huvudsak 10 kap. 27 §, ska även fortsättningsvis kunna tillämpas. Att generalklausulen är subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser framgår av första meningen.

Den nya bestämmelsen gäller utöver generalklausulen. Utredningen menar att bestämmelsen medför att myndigheternas möjligheter att utbyta uppgifter förbättras och att de tillämpningsproblem som finns i förbindelse med generalklausulen kommer att minska. I praktiken kommer detta innebära att utlämnande mer sällan behöver ske med stöd av generalklausulen. Den föreslagna bestämmelsen utesluter inte att det även fortsättningsvis kommer finnas situationer där generalklausulen kommer tillämpas, t.ex. för uppgifter som skyddas av sekretess till skydd för det allmänna. Det kan även handla om en bedömning av uppgifter som behövs för en myndighets verksamhet som ligger utanför den författningsreglerade verksamheten.

Författningsförslag

En ny paragraf, 10 kap. 15 a § införs i OSL.

4.5 Bestämmelser om sekretess, bevarande och gallring

Utredningen bedömning: Det krävs inte nya bestämmelser om sekretess med anledning av förslaget.

Det krävs inte nya bestämmelser för hantering av frågor om bevarande och gallring med anledning av förslaget.

Skälen för utredningens bedömning

Det krävs inte nya bestämmelser om sekretess med anledning av förslagen

En av de grundläggande principerna för sekretessregleringen är att sekretess som huvudregel inte följer med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. Detta beror bl.a. på att behovet av och styrkan i en sekretessbestämmelse inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Sekretessintresset måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Denna avvägning kan mycket väl tänkas utfalla på skilda sätt hos olika myndigheter och inom olika områden. Offentlighetsintresset kan således kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f).

När uppgifter som rör en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden lämnas ut kommer uppgifterna därmed som huvudregel att omfattas av de eventuella sekretessbestämmelser som mottagaren har att tillämpa. Det kan innebära att uppgifter som lämnas ut kan komma att omfattas av en bestämmelse om sekretess med samma skyddsnivå, med svagare skyddsnivå eller starkare skyddsnivå.

Det skulle kunna hävdas att den reglering som nu föreslås inte ger ett tillräckligt sekretesskydd för de uppgifter som lämnas ut. Mot detta kan anföras att i samband med att ett informationsutbyte prövas ska den utlämnande myndigheten beakta om övervägande skäl talar mot att uppgiften lämnas ut. Ett sådant skäl kan vara att det skulle framstå som orimligt eller stötande om uppgiften får en svagare skyddsnivå hos den mottagande myndigheten.

Med beaktande av detta anser utredningen att ett svagare sekretesskydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i vissa fall får anses godtagbart. Det bör i sammanhanget särskilt noteras att den sekretess som ger ett minimiskydd för den enskildes personliga integritet som regleras i 21 kap. OSL även kommer gälla hos den som mottar uppgiften efter ett utlämnade. Några nya bestämmelser om sekretess behöver därför inte införas med anledning av förslaget.

Det krävs inte nya bestämmelser för hantering av frågor om bevarande och gallring med anledning av förslaget

De handlingar som inkommer till en mottagande myndighet utgör allmänna handlingar där. Arkivlagen (1990:782) och tillhörande förordning samt av Riksarkivet meddelade föreskrifter om gallring innehåller bestämmelser om bevarande och gallring av allmänna handlingar. Med gallring avses förstöring av allmänna handlingar eller uppgifter i allmänna handlingar.[33] Därutöver finns bl.a. bestämmelser om längsta tid för bevarande (gallring) i myndigheters registerförfattningar med tillhörande förordningar.

För bevarande respektive gallring av de uppgifter som nu föreslås utbytas gäller de befintliga bestämmelserna för hantering av uppgifter som inkommer till de olika verksamheterna. Detta innebär att om uppgifter utbyts mellan myndigheter, kan de komma att utgöra allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten och därmed omfattas av gällande regler för gallring av allmänna handlingar och uppgifter i allmänna handlingar.

Utredningen bedömer att gällande regler om bevarande och gallring är tillräckliga och att det inte behöver införas några nya bestämmelser i det avseendet. Riksarkivet är bemyndigat att utfärda såväl generella som myndighetsspecifika gallringsföreskrifter vid behov.

4.6 Skyddet för den enskildes personliga integritet

Utredningens bedömning: Förslaget är förenligt med skyddet för den enskildes personliga integritet.

Skälen för utredningens bedömning

Det kan konstateras att det nu aktuella förslaget innebär ett ökat intrång i den enskildes personliga integritet. Förslaget bedöms få till följd att personuppgifter lämnas mellan myndigheter i högre utsträckning än i dag, vilket innebär en ökad spridning av personuppgifterna. Utredningens bedömning är emellertid att det utökade

[33] Jfr t.ex. 2 kap. 1 § RA-FS 2009:1 Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling).

uppgiftsutbytet, som endast avser uppgifter som den mottagande myndigheten har behov av, inte innebär att arten av personuppgifter och hur de kommer att användas av mottagande myndighet kommer att förändras. Utredningen anser att uppgifter som lämnas ut kommer omfattas av ett tillfredsställande sekretesskydd, bl.a. med beaktande av att sekretesskyddet hos den mottagande myndigheten ska vägas in i bedömningen om en uppgift ska lämnas ut eller inte.

Utredningens kartläggning har visat att det finns ett starkt allmänintresse som talar för ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Förslaget syftar till att tillgodose detta intresse genom att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte som är nödvändigt för att säkerställa att myndigheter har tillgång till den information om enskilda och företag som myndigheterna behöver. Behovet av informationsutbyte är en konsekvens av utformningen av de materiella regelverk som styr statliga och kommunala myndigheters verksamhet. De materiella regelverken förutsätter många gånger att uppgifter inhämtas från andra aktörer. I många fall är alltså ett informationsutbyte mellan olika aktörer nödvändigt för att t.ex. den beslutande myndigheten ska kunna få det underlag som behövs för att kunna fatta beslut i ett ärende. Det gäller för myndigheter i allmänhet och för välfärdsystemen i synnerhet. Mot det integritetsintrång som utbytet av personuppgifter innebär ska därför ställas vikten av att myndigheterna har förutsättningar att fullgöra sina uppdrag. Enligt utredningens bedömning finns inga realistiska alternativa vägar för att uppnå önskat resultat, med ett mindre integritetsintrång för den enskilde än vad förslaget innebär.

Av integritetsskäl har lagens tillämpningsområde begränsats till uppgifter som behövs för att en mottagande myndighet ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Enligt andra stycket får inte heller en uppgift lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Därutöver har också viss sekretess som ansetts särskilt angelägen att upprätthålla undantagits från bestämmelsens tillämpningsområde.

Utredningen konstaterar att förslaget innebär att de personuppgifter som kommer att utbytas och behandlas hos mottagande myndighet i huvudsak är samma typ av personuppgifter som redan i dag behandlas inom respektive myndighet, i synnerhet som det

Sid 181(1101)

endast är personuppgifter som behövs i den mottagande myndighetens författningsreglerade verksamhet som får lämnas ut. Respektive myndighet är också personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som utförs. Med det följer ett ansvar för att dataskyddsreglerna följs. Personuppgiftsansvarig måste även kunna visa att behandlingen av personuppgifter är författningsenlig och att den registrerades rättigheter skyddas genom att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder. Det ansvar som följer av det personuppgiftsansvar som utlämnande respektive mottagande myndighet omfattas av innebär att skyddet mot omotiverat intrång i den personliga integriteten upprätthålls, även vid ett utökat informationsutbyte. Vidare kommer förslaget, enligt utredningens bedömning att öka förutsebarheten avseende att sekretessbelagda uppgifter kan utbytas, i synnerhet jämfört med det informationsutbyte som i dag görs med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Den föreslagna bestämmelsen kan således bidra till ökad transparens gentemot medborgare och andra.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer utredningen att den föreslagna bestämmelsen om tillåtna uppgiftsutbyten innebär en godtagbar avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas och intresset av att skydda den enskildes personliga integritet. Syftet är att säkerställa allmänna intressen och bestämmelsen är utformad med hänsyn till de grundläggande rättigheterna. Utredningen bedömer vidare att både finalitetsprincipen och kravet på att det ska finnas en rättslig grund för behandlingen, för den vidarebehandling eller nya behandling som den föreslagna bestämmelsen ger upphov till, är uppfylld.

Slutligen bedömer utredningen att den utökade behandling av personuppgifter som förslaget innebär är en nödvändig och proportionell åtgärd utifrån de avsedda ändamålen med behandlingen. När det gäller ett utlämnande av personuppgifter som behandlas av brottsbekämpande myndigheter ska det särskilt framhållas att eftersom den föreslagna bestämmelsen endast föreskriver en möjlighet, men ingen skyldighet, behöver emellertid utlämnande behörig myndighet, särskilt pröva om det är nödvändigt och proportionerligt att lämna ut personuppgifter som behandlas (2 kap. 4 § andra stycket och 22 § andra stycket brottsdatalagen). Utredningens bedömning är dock att dessa prövningar, som sker med stöd av den föreslagna

bestämmelsen, i regel bör utmynna i att det är nödvändigt och proportionerligt att lämna personuppgifterna.

Det finns inte några alternativa vägar att nå samma resultat som är mindre integritetskänsliga. De integritetshöjande bestämmelser (skyddsåtgärder) som finns är dessutom tillräckliga. Sammantaget får det integritetsintrång som förslaget innebär vid en intresseavvägning accepteras och anses vara godtagbart. Se vidare kapitel 9 för en övergripande integritetsanalys.

4.7 För att förslaget ska få fullt genomslag behöver även andra åtgärder vidtas

Utredningens bedömning: För att förslaget ska få fullt genomslag behöver andra åtgärder vidtas som inte rymts inom ramen för utredningens arbete.

Möjligheten att behandla de personuppgifter som får utbytas med stöd av förslaget behöver ses över. Det kan också finnas skäl att upphäva vissa sekretessbrytande bestämmelser.

Skälen för utredningens bedömning

Myndigheters behandling av personuppgifter

Den föreslagna bestämmelsen innebär inte någon ändring av de bestämmelser som i dag reglerar myndigheternas möjligheter att behandla personuppgifter. De begränsningar som finns i sådana bestämmelser kommer alltjämt att gälla.

Under utredningens arbete har vissa myndigheter framfört att utformningen av bestämmelsen kan få konsekvenser för möjligheterna att lämna ut uppgifter med stöd av den. CSN har i kontakter med utredningen meddelat att eftersom den föreslagna bestämmelsen i 10 kap. 15 a § OSL inte innebär en skyldighet utan en rätt att lämna ut uppgifter finns det inte stöd i ändamålsbestämmelsen i 4 § studiestödsdatalagen (2009:287) för personuppgiftsbehandlingen att lämna ut uppgifterna. Stöd måste därför hämtas i 4 a § studiestödsdatalagen. Enligt CSN väcks därvid frågan om ett utlämnande till en annan myndighet i enlighet med den föreslagna rätten enligt

Sid 183(1101)

10 kap. 15 a § i något fall kan vara oförenligt med det ändamål för vilket personuppgifterna samlades in, normalt för att handlägga ärenden. Härvid kan beaktas att regeringen i prop. 2019/20:113 *En mer ändamålsenlig dataskyddsreglering för studiestödsverksamheten* (s. 24) beträffande utlämnanden till utländska myndigheter, har anfört att utlämnande för ett syfte som helt saknar samband med studiestödsverksamheten, t.ex. för att ingå i en bedömning av om personen i fråga har rätt eller inte rätt till någon annan förmån eller liknande, inte vinner stöd i finalitetsprincipen. För att ge önskad tydlighet anser CSN att rätten att behandla personuppgifter enligt 4 § studiestödsdatalagen uttryckligen bör omfatta ändamålet att lämna ut uppgifter enligt de föreslagna bestämmelserna i 6 kap. 5 a § (se kapitel 5) och 10 kap. 15 a § OSL.

Även Försäkringskassan har till utredningen framfört att det finns en viss osäkerhet om allmänt formulerade bestämmelser om informationsskyldighet eller sekretessbrytande bestämmelser är sådana bestämmelser som avses i 114 kap. 24 § och 9 § andra punkten SFB, vilka ger Försäkringskassan stöd att lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

Utredningen konstaterar att det, för att förslagen ska tjäna sitt syfte och kunna tillämpas på det sätt som är avsett, finns behov av ändringar i vissa myndigheters registerförfattningar. Inom Regeringskansliet pågår arbete med några myndigheters registerförfattningar (se avsnitt 2.6.1). Det kan emellertid inte uteslutas att det finns begränsningar, motsvarande de som CSN och Försäkringskassan framför ovan, även för andra myndigheter vad avser möjligheten att dels behandla personuppgifter för att kunna lämna ut dem, dels möjligheten att lämna ut dem elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Det är även, i de fall då en mottagande myndighets personuppgiftsbehandling regleras i en särskild registerförfattning, nödvändigt att ändamålsbestämmelserna hos den mottagande myndigheten inte förhindrar att myndigheten kan ta emot personuppgifter som föreslås kunna utbytas.

Någon möjlighet att lämna förslag som omfattar en utvidgning av hur personuppgifterna får behandlas inom olika myndigheter har inte funnits inom ramen för utredningens uppdrag. Inte heller har utredningen förutsättningar att lämna förslag i samtliga fall där det föreligger begränsningar i myndigheters registerförfattningar för det utökade informationsutbytet som den föreslagna bestämmelsen

avser att möjliggöra. Det finns därför, enligt utredningens mening, skäl för regeringen att se över vilka övriga författningsändringar som är nödvändiga för att den föreslagna bestämmelsens syfte ska kunna uppnås.

Det kan finnas skäl att upphäva vissa bestämmelser

En ny sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. 15 a § OSL kan innebära att andra bestämmelser inte längre behövs och därför bör upphävas. Det finns därför, enligt utredningens mening, skäl för regeringen att se över vilka författningsändringar som är nödvändiga för att undvika att olika sekretessbrytande bestämmelsers tillämpningsområden överlappar varandra.

5 En utökad möjlighet att utbyta offentliga uppgifter

5.1 Bakgrund och gällande rätt

5.1.1 Behov av utökat informationsutbyte

Utredningen har i sin delrapport bedömt att uppgifter i större utsträckning behöver få lämnas på initiativ av den som förfogar över dem (se *bilaga 2* s. 176 f). Möjligheten att få lämna sekretessbelagda uppgifter på eget initiativ i större utsträckning behandlas i kapitel 4. Såsom redovisades i kapitel 4 är det vanligt att en myndighet inte alltid har kännedom om att en annan myndighet har uppgifter som är av betydelse för den förstnämnda myndigheten. Behovet av att lämna ut uppgifter på eget initiativ kan även omfatta uppgifter som inte är sekretessreglerade eller undantagna sekretess, dvs. offentliga uppgifter. Inom ramen för utredningens kartläggning har statliga myndigheter och kommuner framfört att de för sin handläggning behöver ett antal uppgifter som är offentliga. I vissa avseenden har det framförts att utbytet bör ske genom en uppgiftsskyldighet. Som exempel på behov av att i utökad utsträckning få del av uppgifter som i regel är offentliga kan nämnas uppgifter i utstationeringsregistret, beslut om rätt att vistas och arbeta i Sverige och avslag på ansökan om arbetstillstånd som personlig assistent. Vidare har CSN bl.a. framfört behov av vissa beslut som i regel är offentliga hos Försvarsmakten, Specialpedagogiska skolmyndigheten och statliga universitet och högskolor samt vissa uppgifter hos Sametinget.

I vissa fall är uppgifterna offentliga på grund av att uppgifterna inte är sekretessreglerade, i andra fall för att det finns ett undantag från sekretess för den aktuella uppgiften. Offentliga uppgifter kan redan i dag lämnas ut *på begäran* från en annan myndighet med stöd av 6 kap. 5 § OSL. Uppgifterna kan emellertid i regel inte lämnas ut

Sid 187(1101)

på den utlämnande myndighetens initiativ i den uträckning som det finns behov av eftersom det i vissa fall saknas rättslig grund t.ex. i form av en uppgiftsskyldighet.

5.1.2 Utlämnande av offentliga uppgifter på eget initiativ

Personuppgiftsbehandling

Myndigheters hantering av personuppgifter sker i regel helt eller delvist automatiserat. Ett utlämnande av personuppgifter måste vara förenligt med dataskyddsförordningen och dataskyddslagen med tillhörande förordning, eller i förekommande fall med brottsdatalagen och tillhörande förordning. Dessutom finns det i vissa fall tillämpliga registerförfattningar. En närmare redovisning av relevanta bestämmelser, grundläggande principer och krav finns i kapitel 4 under avsnitt 4.2.4. Där görs även en närmare genomgång av vad som anses med begreppet nödvändigt enligt dataskyddsförordningen och brottsdatalagen.

Den rättsliga grunden i 6 kap. 5 § OSL

I 6 kap. 5 § OSL regleras den allmänna skyldigheten för en myndighet att lämna ut uppgifter på begäran av en annan myndighet.[34] Skyldigheten gäller även när begäran görs av en annan självständig verksamhetsgren inom samma myndighet (8 kap. 2 § OSL). Enligt 6 kap. 5 § OSL ska en myndighet *på begäran* av en annan myndighet lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Bestämmelsen bryter 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 den efter en sekretessprövning av det befintliga skaderekvisitet kan lämnas ut eller att det finns en sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig. Skyldigheten gäller alla uppgifter som en myndighet förfogar över och är inte begränsad till uppgifter i allmänna handlingar.

[34] Angående vilka som omfattas av begreppet myndighet i OSL, se avsnitt 4.2.

5.2 Offentliga uppgifter bör utbytas mellan myndigheter i större utsträckning

Utredningens bedömning: Myndigheter bör i större utsträckning ges möjlighet att, till en annan myndighet på eget initiativ, lämna ut offentliga uppgifter som kan antas vara av betydelse för den andra myndighetens verksamhet. Detta skulle ge den mottagande myndigheten ett bättre underlag för sina beslut och bättre förutsättningar att effektivisera kontrollverksamheten. Det skulle även vara positivt för enskilda och företag samt ha positiva offentligfinansiella effekter.

Skälen för utredningens bedömning

Myndigheternas behov av utökat informationsutbyte

Många gånger är offentliga uppgifter, som exempelvis offentliga beslut som har fattas av en myndighet, av betydelse för en annan myndighet eller för en annan självständig verksamhetsgren inom samma myndighet. I samband med sin handläggning av ärenden kan de också erhålla uppgifter som är offentliga och som kan ha direkt betydelse för en annan myndighet eller självständig verksamhetsgrens beslutsfattande. I dag finns möjligheter att lämna ut sådan offentlig information om en annan myndighet begär att få del av uppgiften eller på eget initiativ om den som förfogar över uppgiften exempelvis omfattas av en uppgiftsskyldighet.

Utöver det behov av informationsutbyte som har kunnat förutses av lagstiftaren och som därför omfattas av en uppgiftsskyldighet kan olika situationer uppkomma där offentliga uppgifter som är av betydelse för en annan myndighets verksamhet, behöver utbytas. Det gäller även situationer när personuppgifter inte kan utbytas för att ändamålen med behandlingen, efter en prövning enligt finalitetsprincipen, är oförenliga. Den behövande myndigheten känner ofta inte heller till att uppgiften finns och vet då inte att det finns uppgifter som bör begäras ut. Som exempel kan nämnas att folkbokföringsverksamheten hos Skatteverket inom ramen för sin handläggning av ärenden av folkbokföring kan få del av uppgifter, där handläggaren kan konstatera att uppgiften visar eller tyder på att ett

Sid 189(1101)

skatteundandragande föreligger. Det kan t.ex. handla om att underlag som inkommit i samband med en anmälan om inflyttning där Skatteverket har att pröva om den enskilde har uppehållsrätt i Sverige visar att en arbetsgivare inte har gjort skatteavdrag från utbetalad lön.

Vidare kan det i ett ärende om efterkontroll framkomma att lönespecifikationer lämnas in till folkbokföringsverksamheten inte överensstämmer med de arbetsgivaravgifter eller skatteavdrag som arbetsgivaren redovisat. Enligt uppgift från Skatteverket förekommer det även att enskilda eller en representant för ett företag själv uppger att skatteundandragande pågår, t.ex. att någon arbetar svart, att det fuskas med personalliggare eller att en arbetsgivare underlåter att uppta delar av intäkterna från verksamheten i redovisningen.

Som ett ytterligare exempel kan nämnas Migrationsverkets beslut om rätt att vistas och arbeta i Sverige vilket har betydelse för bl.a. Arbetsförmedlingens beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder och Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut om bosättningsbaserade förmåner. Andra exempel, vilka har betydelse för CSN:s bedömning om rätt till studiestöd, är beslut som fattas av Försvarsmakten om rätt till dagersättning i samband med tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och för den som fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer samt uppgifter om statsbidrag för kortare studier i alfabetisering i samiska som förvaras hos Sametinget. Även vissa beslut om statsbidrag som fattas av Specialpedagogiska skolmyndigheten och vissa beslut om utbildningsbidrag som fattas av statliga universitet och högskolor har betydelse för CSN:s bedömning om rätt till studiestöd.

Behov av att i större utsträckning få utbyta offentliga uppgifter finns också för samverkande myndigheter inför planering av kontroller av arbetsplatser. Exempel på uppgifter som de samverkande myndigheterna har framfört behöver utbytas är namn och personnummer i utstationeringsregistret. Sådan information har bl.a. betydelse för att upptäcka personer som har varit i Sverige så länge att de ska beskattas i Sverige.

De efterfrågade uppgifterna är i normalfallet offentliga

En del av de uppgifter som behöver utbytas är offentliga. Som exempel kan nämnas att de flesta uppgifter som förekommer i verksamhet som avser folkbokföring normalt sett är offentliga. Endast om det av särskild anledning kan antas att ett utlämnande av uppgifter om enskildas personliga förhållanden från en sådan verksamhet skulle kunna leda till skada eller men kan sådana uppgifter hemlighållas (22 kap. 1 § första stycket OSL).

Vad gäller Skatteverkets beskattningsverksamhet finns olika sekretessregler som gäller till skydd för en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (27 kap. 1 och 2 §§ OSL). Beslut, varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs, är emellertid som huvudregel undantagna från sekretess (27 kap. 6 § OSL). Även beslut i vissa ärendetyper som regleras i 27 kap. 2 § första och andra styckena OSL undantas från sekretess (27 kap. 2 § tredje stycket OSL). Det innebär att det inom Skatteverkets beskattningsverksamhet finns en stor mängd uppgifter som är undantagna från sekretess. Några exempel på uppgifter som andra myndigheter kan ha behov av är vissa uppgifter på skattekonton som t.ex. beslut om slutlig skatt, debiterad preliminärskatt, moms att betala eller att få tillbaka, beslutade arbetsgivaravgifter och avdragen skatt, anstånd med betalning av skatt och alla omprövningsbeslut på ovanstående grundbeslut. Även beslut om godkännande eller avslag på en ansökan att få bli godkänd för F-skatt, beslut om återkallelse av F-skatt och beslut om debitering av preliminärskatt för den som är godkänd för F-skatt är undantagna från sekretess och är således offentliga uppgifter som kan vara av betydelse för andra myndigheter.

Inom Kronofogdemyndigheten gäller sekretess enligt 34 kap. 1 § OSL inte uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten i pågående mål eller beslut. Det innebär att uppgifter om t.ex. en avhysning eller annan handräckning, en fordrings storlek eller det belopp som ska drivas in härigenom alltid är offentliga. Uppgifter om skatteskulder och socialförsäkringsavgifter på ett skattekonto omfattas av sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL (se HFD 2020 ref. 36). När beloppen förfaller till betalning och förblir obetalda överförs de per automatik (maskinellt) från Skatteverket till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Uppgifter om förfallna

Sid 191(1101)

samt obetalda skatteskulder och socialförsäkringsavgifter är därigenom offentliga hos Kronofogdemyndigheten enligt 34 kap. 1 § OSL.

Arbetsmiljöverket ansvarar för att förvalta ett nationellt register över utstationering.[35] En utstationerad arbetstagare är en person som skickas till ett annat land av sin arbetsgivare för att arbeta där under en begränsad tid. Utländska arbetsgivare som utstationerar arbetstagare till Sverige är bl.a. skyldiga att anmäla när utstationeringen sker. Uppgifter i utstationeringsregistret är inte sekretessreglerade och därför offentliga.

För Migrationsverkets del gäller sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. För beslut i ärenden gäller sekretessen enligt första och andra styckena endast för uppgifter i skälen (37 kap. 1 § första och tredje stycket OSL). Det innebär att beslut, med undantag för skälen, om uppehålls- och arbetstillstånd, återkallelsebeslut eller förlängning av uppehålls- och arbetstillstånd i normalfallet är offentliga. Motsvarande gäller beslut om att utfärda uppehållskort och EU-blåkort. Sekretess enligt 21 kap. 5 § OSL, vilken reglerar sekretess för utlänningars säkerhet, kan dock i vissa fall gälla även för uppgifter i beslutet.

Även de uppgifter som CSN uppgett sig ha behov av är offentliga i stor utsträckning. Vad gäller de uppgifter som CSN behöver från Försvarsmakten gäller sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden om uppgiften förekommer i ärende som angår bl.a. antagning till utbildning vid Försvarsmakten och skyldighet att tjänstgöra med totalförsvarsplikt samt uppskov med eller avbrott i sådan tjänstgöring (38 kap. 1 § första stycket OSL). För beslut i sådana ärenden gäller emellertid inte sekretess (38 kap. 1 § andra stycket OSL). Det innebär bl.a. att beslut om rätt till dagersättning i samband med tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt samt för den som fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer i regel är offentliga.

[35] I 12 § utstationeringslagen (1999:678) anges att en arbetsgivare ska anmäla en utstationering till Arbetsmiljöverket senast när en utstationerad arbetstagare påbörjar sitt arbete i Sverige. Se SOU 2019:25 *Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet*, s. 210–213 för en närmare beskrivning.

För att ovanstående uppgifter ska få utbytas på initiativ av den myndighet som förfogar över uppgifterna krävs som framgår av avsnitt 4.2.4 en rättslig grund.

Offentliga uppgifter bör få utbytas i större utsträckning på initiativ av den som förfogar över uppgiften

Utredningen konstaterar att uppgifter som är offentliga av lagstiftaren har bedömts vara av sådan karaktär att de inte ska omfattas av sekretess. Det finns redan i dag en skyldighet att lämna ut sådana uppgifter om en annan myndighet begär att få del av uppgifterna, så länge det inte hindrar arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). Uppgifterna, om de finns i allmänna handlingar, ska också på begäran lämnas ut till enskilda (6 kap. 4 § OSL). Enligt utredningens bedömning får det anses rimligt att myndigheter samt de organ som jämställs med myndigheter i OSL ges en generell möjlighet att också på eget initiativ utbyta offentliga uppgifter med andra myndigheter.

En utökad möjlighet för den myndighet som förfogar över uppgifterna att på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter skulle innebära att den myndighet vars verksamhet berörs, i större utsträckning får kännedom om uppgifter som har betydelse för den egna verksamheten. Det skulle leda till bättre beslutsunderlag och effektivare kontrollverksamhet hos den mottagande myndigheten. Det skulle också leda till en effektivare tillsyn för tillsynsmyndigheter, exempelvis Inspektionen för vård och omsorg. Den föreslagna bestämmelsen skulle vidare medföra ökade möjligheter för myndigheter att bistå varandra när det gäller att upptäcka omständigheter som kan leda till felaktiga beslut. Förslaget kan därutöver väntas leda till bättre förutsättningar för den offentliga förvaltningen att ta ett helhetsansvar för regelefterlevnaden, och kontroll över välfärdssystemen samt åtgärder för en mer effektiv förvaltning.

Utredningen bedömer att förslaget också skulle medföra fördelar för enskilda och företag. Om offentliga uppgifter i större utsträckning utbyts direkt mellan myndigheter innebär det en förenkling för enskilda och företag som då inte behöver lämna motsvarande uppgifter till flera myndigheter i samma omfattning som i dag. Det innebär dessutom att handläggningstiderna kan förkortas. Därutöver förutsätter allmänheten många gånger att myndigheter har

Sid 193(1101)

kännedom om offentliga uppgifter som lämnats till en annan myndighet eller offentliga beslut som fattas av andra myndigheter, vilket inte alltid är fallet. Ett utökat utbyte av offentliga uppgifter torde därför också kunna leda till att risken för oavsiktliga fel, som beror på att enskilda och företag förutsätter att en myndighet har tillgång till uppgifter som lämnats till andra myndigheter, kommer att minska.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att det finns skäl att ge myndigheter samt andra organ som omfattas av OSL möjlighet att i större utsträckning utbyta uppgifter som är offentliga.

5.3 En ny bestämmelse införs som rättslig grund för att lämna ut offentliga uppgifter på eget initiativ

Utredningens förslag: En ny bestämmelse införs som gör det möjligt att i större utsträckning på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet.

Tillämpningsområdet begränsas till uppgifter som kan antas vara av betydelse för den mottagande myndighetens verksamhet. Bestämmelsen införs i 6 kap. 5 a § OSL.

Skälen för utredningens förslag

Det behövs en ny generell bestämmelse som rättslig grund för att lämna ut offentliga uppgifter på eget initiativ

Något hinder enligt sekretessregleringen att lämna ut offentliga uppgifter på eget initiativ finns inte. I dag är emellertid myndigheternas verksamhet i hög grad digitaliserad. I princip alla uppgifter som behöver utbytas behandlas alltså helt eller delvis elektroniskt inom myndigheterna.

Som framgår under avsnitt 4.2.4 får enligt dataskyddsförordningen insamlade personuppgifter visserligen behandlas för andra ändamål än de för vilka de samlades in, om de nya ändamålen inte är oförenliga med de ursprungliga ändamålen (finalitetsprincipen). För att en sådan vidarebehandling som ett utlämnande innebär ska vara tillåten, krävs en bedömning i varje enskilt fall. I de fall bedömningen

är att de nya ändamålen är oförenliga med de ursprungliga ändamålen behövs emellertid en rättslig grund för att informationsutbytet ska vara förenligt med dataskyddsförordningen. En bestämmelse i lag eller förordning med innebörden att en myndighet *ska* eller *får* lämna ut personuppgifter utgör en sådan rättslig grund. Vad gäller utlämnande av personuppgifter som samlats in inom ramen för brottsdatalagens tillämpningsområde gäller detta emellertid endast om det föreskrivs att uppgifter *ska* lämnas. När det gäller bestämmelser som innebär att uppgifter *får* lämnas ut behöver alltså utlämnade myndighet även säkerställa att utlämnandet är nödvändigt och proportionerligt.

Den rättsliga grunden som finns i 6 kap. 5 § OSL gör det endast möjligt att lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda om en annan myndighet *begär* att få del av uppgiften. För vissa offentliga uppgifter finns det rättslig grund för ett utlämnande om uppgiften omfattas av en bestämmelse om uppgiftsskyldighet eller en annan rättslig grund som innebär att uppgiften får lämnas ut (se avsnitt 4.2.4 och 5.1.2).

Utredningen menar att offentliga uppgifter i större utsträckning bör kunna utbytas mellan myndigheter och andra organ som omfattas av OSL. Som framgår av de ovan redovisade behoven finns det, utöver behovet att utbyta uppgifter som är sekretessbelagda och som behandlas i kapitel 4, behov av att lämna ut uppgifter som är offentliga på initiativ av den som förfogar över uppgiften. I vissa fall saknas rättslig grund. Det behövs därför en ny bestämmelse som gör det möjligt för den som förfogar över uppgiften att på eget initiativ lämna ut uppgifter till en annan myndighet i större utsträckning. Den föreslagna bestämmelsen innebär att hanteringen för myndigheter förenklas och det blir tydligare för enskilda vad de insamlade uppgifterna kan komma att användas till. Detta gäller även i de fall uppgifterna får lämnas ut på grund av att de inte är oförenliga med de ursprungliga ändamålen.

De behov av offentliga uppgifter som utredningen har identifierat i delrapporten är sådana som främst syftar till att säkerställa korrekta beslutsunderlag hos statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen eller för samverkan vid kontroll av arbetsplatser. Utredningen konstaterarar därutöver att även andra än utbetalande eller samverkande myndigheter kan ha uppgifter som är av betydelse för

Sid 195(1101)

andras verksamheter. Omständigheterna i olika ärenden kan variera och det kan också finnas andra offentliga uppgifter hos olika myndigheter som kan ha betydelse för andra myndigheters verksamheter. Utredningen anser därför att bestämmelsen inte bör begränsas till vissa särskilt angivna myndigheter i syfte att motverka felaktiga utbetalningar eller för att samverka vid arbetsplatsbesök. Möjligheten att lämna ut offentliga uppgifter bör därför gälla för alla som omfattas av OSL på motsvarande sätt som den befintliga bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL.

Bestämmelsen omfattar endast uppgifter som kan antas ha betydelse för en annan myndighets verksamhet

För att motverka en omotiverad spridning av offentliga uppgifter som, när de sammanställs och behandlas tillsammans med andra uppgifter, kan anses utgöra ett intrång i den personliga integriteten, bör bestämmelsens räckvidd begränsas.

Utredningen anser att en förutsättning för att uppgifterna ska få lämnas är att uppgifterna *kan antas ha betydelse för en annan myndighets verksamhet.* Motsvarande skäl att i nu föreslagna bestämmelse, som rör uppgifter som inte är sekretessbelagda, ange författningsreglerad verksamhet anser inte utredningen föreligger. Avgränsningen innebär att offentliga uppgifter kommer att kunna lämnas ut där omständigheterna är sådana att uppgifterna kan antas ha betydelse för att t.ex. inleda eller kontrollera ärenden som den mottagande myndigheten handlägger. Att uppgifterna kan antas ha betydelse för en annan myndighets verksamhet innebär också att möjligheten att lämna ut offentliga uppgifter på eget initiativ kommer att omfatta fall där uppgifterna kan antas ha betydelse för registrering, t.ex. hos Bolagsverket. Det innebär att offentliga beslut om arbetstillstånd, skatter och avgifter samt beslut om tillstånd att yrkesmässigt bedriva verksamhet enligt LSS och enligt SoL kommer kunna lämnas ut på den utlämnande myndighetens initiativ. Detta under förutsättning att uppgifterna kan antas ha betydelse för den mottagande myndighetens verksamhet. Bestämmelsens tillämpningsområde avgränsas dessutom genom att endast de personuppgifter som är tillåtna att behandla enligt dataskyddsregleringen får utbytas elektroniskt.

Kravet på att uppgiften kan antas ha betydelse för den mottagande myndigheten innebär att offentliga uppgifter inte kommer att spridas fritt mellan myndigheter utan den utlämnande myndigheten måste göra en bedömning av den mottagande myndighetens behov. Formuleringen *kan antas* innebär emellertid att tröskeln för vilka situationer offentliga uppgifter får utbytas på initiativ av den utlämnande myndigheten är lågt satt. Bestämmelsen avser emellertid endast att åstadkomma lättnader vid utbyte av offentliga uppgifter. Det handlar också om uppgifter som får lämnas ut till enskilda. Utredningen bedömer därför att kraven på uppgiftens betydelse är tillräcklig.

Det är den mottagande myndigheten som har kunskap om vilka uppgifter som i det enskilda fallet kommer att ha betydelse, varför det många gånger inte kommer vara möjligt för den utlämnande myndigheten att i förväg avgöra vilken betydelse uppgiften kommer att få. I vissa fall kommer det vara uppenbart att uppgiften i ett enskilt fall kan antas ha betydelse. Så är t.ex. fallet med uppgifter som behöver utbytas i samband med samverkan där myndigheterna arbetar tillsammans och har en löpande dialog. I andra fall, och om utlämnandet avser en större mängd offentliga uppgifter som rutinmässigt behöver utbytas, får det förutsättas att myndigheterna i samråd med varandra, gemensamt tar fram lämpliga former för att tillse att relevanta uppgifter utbyts. Myndigheterna bör dessutom, vid mer rutinmässiga utbyten, genom överenskommelser och rutiner säkerställa att endast uppgifter som kan antas vara av betydelse för den mottagande myndigheten utbyts.

Den nu föreslagna bestämmelsen innebär inte en skyldighet att på eget initiativ lämna ut uppgifter

Bestämmelsen innebär att uppgifter får lämnas ut om de kan antas vara av betydelse för en annan myndighets verksamhet. Det skulle kunna hävdas att föreslagen begränsning är onödig. Enligt utredningens mening innebär emellertid en generell bestämmelse formulerad som en skyldighet att lämna ut uppgifter på eget initiativ en större spridning av uppgifter som senare kan visa sig inte ha betydelse för den mottagande myndigheten. En generell bestämmelse formulerad som en skyldighet skulle också kunna bli betungande för många myndigheter. Bestämmelsen har därför formu-

Sid 197(1101)

lerats på ett sådant sätt att den ger en möjlighet och inte en skyldighet att lämna uppgifter på eget initiativ.

I samband med att myndigheterna framfört behov av utökat informationsutbyte har flera av dem ansett att den utlämnande myndigheten bör ges en skyldighet att lämna vissa uppgifter som är offentliga på eget initiativ. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter är ett sätt att reglera ett ofta förekommande informationsutbyte och att tillförsäkra en verksamhet de uppgifter som behövs i den mottagande myndighetens verksamhet. Flera av de uppgifter som myndigheterna har framfört ett behov av är sådana som skulle kunna regleras genom en uppgiftsskyldighet.

Utredningen konstaterar emellertid att ett stort antal uppgiftsskyldigheter har vuxit fram över tid och att regelverket därför blivit svåröverskådligt.[36] Utredningen har därför haft som utgångspunkt att lämna mer generellt hållna förslag. Bestämmelsen bör dessutom ge utrymme för både informationsutbyte i enskilda fall och rutinmässigt informationsutbyte.

Något hinder för ett ofta förekommande rutinmässigt informationsutbyte med stöd av bestämmelsen finns således inte. Som exempel på uppgifter som behöver utbytas regelmässigt kan lyftas fram att CSN har behov att få del av uppgifter om vissa beviljade bidrag från Sametinget, Specialpedagogiska skolmyndigheten och från Statliga universitet och högskolor för ett stort antal personer som ansöker om studiestöd. Detsamma gäller uppgifter i vissa beslut från Försvarsmakten. Bestämmelsen ger därmed CSN och dessa myndigheter rättsliga förutsättningar att skapa ett informationsutbyte där dessa myndigheter meddelar CSN t.ex. om vilka personer som har beviljats aktuella bidrag eller dagersättning i samband med tjänstgöring eller utbildning vid Försvarsmakten. Motsvarande gäller för de offentliga uppgifter som Inspektionen för vård och omsorg anser bör omfattas av uppgiftsskyldigheter.[37]

Utredningen bedömer att de framförda behoven av utökat informationsutbyte bäst kan tillgodoses genom att den utlämnande myndigheten ges en möjlighet att lämna uppgifter på eget initiativ samtidigt som kravet på att uppgifterna kan antas vara av betydelse för den mottagande myndighetens verksamhet tillgodoser kravet på

[36] För en redogörelse för aktuella uppgiftsskyldigheter se *bilaga 2*, s. 41–54.
[37] För en redovisning av Inspektionen för vård och omsorgs framförda behov se *bilaga 2*, s. 127–136.

Sid 198(1101)

uppgiftsminimering. Några skäl att låta dessa uppgifter omfattas av en särskilt författningsreglerad skyldighet för den utlämnande myndigheten anser utredningen därför inte vara nödvändig. Som anges ovan bör myndigheterna i stället genom överenskommelser och rutiner säkerställa att andra myndigheter, för vilka uppgifterna regelmässigt har betydelse, får tillgång till de offentliga uppgifter som med stöd av den föreslagna bestämmelsen får utbytas.

Författningsförslag

Förslaget innebär att en ny paragraf, 6 kap. 5 a § införs i OSL.

5.4 Bevarande och gallring

Utredningens bedömning: Det krävs inga ytterligare bestämmelser med anledning av förslagen för hantering av frågor om bevarande och gallring. Befintliga bestämmelser gäller för bevarande och gallring av inkomna allmänna handlingar och uppgifter med anledning av förslaget.

Skälen för utredningens bedömning

De handlingar som inkommer till en mottagande myndighet utgör allmänna handlingar där. Arkivlagen och tillhörande förordning samt av Riksarkivet meddelade föreskrifter om gallring innehåller bestämmelser om bevarande och gallring av allmänna handlingar. Med gallring avses förstöring av allmänna handlingar eller uppgifter i allmänna handlingar.[38] Därutöver finns bl.a. bestämmelser om längsta tid för bevarande (gallring) i myndigheters registerförfattningar med tillhörande förordningar.

För bevarande respektive gallring av de uppgifter som nu föreslås utbytas gäller normal hantering av uppgifter som inkommer till de olika verksamheterna. Detta innebär att om uppgifterna utbyts mellan myndigheter, kommer de att utgöra allmänna handlingar, eller del av allmän handling, även hos den mottagande myndigheten

[38] Jfr t.ex. 2 kap. 1 § RA-FS 2009:1 Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling).

Sid 199(1101)

och därmed även omfattas av gällande regler för gallring av allmänna handlingar och uppgifter i allmänna handlingar.

Utredningen bedömer att gällande regler om bevarande och gallring är tillräckliga och att det inte behöver införas några nya bestämmelser i det avseendet. Riksarkivet är bemyndigat att utfärda såväl generella som myndighetsspecifika gallringsföreskrifter vid behov.

5.5 Skyddet för den enskildes personliga integritet

Utredningens bedömning: Förslaget är förenligt med skyddet för den enskildes personliga integritet.

Den personuppgiftsbehandling som den föreslagna bestämmelsen ger upphov till är förenligt med dataskyddsförordningen och brottsdatalagen.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen bedömer att ett utökat informationsutbyte av offentliga uppgifter i enlighet med förslaget är förenligt med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Bestämmelsens tillämpningsområde har begränsats vilket innebär att en omotiverad spridning av offentliga uppgifter motverkas.

Förslaget omfattar endast uppgifter som lagstiftaren har ansett inte ska skyddas av sekretess hos den utlämnande myndigheten. Efter ett utlämnande kommer de bestämmelser om sekretess som gäller hos den mottagande myndigheten bli tillämpliga. I den uträckning som uppgifterna efter ett utlämnande tillförs ett ärende hos den mottagande myndigheten kommer uppgifterna att omfattas av samma sekretesskydd som finns hos myndigheten i det ärende som uppgiften tillförs. Det finns, enligt utredningens bedömning, därför ett tillfredsställande skydd för uppgifterna även efter att de har lämnats ut. Den föreslagna bestämmelsen innebär inte heller någon ändring av de bestämmelser som i dag reglerar myndigheternas möjligheter att behandla personuppgifter. Det är därför viktigt att framhålla att de begränsningar som finns i sådana bestämmelser alltjämt kommer att gälla.

Utredningen förutsätter att uppgifterna kommer att utbytas elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Syftet med utredningens förslag om utökat utbyte av offentliga uppgifter mellan myndigheterna handlar om att säkerställa att myndigheter får tillgång till uppgifter som de behöver för sin verksamhet. Det innebär att ett utökat utbyte av uppgifter inte innebär att arten av de personuppgifter som myndigheterna kommer att behandla förändras, dock kan mängden uppgifter öka. Den kartläggning som utredningen gjort har visat att myndigheterna har ett konkret behov av att i större utsträckning, på eget initiativ, få lämna ut uppgifter som kan vara av betydelse för att en annan myndighet inte ska fatta ett felaktigt beslut eller för att åtgärda ett tidigare felaktigt beslut.

Genom kravet på att uppgifterna ska antas vara av betydelse för den mottagande myndigheten är behandlingen en nödvändig och proportionerlig åtgärd för att säkerställa dessa allmänna intressen. Behandlingen bidrar vidare till att effektivisera tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen. Den är därmed tillåten på så sätt som krävs enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen. På samma sätt som anges i avsnitt 4.6 gäller att ett utlämnande av personuppgifter som behandlas av brottsbekämpande myndigheter ska föregås av att utlämnande behörig myndighet prövar om det är nödvändigt och proportionerligt att lämna ut personuppgifterna (2 kap. 4 andra stycket och 22 § andra stycket brottsdatalagen). Utredningens bedömning är dock att dessa prövningar, som sker med stöd av föreslagen bestämmelse, i regel bör utmynna i att det är nödvändigt och proportionerligt att lämna personuppgifterna.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att skyddet för personuppgifter, som är offentliga, kommer att vara tillfredsställande efter ett utlämnande. Förslaget möjliggör ett utökat utbyte av personuppgifter av samma slag som i flera fall kan utbytas i dag samtidigt som det bidrar till att möta ökade krav på en effektivare ärendehandläggning. Att myndigheterna på eget initiativ samverkar och hjälps åt genom att lämna ut uppgifter som är av betydelse för en annan myndighet är dessutom en angelägenhet för hela samhället. Det integritetsintrång förslaget innebär får därför vid en intresseavvägning accepteras och anses vara godtagbart. Se vidare kapitel 9 för en övergripande integritetsanalys.

Sid 201(1101)

5.6 För att förslaget ska få fullt genomslag behöver även andra åtgärder vidtas

Utredningens bedömning: För att förslaget ska få fullt genomslag krävs ändringar i registerförfattningar vilka inte ryms inom ramen för utredningens arbete.

Skälen för utredningens bedömning

I kartläggningen av myndigheternas behov har CSN framfört att de har rätt att behandla personuppgifter som Sametinget kan komma att lämna i de fall en studerande har antagits till en utbildning som ger rätt till studiemedel eller om ett ärende om studiestöd är aktuellt hos CSN (4 § 1 studiestödsdatalagen). Motsvarande gäller för uppgifter som har efterfrågats från Specialpedagogiska skolmyndigheten och statliga universitet och högskolor. CSN kommer dock även ta emot uppgifter om personer som inte förekommer i ärende hos CSN. För att CSN ska ha rätt att behandla personuppgifter avseende personer som har beviljats aktuella bidrag av Sametinget, Specialpedagogiska skolmyndigheten eller statliga universitet och högskolor, men som inte förekommer i ett ärende om studiemedel hos CSN fordras enligt CSN att myndigheten får behandla personuppgifter för ändamålet att förbereda handläggningen (4 § 3 studiestödsdatalagen).

Vilka personuppgifter som CSN får behandla för att förbereda ärenden om studiemedel anges närmare i 2 § 2 och 4 § studiestödsdataförordningen (2009:321). Av bestämmelserna följer ingen rätt för CSN att behandla uppgifter om att en viss person beviljats nu aktuella bidrag för att förbereda handläggningen. CSN bedömer således att myndigheten inte har rätt att behandla aktuella personuppgifter om beviljade bidrag från Sametinget, Specialpedagogiska skolmyndigheten eller statliga universitet och högskolor beträffande personer som inte förekommer i ett ärende om studiemedel hos CSN. För att sådan rätt ska föreligga behövs en justering i 2 § 2 och tillägg till 4 § 1 studiestödsdataförordningen.

För att behovet av utökat informationsutbyte ska tillgodoses bör därför frågan om vilka personuppgifter som CSN ska få behandla i den förberedande handläggningen ses över. Vidare har CSN lyft

Sid 202(1101)

fram vissa andra begränsningar i myndighetens möjlighet att lämna ut uppgifter med stöd av såväl den föreslagna 10 kap. 15 a § och 6 kap. 5 a § OSL. Behovet att se över detta samt frågan om behovet att se över mottagande myndigheters rättsliga förutsättningar att behandla personuppgifter som tas emot från en utlämnande myndighet behandlas i avsnitt 4.7.

Sid 203(1101)

6 En utökad uppgiftsskyldighet i vissa fall

Sid 204(1101)

6.1 Bakgrund och gällande rätt

6.1.1 Behov av utökat informationsutbyte

Av utredningens kartläggning av statliga myndigheters, kommuners, och arbetslöshetskassors behov av ytterligare uppgifter (se *bilaga 1* och *2* s. 85–136) framgår att vissa av de tillfrågade anser att fler uppgifter bör utbytas med stöd av en uppgiftsskyldighet för den utlämnande myndigheten. Det har till utredningen också framförts att detaljerade uppgiftsskyldigheter i vissa fall har avgränsats på ett sätt som hindrar att uppgifter som behövs i ett ärende lämnas ut.

Utredningen bedömer att behovet av ett utökat informationsutbyte i flera fall kommer att tillgodoses genom de förslag som redovisats i kapitel 4 och 5. Förslagen innebär att den myndighet som förfogar över uppgifterna ges en möjlighet att på eget initiativ eller efter begäran lämna ut uppgifter som behövs för en annan myndighets eller kommuns verksamhet. Den sekretessbrytande bestämmelse som utredningen föreslår i kapitel 4 är emellertid begränsad och kommer till exempel inte att bryta den sekretess som gäller inom kommunernas socialtjänst enligt 26 kap. 1 § OSL. Den föreslagna bestämmelsen innebär inte heller en skyldighet att lämna ut uppgifter på eget initiativ.

Bland de behov som framförts till utredningen finns uppgifter, såväl offentliga som sekretessbelagda, där utredningen redan på förhand kan konstatera att den mottagande myndighetens behov regelmässigt väger tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. Det handlar om uppgifter som rutinmässigt behöver utbytas i vissa ärenden som Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten handlägger. De uppgifter som utredningen

Sid 205(1101)

anser bör omfattas av en särskilt författningsreglerad uppgiftsskyldighet framgår av nedanstående tabell.

Tabell 6.1 Uppgifter som behöver utbytas med stöd av en särskilt reglerad uppgiftsskyldighet

Behövande myndighet	Myndighet som förfogar över uppgiften	Uppgift om
Arbetsförmedlingen	Skatteverket	Ett sökande företag och om arbetssökandes inkomster
	CSN	En arbetssökandes studiestöd
	Migrationsverket	En arbetssökandes rätt att vistas och arbeta i Sverige
CSN	Arbetsförmedlingen	Uppgifter som har betydelse för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) eller lagen (2017:527) om studiestartsstöd
	Migrationsverket	Uppgifter som har betydelse för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) eller lagen (2017:527) om studiestartsstöd
Försäkringskassan	Kommuner	Insatser enligt SoL upphör eller ändras för någon som har pågående ersättning[39]
Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten	Migrationsverket	Utvisning, avvisning, att uppehållstillstånd löpt ut och att den enskilde inte ansökt om nytt tillstånd samt avslag på ansökan om arbetstillstånd

Källa: Utredningen egen sammanställning.

Flera av ovanstående uppgifter kan redan i dag, efter sedvanlig sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, lämnas ut i enskilda fall. Generalklausulens tillämpningsområde är emellertid begränsat och är inte heller tänkt att användas för ett mer rutinmässigt informationsutbyte. Någon författningsreglerad uppgiftsskyldighet avseende ovanstående uppgifter finns inte i dag.

[39] Motsvarande behov har framförts av Pensionsmyndigheten som uppgett att de behöver uppgifterna för beslut om bosättningsbaserade förmåner enligt SFB i form av t.ex. efterlevandeförmån för barn, bostadstillägg och garantipension/äldreförsörjningsstöd.

6.1.2 Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter

Bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL

I 10 kap. 28 § OSL finns en bestämmelse som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Det är alltså fråga om en generell regel om att föreskrift i lag eller förordning om utbyte av uppgifter mellan myndigheter ska kunna ske utan hinder av sekretessregleringen. Något lagligt hinder mot att regeringen genom förordning medger att annars sekretessbelagda uppgifter lämnas ut myndigheter emellan finns därmed inte.

Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter bygger på överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och huruvida den mottagande myndighetens behov generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. En avvägning mellan skyddsaspekterna och den mottagande myndighetens behov ska vid sådana sekretessgenombrott kunna göras i förhållande till varje utlämnande myndighet (jfr prop. 2020/21:160 *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 25). Bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter är alltså ett sätt för lagstiftaren att särskilt reglera ett ofta förekommande informationsutbyte och att tillförsäkra en verksamhet de uppgifter som behövs i den mottagande myndighetens verksamhet. Om en myndighet enligt lag eller förordning är skyldig att lämna uppgifter till en annan myndighet bryts sålunda sekretesskyddet med stöd av 10 kap. 28 § OSL.[40]

För utlämnandet är det inte nödvändigt att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet har utformats med tanke på att uppgifterna ska vara sekretessbelagda. Såväl offentliga som sekretessbelagda uppgifter kan omfattas av en uppgiftsskyldighet. Däremot ska bestämmelsen uppfylla vissa krav på konkretion. Den kan:

- ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag,
- gälla en viss myndighets rätt att ta del av uppgifter i allmänhet, eller

[40] Det finns bestämmelser som anger att 10 kap. 28 § första stycket OSL inte ska tillämpas i vissa fall. Det gäller bl.a. uppgifter som erhållits genom internationella avtal och som är sekretessbelagda enligt 15 kap. 1 a §, 27 kap. 5 § eller 34 kap. 4 § OSL.

Sid 207(1101)

– avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information (prop. 1979/80:2 Del A s. 322).

Sekretessen bryts endast om det rör sig om en skyldighet att lämna ut uppgifter, dvs. att en uppgift ska och inte bara får lämnas ut. En allmän bestämmelse om serviceskyldighet eller reglerna i 6 kap. 5 § OSL och 8 § FL är alltså inte tillräckliga för att 10 kap. 28 § OSL ska bli tillämplig.

Uppgiftsskyldigheter mellan olika statliga och kommunala myndigheter och arbetslöshetskassor

Uppgiftsskyldigheter mellan de nu aktuella myndigheterna finns såväl i egna lagar som i andra lagar och förordningar som reglerar annat än informationsutbyte. Om en bestämmelse om uppgiftsskyldighet är tillämplig innebär det att såväl uppgifter som är sekretessbelagda som offentliga *ska* lämnas ut. Bestämmelserna kan vara begränsade på ett sådant sätt att uppgiftsskyldigheten uppstår först när en myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa begärt att få ta del av uppgiften. Vidare kan bestämmelserna variera i konkretion.

I likhet med myndigheterna har utredningen noterat att vissa bestämmelser om uppgiftsskyldighet innehåller detaljerade uppräkningar av vilka uppgifter som mottagande myndighet får ta del av medan andra är mer generellt formulerade. Utöver den underrättelseskyldighet som följer av FUT-lagen, och den uppgiftsskyldighet som följer av LUS finns ett stort antal uppgiftsskyldigheter i andra lagar och förordningar. En genomgång av relevanta uppgiftsskyldigheter finns i utredningens delrapport (se *bilaga 2*, s.41–54).

6.2 Inledande överväganden

För att det ska vara möjligt att tillgodose de behov av effektiv informationsinhämtning som framförts behöver uppgifterna, om de är sekretessbelagda, utbytas med stöd av sekretessbrytande bestämmelser. Det kan ske med stöd av särskilda sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL eller med stöd av 10 kap. 28 § OSL i kombination med uppgiftsskyldigheter i andra lagar eller förordningar.

Sid 208(1101)

En uppgiftsskyldighet ska uppfylla vissa krav på konkretion och många bestämmelser tar sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag och innehåller därför detaljerade uppräkningar av vilka uppgifter som ska lämnas. Vilka uppgifter som behövs i varje enskilt ärende kan emellertid variera, så också vem som förfogar över uppgiften. Det är därför inte möjligt att föreslå uppgiftsskyldigheter som helt täcker det behov av uppgifter som mottagarna kan ha. Utredningen menar att dagens detaljerade uppgiftsskyldigheter i vissa fall hindrar att uppgifter som behövs i ett ärende lämnas ut trots att det borde anses motiverat ur integritetshänseende att de lämnas ut. Uppgiftsskyldigheterna bör därför i så stor utsträckning som möjligt i stället konkretiseras utifrån en *viss myndighets* rätt att ta del av uppgifter, eller avse en skyldighet för en *viss myndighet* att lämna andra myndigheter information.

6.3 Uppgiftsskyldighet gentemot Arbetsförmedlingen

6.3.1 En ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet införs

Utredningens förslag: En ny bestämmelse införs i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Bestämmelsen innebär att Migrationsverket, Skatteverket och CSN på begäran av Arbetsförmedlingen ska lämna uppgifter som är av betydelse för ett ärende inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Skälen för utredningens förslag

Arbetsförmedlingens uppdrag framgår av 1–4 §§ förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. I myndighetens uppdrag ingår bland annat att verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft samt bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt. Verksamheten ska utformas så att den bedrivs effektivt, enhetligt och rättssäkert. Arbetsförmedlingen ska även säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs.

Arbetsförmedlingens behov av uppgifter från Migrationsverket

Av utredningens kartläggning framgår att Arbetsförmedlingen behöver uppgifter som de i dag inte kan få del av från Migrationsverket för att kontrollera en arbetssökandes rätt att vistas och arbeta i Sverige. Det nuvarande regelverket medför att personer utan rätt att arbeta och vistas i Sverige kan vara inskrivna vid Arbetsförmedlingen. För personer som blir av med sin rätt att arbeta och vistas i Sverige finns likaså fortsatt möjlighet att vara inskriven. Det finns enligt utredningens bedömning därför en risk att personer som är inskrivna också erhåller stöd på felaktiga grunder. Eftersom det finns inskrivna personer utan rätt att arbeta och vistas i Sverige behövs information som möjliggör kontroller vid beslut om arbetsmarknadspolitiska program samt löpande kontroller under tiden som en person deltar i sådant program.

Förutom risken att Arbetsförmedlingens resurser används fel finns det också en risk att även andra aktörer, såsom till exempel arbetslöshetskassorna vid sin handläggning av arbetslöshetsersättning, eller Försäkringskassan vid utbetalning av aktivitetsstöd, gör felaktiga utbetalningar. Därutöver är det inte rimligt att Arbetsförmedlingen, även om arbetsgivare har en egen skyldighet att kontrollera sina anställdas rätt att arbeta i Sverige, anvisar personer som inte får arbeta i Sverige till arbetsgivare.

Utredningen anser att det är nödvändigt att Arbetsförmedlingen kan ta del av uppgifter från Migrationsverket om rätten att arbeta och vistas i Sverige inför de beslut som myndigheten fattar. Eftersom status för rätten att arbeta och vistas i landet kan ändras bör Arbetsförmedlingen också löpande kunna ta del av uppgifter om förändringar av de förutsättningar som förelåg vid beslutstillfället.

Arbetsförmedlingens behov av uppgifter från Skatteverket

Av kartläggningen framgår att Arbetsförmedlingen vid handläggningen av arbetsmarknadspolitiska stöd från Skatteverket behöver ta del av uppgifter om företag som arbetssökande har anvisats till. Arbetsgivarstöden ska betalas ut först efter att arbetsgivaren betalat lön och sociala avgifter. Enligt Arbetsförmedlingen förekommer det att arbetsgivare saknar möjlighet att själva bära sina lönekostnader.

Genom arbetsgivarstödet finansieras i sådana fall en verksamhet som inte bär sig själv, vilket inte är syftet med stöden.

Utredningen anser att Arbetsförmedlingen behöver ges förutsättningar att, innan beslut fattas, kunna kontrollera de uppgifter som lämnas till Arbetsförmedlingen för att bedöma om förutsättningarna för att erhålla stöd är uppfyllda. Uppgifter som enligt utredningens bedömning kan behövas är uppgifter om det sökande företagets omsättning, antalet betalningsmottagare som ett företag redovisar i arbetsgivardeklaration, beslutade underlag för arbetsgivaravgifter och arbetsgivaravgifter per redovisningsperiod. Det kan också handla om uppgifter som visar om en arbetssökande har inkomster och vem som redovisat ersättningen. Uppgifterna är, enligt utredningens mening, av betydelse för att bedöma att det är en pågående seriös verksamhet och att företaget kan antas ha förutsättningar att betala ut löner till sina anställda.

Uppgifterna är också av betydelse för att säkerställa att en arbetssökande verkligen är att betrakta som arbetslös och för att följa upp att deklarerad inkomst motsvarar den inkomst som Arbetsförmedlingen betalat ut stöd för. Utredningen anser att Arbetsförmedlingen har behov att få reda på om det utgår full arbetsgivaravgift för en anställd. Om avgiften är nedsatt, exempelvis på grund av olika subventioner för unga arbetstagare eller om ett företag erhållit stöd för korttidsarbete för viss personal, och Arbetsförmedlingen inte får uppgift om detta kan anställningsstöd utgå med ett för högt belopp i förhållande till de arbetsgivaravgifter som faktiskt har betalats in.

Arbetsförmedlingens behov av uppgifter från CSN

Arbetsförmedlingen behöver, för att kunna kontrollera lämnade uppgifter, få del av uppgift om en arbetssökande är registrerad för studier. CSN har uppgifter om att arbetssökande har beviljats studiestöd, för vilka studier, under vilken period och i vilken omfattning. Utbetalning av studiestöd sker först när det är styrkt att den studerande har påbörjat sina studier. En uppgift om att studiestöd har börjat betalas ut visar därmed att den studerande har påbörjat sina studier. En studerande som avbryter sina studier förlorar rätten till studiestöd för tiden efter avbrottet. CSN har även uppgift om att ett beslut om studiestöd har ändrats till följd av avbrutna

Sid 211 (1101)

studier. I dag meddelar den enskilde själv Arbetsförmedlingen om påbörjade studier. Eftersom Arbetsförmedlingen inte får del av uppgifter om studier innebär det en risk för att en person både studerar och erhåller stöd i form av något arbetssökandeprogram. I syfte att ge Arbetsförmedlingen ett bättre beslutsunderlag bör, enligt utredningens mening, uppgifter om beviljat och utbetalat studiestöd på ett effektivt sätt kunna lämnas ut till Arbetsförmedlingen.

En uppgiftsskyldighet för CSN, Migrationsverket och Skatteverket gentemot Arbetsförmedlingen bör införas

Utredningen bedömer att ovanstående uppgifter från Migrationsverket, Skatteverket och CSN, utan hinder av sekretess, ska kunna lämnas ut för att ge Arbetsförmedlingen bättre förutsättningar att fatta korrekta beslut i enlighet med sitt uppdrag.

Flera av de uppgifter som Arbetsförmedlingen har behov av att ta del av från Migrationsverket är offentliga uppgifter. En betydande del av behovet består dock av uppgifter som i regel kommer vara sekretessbelagda (37 kap. 1 § OSL). De uppgifter som Arbetsförmedlingen behöver ta del av hos Skatteverket omfattas av sekretess (27 kap. 1 § OSL). Sekretessen gäller emellertid inte för vissa beslut (27 kap. 2 § tredje stycket och 6 § OSL). Även de uppgifter som Arbetsförmedlingen behöver få ta del av hos CSN kan vara sekretessbelagda (28 kap. 9 § OSL). Sekretess i ärende om studiestöd gäller emellertid inte beslut i ärende, med undantag för om ärendet gäller studiestöd under sjukdom. Utöver de uppgifter som förekommer i CSN:s beslut kan det finnas enstaka uppgifter, eller uppgifter avseende enstaka personer i andra handlingar hos CSN, som Arbetsförmedlingen har behov av som kan vara sekretessbelagda. Ett exempel på uppgifter som inte återfinns i beslut om studiestöd och som omfattas av 28 kap. 9 § första stycket OSL är uppgifter om att ett beslut har börjat verkställas, dvs. att CSN har börjat betala ut studiestöd.

I 25 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare finns en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för Migrationsverket. Bestämmelsen medför att Migrationsverket till Arbetsförmedlingen ska lämna de uppgifter som har betydelse för ärenden om etableringsinsatser. Vidare finns det för beräkning och kontroll av ett flertal stöd som Arbetsförmedlingen hanterar en

uppgiftsskyldighet för Skatteverket i 8 c § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, här förkortad SdbF. Enligt bestämmelsen ska uppgifter lämnas ut till Arbetsförmedlingen från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för beräkning eller kontroll av stöd till arbetsgivare enligt förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb, förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd eller förordningen (2013:1157) om stöd för yrkesintroduktionsanställningar. De uppgifter som ska lämnas ut med stöd av bestämmelsen är uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Arbetsförmedlingen hanterar ett flertal stöd utöver de som omfattas av ovanstående uppgiftsskyldigheter. För uppgifter som har betydelse för andra stöd finns inte några motsvarande sekretessbrytande bestämmelser. Uppgifterna kan dock, efter sedvanlig sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, lämnas ut i enskilda fall. För att Arbetsförmedlingen ska kunna kontrollera att de uppgifter som en sökande lämnar i sin ansökan är riktiga anser utredningen att Arbetsförmedlingen även behöver få ta del av uppgifter som har betydelse för andra stöd som myndigheten handlägger.

Utredningen bedömer att behovet av att kunna kontrollera uppgifter som ligger till grund för ett ärende inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen hos de utlämnande myndigheterna skyddar. Det handlar också om ett informationsutbyte som kan antas behöva ske relativt ofta. Utredningen anser därför att det bör införas en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för CSN, Migrationsverket och Skatteverket gentemot Arbetsförmedlingen.

Utöver det behov av uppgifter som redovisats ovan kan utredningen konstatera att det, med de förändringar som reformeringen av Arbetsförmedlingen innebär, inte går att förutse om det kommer att finnas behov av uppgifter även från andra myndigheter i ärenden inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Arbetsförmed-

Sid 213(1101)

lingen har framfört att myndigheten har ett betydande och uttalat behov av uppgifter från ytterligare myndigheter, vilket har redogjorts för och rapporterats till regeringen. Arbetsförmedlingen anser därför att uppgiftsskyldigheten bör gälla för alla myndigheter.[41]

I detta avseende kan utredningen konstatera att sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter som utgångspunkt ska utformats efter överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och huruvida den mottagande myndighetens behov generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. En avvägning mellan skyddsaspekterna och den mottagande myndighetens behov ska vid sådana sekretessgenombrott således göras i förhållande till varje utlämnande myndighet. En förutsättning för att utredningen ska kunna göra sådana bedömningar är att det framgår vilka myndigheter som berörs och vilken sekretess som uppgifterna hos den utlämnande myndigheten omfattas av. Eftersom underlag för ytterligare uppgiftsskyldigheter saknas anser utredningen att en generell intresseavvägning som gäller alla myndigheter inte kan göras på förhand. En uppgiftsskyldighet som omfattar fler myndigheter än CSN, Migrationsverket och Skatteverket föreslås därför inte av utredningen. Det utesluter emellertid inte att uppgifter som Arbetsförmedlingen behöver från andra myndigheter kan inhämtas med stöd av andra sekretessbrytande bestämmelser, t.ex. de som föreslås i kapitel 4 och 5 i denna promemoria.

Utredningen anser därför att bestämmelsen bör konkretiseras på så sätt att CSN, Migrationsverket och Skatteverket ska omfattas av uppgiftsskyldigheten och att uppgifterna som ska lämnas ut ska ha betydelse för ett ärende inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Utlämnandet bör ske på begäran och avse uppgifter som är av betydelse för ett ärende i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Med hänsyn till att behovet av att få del av uppgifter kan variera mellan olika typer av ärenden bör uppgiftsskyldigheten begränsas till att utlämnande ska ske på begäran av Arbetsförmedlingen. Någon

[41] Se Arbetsförmedlingen (2021) *Hemställan om författningsändringar för att möjliggöra kontroller av enskildas rätt att arbeta och vistas i Sverige m.m.* (A2021/00917), s. 17 med där gjorda hänvisningar.

skyldighet att på eget initiativ lämna ut uppgifter ska alltså inte föreligga.

Uppgiftsskyldigheten bör omfatta uppgifter om en enskild som avser förhållanden som är av betydelse för ett ärende inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. En utgångspunkt för utredningens förslag är att Arbetsförmedlingen, som är mottagare av uppgiften, ska ha ett tydligt behov av uppgifterna. För att en uppgift ska lämnas ut krävs att den behövs för ett ärende i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det innebär att ärenden inom hela Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet omfattas av skyldigheten, inte endast vissa utvalda stöd. Uppgifter kan därmed också lämnas ut till Arbetsförmedlingen efter en begäran om de är av betydelse för inskrivningsärenden hos myndigheten.

Det kan i ett ärende inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten vara nödvändigt att få del av andra uppgifter än de som exemplifierats ovan. Utredningen anser därför att det inte i detalj bör regleras vilka uppgifter Arbetsförmedlingen ska få ta del av från CSN, Migrationsverket och Skatteverket. Skälet till det är att behovet kan variera mellan olika typer av ärenden men också över tid. Av principen om uppgiftsminimering i dataskyddsförordningen (artikel 5.1 c) följer att Arbetsförmedlingen är förhindrat från att inhämta fler personuppgifter än vad som är nödvändigt. Någon risk för att fler uppgifter inhämtas än vad som behövs i det enskilda fallet föreligger därför inte enligt utredningen.

Författningsförslag

En ny paragraf, 17 a §, införs i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

6.3.2 Bestämmelser om sekretess och personuppgiftsbehandling

Utredningens bedömning: Det behövs inte nya sekretessbestämmelser till skydd för uppgifterna efter ett utlämnande till Arbetsförmedlingen.

Det finns inte behov av ändringar i myndigheternas ändamålsbestämmelser för att nu aktuella personuppgifter ska få utbytas.

Skälen för utredningens bedömning

Det behövs inte nya sekretessbestämmelser till skydd för uppgifterna efter ett utlämnande till Arbetsförmedlingen

Som nämns i avsnitt 4.5 är en av de grundläggande principerna för sekretessregleringen att sekretess som huvudregel inte följer med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. Detta beror bl.a. på att behovet av och styrkan i en sekretessbestämmelse inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Sekretessintresset måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Denna avvägning kan mycket väl tänkas utfalla på skilda sätt hos olika myndigheter och inom olika områden. Offentlighetsintresset kan således kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f).

När uppgifter som rör en enskilds personliga förhållanden lämnas från CSN, Migrationsverket och Skatteverket till Arbetsförmedlingens verksamhet kommer de sekretessbestämmelser som gäller hos Arbetsförmedlingen att bli tillämpliga på uppgifterna. Sekretessen inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten för enskildas personliga förhållanden och affärs- eller driftförhållanden regleras framför allt i 28 kap. 11 och 12 §§ OSL.

I 28 kap. 11 § OSL anges att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men och uppgiften förekommer i ärende om arbetsförmedling, yrkesvägledning, arbetsvård, antagning till arbetsmarknadsutbildning, hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställ-

Sid 216(1101)

ningsfrämjande syfte eller för att främja en enskilds anpassning till arbetslivet. Sekretessen gäller dock inte beslut i ett ärende. I 28 kap. 12 § OSL anges att sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada. Sekretessen gäller dock inte beslut om stöd i ärende enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. Bestämmelserna har i dag omvända skaderekvisit som innebär att presumtionen är att uppgifterna omfattas av sekretess.

Riksdagen har på förslag av regeringen (prop. 2021/22:216 *Förbättrade förutsättningar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, bet. 2021/22:AU15, rskr. 2021/22:426) beslutat att ändra de sekretessbestämmelser som gäller för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Beslutet innebär att, när det gäller uppgifter om enskildas personliga förhållanden, ska sekretess gälla om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretess ska även gälla i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Ändringarna i 28 kap. 11 och 12 §§ innebär att uppgifterna presumeras vara offentliga. Ändringarna träder i kraft den 1 december 2022.

Uppgifter som lämnas från CSN kommer med förändringarna som beslutats av riksdagen att omfattas av en bestämmelse om sekretess med samma skyddsnivå hos Arbetsförmedlingen. Uppgifterna från CSN kommer således ha ett fullgott skydd hos Arbetsförmedlingen även efter ett utlämnande. När det gäller uppgifter som lämnas från Migrationsverket och Skatteverkets beskattningsverksamhet kommer däremot uppgifterna typiskt sett att ha ett svagare skydd hos Arbetsförmedlingen. Det bör dock understrykas att en presumtion för offentlighet inte utesluter att sekretess alltjämt gäller för vissa typer av uppgifter. Presumtionen för offentlighet kan alltså brytas om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen. Det ska i det sammanhanget också nämnas att uppgifter som rör en utlänning omfattas av ett sekretesskydd enligt 21 kap. 5 § OSL, som gäller

Sid 217(1101)

oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Det gäller även för uppgifter i beslut. För sekretessen enligt denna bestämmelse gäller ett rakt skaderekvisit, dvs. presumtion för offentlighet.

Med beaktande av att uppgifterna även efter ett utlämnande kommer att vara sekretessreglerade, Arbetsförmedlingens behov av uppgifter och att uppgiftsutbytet får anses nödvändigt för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet anser utredningen att ett något svagare sekretesskydd för uppgifterna från Migrationsverket och Skatteverket kan godtas.

Det finns inte behov av ändringar i ändamålsbestämmelser för att nu aktuella personuppgifter ska få utbytas

När det gäller behov av ändringar för att personuppgifterna ska få behandlas för ett utlämnande finns, beträffande de utlämnande myndigheter som nu är aktuella, i registerförfattningarna s.k. sekundära ändamål som ger stöd för att behandla personuppgifter när det finns en skyldighet enligt lag eller förordning att tillhandahålla information till en annan myndighet. För CSN finns stödet i 4 § studiestödsdatalagen, för Migrationsverket finns stöd i 13 § första stycket 2 utlänningsdatalagen och för Skatteverket finns stöd i 1 kap. 5 § 3 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, här förkortad SdbL.

För Arbetsförmedlingens del gäller, enligt 4 § lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, att Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten om det är nödvändigt för bl.a. handläggning av ärenden och för kontroll av ekonomiskt stöd till arbetsgivare och enskilda som tar del av insatser inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det behövs således ingen ändring av denna ändamålsbestämmelse för att tillåta den behandling som förslagen i detta avsnitt föranleder.

I 7 och 8 §§ samma lag och i 3–5 §§ förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns bl.a. bestämmelser om vilka personuppgifter som får behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas. Av lagens 7 § framgår att det får finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de ändamål som bl.a. anges i 4 § samma lag (arbetsmarknadspolitisk

Sid 218(1101)

databas). Av lagens 9 § första stycket framgår bl.a. att känsliga personuppgifter får behandlas i en databas endast om de har lämnats i ett ärende. I förordningens 3 § begränsas vilken typ av personuppgifter som får behandlas om en arbetssökande och andra personer som omfattas av verksamheten och i 4 § finns motsvarande begränsning bl.a. om arbetsgivare. Båda bestämmelserna innehåller en punkt som innebär att utöver uppräknande personuppgifter får andra uppgifter som har lämnats i ett ärende eller som är absolut nödvändiga för ett ärendes handläggning behandlas. Det finns därför enligt utredningens bedömning inget behov av att göra något tillägg i ändamålsbestämmelserna i aktuell registerförfattning för att nu aktuella personuppgifter ska kunna behandlas i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Frågan om elektroniskt informationsutbyte behandlas närmare i kapitel 7. Utredningen lämnar där förslag som innebär att om en personuppgift får lämnas ut av CSN till en myndighet, kan det ske elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

6.3.3 Skyddet för den enskildes personliga integritet

Utredningens bedömning: Förslaget är förenligt med skyddet för den enskildes personliga integritet.

Skälen för utredningens bedömning

När uppgifter sprids till fler myndigheter ökar risken för integritetsintrång. Utlämnande av uppgifter från CSN, Migrationsverket och Skatteverkets beskattningsverksamhet till Arbetsförmedlingen sker emellertid redan i dag i viss omfattning såväl med stöd av bestämmelser om uppgiftsskyldighet som med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Det handlar också om uppgifter som Arbetsförmedlingen har stöd för att hantera i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och som kommer att vara sekretessreglerade även efter ett utlämnande.

Utredningens bedömning är att bestämmelsen inte innebär att arten av de personuppgifter som Arbetsförmedlingen kommer att behandla förändras, dock kan mängden uppgifter öka. Utredningens

Sid 219(1101)

avsikt med förslaget om utökat informationsutbyte mellan myndigheterna är att säkerställa att Arbetsförmedlingen får tillgång till personuppgifter som är av betydelse för att handlägga och kontrollera uppgifter i ärenden inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som myndigheten ansvarar för. Av utredningens kartläggning framgår att Arbetsförmedlingen har ett konkret behov av att inhämta uppgifterna i sin verksamhet. Även om det är fråga om ansökningsärenden, där sökande har att visa att ett visst förhållande föreligger, bedömer utredningen att uppgifterna är av betydelse för att kontrollera att lämnade uppgifter är riktiga. Genom kravet på att personuppgifterna ska vara av betydelse för den ärendehandläggning som Arbetsförmedlingen ansvarar för är behandlingen en nödvändig och proportionerlig åtgärd för att säkerställa dessa allmänna intressen. Den är därmed tillåten på så sätt som krävs enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen. Vidare kommer personuppgifter endast lämnas ut på begäran vilket innebär att risken för att fler uppgifter än vad som behövs för att fatta ett korrekt beslut i ett ärende hos Arbetsförmedlingen motverkas. Detta är även i linje med vad som följer av den grundläggande principen om uppgiftsminimering (artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen).

Utredningen har i avsnitt 6.3.2 bedömt att sekretesskyddet för personuppgifterna kommer att vara tillfredsställande även efter överlämnandet. Förslaget möjliggör ett utökat utbyte av uppgifter av samma slag som i flera fall kan utbytas i dag samtidigt som det bidrar till att möta ökade krav på en effektivare ärendehandläggning. Korrekta beslut om utbetalningar från välfärdsystemen är dessutom en angelägenhet för hela samhället. Det integritetsintrång förslaget innebär får vid en intresseavvägning därför accepteras och anses vara godtagbart. Se vidare kapitel 9 för en övergripande integritetsanalys.

Bestämmelsen bör placeras i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Sekretessbrytande bestämmelser mellan statliga myndigheter kan tas in i både lag och förordning. Utredningen anser att när det gäller regleringen av uppgiftsskyldigheten, bl.a. vilka uppgifter som ska lämnas och till vilka myndigheter uppgifterna ska lämnas, är det nu fråga om en bestämmelse som lämpligen bör placeras i förordning. Det handlar också om en bestämmelse där uppgiftsskyldigheten

inträder först efter en begäran från Arbetsförmedlingen. Utredningen anser det därför ändamålsenligt att placera den nu aktuella bestämmelsen i förordningen om den arbetsmarknadspoliska verksamheten.

6.4 Uppgiftsskyldighet gentemot CSN

6.4.1 En ny och en utvidgad bestämmelse om uppgiftsskyldighet införs

Utredningens förslag: En ny bestämmelse införs i studiestödsförordningen (2000:655) och 21 § och 23 § förordningen (2017:532) om studiestartsstöd får nya lydelser. Bestämmelsen innebär att Arbetsförmedlingen på begäran av CSN ska lämna uppgifter som behövs för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) och lagen (2017:527) om studiestartsstöd eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagarna. Uppgifterna behövs för att CSN ska kunna bedöma rätten till studiestöd.

Den nuvarande uppgiftsskyldigheten för Migrationsverket gentemot CSN och Överklagandenämnden för studiestöd utvidgas till att omfatta uppgifter som behövs för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) och lagen (2017:527) om studiestartsstöd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till de lagarna.

Skälen för utredningens förslag

CSN:s behov av uppgifter från Arbetsförmedlingen och Migrationsverket

CSN:s uppdrag framgår av förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden. CSN ska administrera studiestöd och andra stöd till enskilda som enligt lag eller förordning ska hanteras av myndigheten. Verksamheten omfattar hemutrustningslån, studiestöd och körkortslån. CSN ska också motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. Studiestöd är ett samlingsnamn som omfattar studiehjälp och studiemedel enligt studiestödslagen (1999:1395), studiestartsstöd enligt

Sid 221(1101)

lagen (2017:527) om studiestartsstöd och omställningsstudiestöd enligt den nyligen beslutade lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd.

Vid bedömningen av om en studerande har varaktig anknytning till Sverige i enlighet med 2 kap. 4 § tredje stycket och 3 kap. 4 § tredje stycket studiestödslagen (1999:1395), och därmed har rätt till studiestöd, får den studerande räkna in tid som inskriven vid Arbetsförmedlingen.[42] För att CSN ska ha tillgång till ett korrekt beslutsunderlag och inte riskera att bevilja personer studiestöd på felaktiga grunder bedömer utredningen att CSN därför behöver få ta del av uppgifter som rör en studerandes inskrivning vid Arbetsförmedlingen.

För handläggning av ärenden om studiestöd behöver CSN också ta del av ett flertal uppgifter från Migrationsverket. De uppgifter från Migrationsverket som CSN inte i dag får ta del av är bl.a. ansökan om uppehållstillstånd, vilken dag sådan ansökan lämnats in, på vilken grund uppehållstillstånd sökts, vilken typ av tillstånd som sökts, när beslut om avslag vunnit laga kraft och tidsfrist för frivillig avresa. Det kan också uppkomma behov av andra uppgifter som inte omfattas av den nuvarande uppgiftsskyldigheten som behövs för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) och lagen (2017:527) om studiestartsstöd.

En utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen och Migrationsverket gentemot CSN bör införas

Utredningen bedömer att ovanstående uppgifter från Arbetsförmedlingen och Migrationsverket på begäran av CSN ska kunna lämnas ut utan hinder av sekretess. Uppgifterna behövs för att CSN ska kunna fatta korrekta beslut i enlighet med sitt uppdrag avseende studiestöd. De uppgifter som CSN behöver ta del av hos Arbetsförmedlingen kan vara sekretessbelagda (28 kap. 11 § OSL). Utredningens bedömning är att uppgifterna, efter sedvanlig sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, kan lämnas ut i enskilda fall. Vidare finns en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för vissa uppgifter i 21 § förordningen om studiestartsstöd. För att säkerställa att CSN i samtliga fall kan få tillgång till

[42] 7 § Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2006:7) om utländska medborgares rätt till studiestöd.

Sid 222(1101)

nödvändiga uppgifter bedömer utredningen att en ny uppgiftsskyldighet bör införas vad gäller uppgifter som behövs för tillämpningen av 2 kap. och 3 kap. studiestödslagen samt att den nuvarande uppgiftsskyldigheten i 21 § förordningen om studiestartsstöd bör utvidgas. Uppgiftsskyldigheten för Arbetsförmedlingen bör omfatta uppgifter som behövs vid handläggning av ärenden om studiehjälp, studiemedel och studiestartsstöd.

När det gäller uppgifter som CSN behöver få del av hos Migrationsverket konstaterar utredningen att uppgifterna är sekretessreglerade i 37 kap. 1 § första stycket OSL och 21 kap. 5 § OSL. Beträffande beslut gäller sekretess endast för uppgifter i skälen. I 6 kap. 13 a § studiestödsförordningen (2000:655) och i 23 § förordningen (2017:532) om studiestartsstöd finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet för Migrationsverket gentemot CSN. Enligt bestämmelserna får vissa uppräknade uppgifter lämnas ut på begäran av CSN. Den nuvarande uppgiftsskyldigheten omfattar namn, personnummer eller samordningsnummer, medborgarskap, tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige med angivande av vilken typ av tillstånd eller annat bevis som har beviljats eller utfärdats, dag för beslut om tillstånd eller utfärdande av annat bevis om rätt att vistas i Sverige samt uppgift om hur länge tillståndet eller beviset gäller, klassning av tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige enligt Migrationsverkets klassificeringssystem, och upplysning om en person saknas. Som framgår ovan har CSN också behov av uppgifter om ansökan om uppehållstillstånd, vilken dag sådan ansökan lämnats in, på vilken grund uppehållstillstånd söks, vilken typ av tillstånd som sökts, när beslut om avslag vunnit laga kraft och tidsfrist för frivillig avresa samt ytterligare uppgifter som behövs för att bedöma för rätten till studiestöd och studiestartsstöd.

Utredningen kan konstatera att CSN har behov av ett flertal uppgifter från Migrationsverket varav några redan omfattas av den nu gällande uppgiftsskyldigheten. CSN har även behov av andra uppgifter än de som räknats upp ovan för att säkerställa ett korrekt beslutsunderlag vid handläggning av ärenden hos CSN. Omständigheterna i olika ärenden kan variera och det kan alltså finnas andra sekretessbelagda uppgifter än de identifierade som i det enskilda fallet är nödvändiga att ta del av. De nu aktuella bestämmelserna i 6 kap. 13 a studiestödsförordningen (2000:655) och i 23 § förordningen (2017:532) om studiestartsstöd innehåller detaljerade upp-

Sid 223(1101)

räkningar om vilka uppgifter som mottagande myndighet får ta del av. Utredningen anser att den uppräkning som finns i de nuvarande bestämmelserna har avgränsats på ett sätt som kan hindra att uppgifter som behövs i ett ärende lämnas ut. Utredningen anser därför att bestämmelsernas konkretion i stället bör framgå av uppräkningen av myndigheter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten och att uppgifterna ska behövas för ärende om studiehjälp, studiemedel och studiestartsstöd.

Utlämnandet ska ske på begäran och avse uppgifter som behövs för ärende om studiehjälp, studiemedel och studiestartsstöd

Med hänsyn till att behovet av att få del av uppgifter kan variera i olika ärenden bör uppgiftsskyldigheten begränsas till att utlämnande ska ske på begäran av CSN. Någon skyldighet att utan föregående begäran lämna ut uppgifter bör alltså inte införas.

Med hänsyn till att bestämmelserna kommer ta sikte på utlämnande av uppgifter som behövs vid handläggningen av vissa ärendeslag och avser en skyldighet för vissa angivna myndigheter anser utredningen att förslagen uppfyller kravet på konkretion. Bestämmelserna om Migrationsverkets uppgiftsskyldighet i 6 kap. 13 a § studiestödsförordningen och i 23 § förordningen om studiestartsstöd gäller i sin helhet gentemot både CSN och Överklagandenämnden för studiestöd. Motsvarande gäller Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet enligt bestämmelsen i 21 § förordningen om studiestartsstöd. Något skäl att begränsa uppgiftsskyldigheten avseende de nu aktuella uppgifterna till att enbart gälla gentemot CSN finns inte. Den utvidgade uppgiftsskyldigheten bör därför gälla även mot Överklagandenämnden för studiestöd.

Den nya bestämmelsen bör placeras i studiestödsförordningen

Sekretessbrytande bestämmelser mellan myndigheter kan tas in i både lag och förordning. Utredningen anser att när det gäller regleringen av uppgiftsskyldigheten, bl.a. vilka uppgifter som ska lämnas och till vilka myndigheter uppgifterna ska lämnas, är det nu fråga om bestämmelser som lämpligen bör placeras i förordning. Det är också fråga om bestämmelser där uppgiftsskyldigheten inträder

först efter en begäran från CSN. De nuvarande bestämmelserna finns i studiestödsförordningen (2000:655) och i förordningen (2017:532) om studiestartsstöd. Den nu föreslagna nya bestämmelsen bör därför införas i studiestödsförordningen.

Författningsförslag

Lydelsen i 6 kap. 13 a § ändras och en ny paragraf, 6 kap. 13 b §, införs i studiestödsförordningen (2000:655). Lydelsen i 21 § och 23 § förordningen (2017:532) om studiestartsstöd ändras.

6.4.2 Bestämmelser om sekretess och personuppgiftsbehandling

Utredningens bedömning: Det behövs inte nya sekretessbestämmelser som skyddar uppgifterna efter ett utlämnande till CSN.

Det finns inte behov av ändringar i myndigheternas ändamålsbestämmelser för att nu aktuella personuppgifter ska få utbytas för handläggning av ärenden.

Skälen för utredningens bedömning

Det behövs inte nya sekretessbestämmelser som skyddar uppgifterna efter ett utlämnande till CSN

De av riksdagen nyligen beslutade förändringarna i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten kommer, när ändringarna träder i kraft, att innebära att uppgifterna hos Arbetsförmedlingen kommer att omfattas av ett rakt skaderekvisit, dvs. presumtionen är att uppgifterna kommer vara offentliga. Den utökade uppgiftsskyldighet som föreslås för Migrationsverket avser uppgifter som i regel är sekretessbelagda enligt 37 kap. 1 § första stycket OSL. Sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Beträffande beslut hos Migrationsverket gäller sekretess endast för uppgifter i skälen. Utredningens bedömning är att uppgifterna, efter sedvanlig

Sid 225(1101)

sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, redan i dag kan lämnas ut till CSN i vissa enskilda fall.

När uppgifter som rör en enskilds personliga förhållanden lämnas till CSN från Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket kommer de sekretessbestämmelser som gäller hos CSN att bli tillämpliga på uppgifterna, det vill säga 28 kap. 9 § OSL. Enligt bestämmelsen gäller sekretess hos CSN för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i bl.a. ärende om studiestöd.

Uppgift om bl.a. en studerandes inskrivning vid Arbetsförmedlingen kommer efter den nyligen gjorda ändringen i OSL omfattas av samma skyddsnivå som finns hos CSN (se prop. 2021/22:216). För uppgifter som omfattas av en utökad uppgiftsskyldighet för Migrationsverket gäller att uppgifter som lämnas ut typiskt sett kommer att få ett något svagare skydd hos CSN.

Uppgifterna kommer emellertid även hos CSN att vara sekretessreglerade samt omfattas av 21 kap. 5 § OSL, som gäller uppgift som rör en utlänning. Uppgiftsutbytet syftar till att säkerställa att CSN har ett korrekt beslutsunderlag i sin handläggning. Uppgifterna får anses nödvändiga för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet. Utredningen anser därför att ett något svagare sekretesskydd för uppgifterna ändå kan godtas.

Det finns inte behov av ändringar i ändamålsbestämmelser för att nu aktuella personuppgifter ska få utbytas för handläggning av ärenden

Beträffande de utlämnade myndigheter som nu är aktuella finns det i registerförfattningarna s.k. sekundära ändamål som ger stöd för att behandla personuppgifter när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till en annan myndighet om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning. För Arbetsförmedlingen finns stöd i 5 § andra stycket lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och för Migrationsverket finns stöd i 13 § första stycket 2 utlänningsdatalagen.

I kartläggningen av myndigheternas behov har CSN framfört att de har rätt att behandla personuppgifter som Arbetsförmedlingen och Migrationsverket kan komma att lämna ut vid handläggning av ärenden (4 § 1 studiestödsdatalagen). Utredningen delar den

bedömningen. Något behov av ändringar i studiestödsdatalagen eller studiestödsdataförordningen, för att CSN ska kunna behandla personuppgifterna vid handläggning av ärenden, krävs därför inte.

CSN har framfört att personuppgifter från Migrationsverket även behöver få behandlas i den förberedande handläggningen. För det behövs ändringar i 3 och 4 §§ studiestödsdataförordningen. Frågan om för vilka ändamål och vilka personuppgifter CSN ska få behandla i den förberedande handläggningen bör därför ses över i särskild ordning för att CSN:s behov av utökat informationsutbyte ska tillgodoses fullt ut.

6.4.3 Skyddet för den enskildes personliga integritet

Utredningens bedömning: Förslagen är förenliga med skyddet för den enskildes personliga integritet.

Skälen för utredningens bedömning

När uppgifter sprids till fler myndigheter ökar risken för integritetsintrång. Informationsutbyte från Arbetsförmedlingen och Migrationsverket till CSN sker emellertid redan i dag i viss omfattning. Det handlar också om personuppgifter som CSN har stöd för att behandla i sin verksamhet och som kommer att vara sekretessreglerade även efter ett utlämnande. Det nu aktuella uppgiftsutbytet handlar om ärenden om studiestöd. Uppgiftsskyldigheten gäller bara på begäran av CSN varför endast uppgifter som är nödvändiga i det enskilda fallet ska hämtas in av CSN. Detta följer också av principen om uppgiftsminimering i dataskyddsförordningen (artikel 5.1 c), även om behandlingen kommer att medföra ett visst integritetsintrång. Med hänsyn till den prövning som CSN enligt regelverket har att göra i det här sammanhanget bedömer utredningen att det är en nödvändig behandling för att uppfylla ändamålet att besluta om rätt till studiestöd. Det är därmed fråga om en behandling av personuppgifter som är adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Det finns inte andra uppgifter som i stället skulle kunna användas vid handläggning

Sid 227(1101)

av dessa ärenden och på så sätt vara effektiva i förhållande till syftet med behandlingen och ytterligare minimera integritetsintrånget.

Utredningens avsikt är att förslaget om utökat informationsutbyte mellan myndigheterna ska säkerställa att CSN får tillgång till personuppgifter som får anses nödvändiga för att handlägga och kontrollera uppgifter i ärenden som myndigheten handlägger. Utredningen bedömer att uppgifterna kommer att omfattas av ett tillfredsställande sekretesskydd även efter överlämnandet. Uppgiftsutbytet kommer att bidra till att möta de ökade kraven på en effektivare ärendehandläggning. Korrekta beslut om utbetalningar från välfärdsystemen är dessutom en angelägenhet för hela samhället. Utredningen anser därför att det integritetsintrång förslagen innebär, vid en intresseavvägning, kan accepteras och är godtagbart. Se vidare kapitel 9 för en övergripande integritetsanalys.

6.5 Underrättelseskyldighet gentemot Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

6.5.1 Nya bestämmelser om underrättelseskyldigheter införs

Utredningens förslag: En ny bestämmelse om underrättelseskyldighet för kommunerna införs i socialtjänstlagen (2001:453). Bestämmelsen innebär att socialnämnden ska underrätta Försäkringskassan om att beslut om insatser för enskilda upphör eller ändras om uppgiften är av betydelse för ärenden som regleras i SFB (2010:110).

En ny bestämmelse införs i utlänningsförordningen (2006:97). Förslaget innebär att Migrationsverket ska underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om beslut att en person blivit avvisad eller utvisad när Migrationsverkets beslut har fått laga kraft och när beslutet har verkställts. Migrationsverket ska även underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om att en persons uppehållstillstånd har löpt ut och uppgift om att en enskild person inte ansökt om ett nytt tillstånd. Skyldigheten gäller inte om det är uppenbart att en underrättelse inte behöver lämnas.

Skälen för utredningens förslag

Försäkringskassans behov av att uppgifter om insatser för enskilda lämnas på kommuners initiativ

Försäkringskassans uppdrag framgår av förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan. Försäkringskassan är förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av Försäkringskassan. Verksamheten består huvudsakligen i att besluta och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för. Myndigheten ska även säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.

Ansvaret för insatsen personlig assistans enligt LSS är fördelat mellan kommuner och Försäkringskassan. Kommunens ansvar framgår av 9 § 2 LSS (jfr med 2 § andra stycket samma lag). Om en persons behov av assistans för det som i lagen benämns *grundläggande behov* bedöms understiga 20 timmar i veckan är det kommunen som tillgodoser behovet. Om en person bedöms behöva mer än 20 timmars personlig assistans i veckan för grundläggande behov är det Försäkringskassans ansvar att utreda och bevilja ersättning (se 51 kap. SFB). I dag ska kommuner underrätta Försäkringskassan när någon som får assistansersättning enligt 51 kap. SFB beviljas boende med särskild service, daglig verksamhet, barnomsorg eller någon annan insats som kan påverka behovet av personlig assistans (15 § 9 LSS). Detta innebär att Försäkringskassan ska få en underrättelse när behovet, för personer som omfattas av 1 § 3 LSS och som inte har rätt till vissa insatser enligt LSS, i stället tillgodoses av kommunen genom insatser enligt SoL. Det kan handla om t.ex. dagverksamhet, hemtjänst och växelvis boende för personer över 65 år.

Försäkringskassan har framfört att när beslut enligt SoL upphör eller ändras har detta betydelse även för andra ärenden enligt SFB. Enligt Försäkringskassan har uppgiften bl.a. betydelse vad avser frågan om vem som ska vara mottagare av en utbetalning (jfr 16 kap. 18 § SFB). Uppgifterna behövs alltså enligt Försäkringskassan för att annan ersättning som betalas ut enligt SFB inte ska betalas ut felaktigt. En mer generell uppgiftsskyldighet för kommuner att underrätta Försäkringskassan om beslut om insatser upphör eller ändras om det har betydelse för ett ärende enligt SFB skulle enligt myndigheten leda till minskade felaktiga utbetalningar och färre

Sid 229(1101)

återkrav. Om Försäkringskassan inte får kännedom om att en insats har upphört eller ändrats för en person som har en pågående ersättning hos Försäkringskassan finns det en risk att personer som inte längre är berättigade till insatser eller stöd enligt SFB erhåller utbetalningar på felaktiga grunder.

Det har framförts till utredningen att kommuners möjligheter att ändra gynnande beslut är begränsade. Kommuners förutsättningar att ändra gynnande beslut framgår av 37 § andra stycket FL. Där anges att ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får ändras till den enskildes nackdel bara om det framgår av beslutet, eller de föreskrifter som det har grundats på, att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Vad som framförts är att det efter införandet av 37 § andra stycket FL är oklart om när en kommun får ändra ett gynnande beslut till den enskildes nackdel när ändringen har sin grund i ändrade förhållanden. Frågan behandlas i betänkandet *Hållbar socialtjänst - En ny socialtjänstlag* (SOU 2020:47 s. 915–919). Där lämnas förslag om att en ny bestämmelse införs i SoL som innebär att socialnämnden, utöver vad som följer av 37 § andra stycket FL, får ändra ett beslut om fortlöpande insatser vid väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den enskilde.

Utredningen bedömer att det är rimligt att Försäkringskassan, även om den enskilde har en egen skyldighet att till dem anmäla förändrade förhållanden, regelmässigt blir uppmärksammade på när en insats enligt SoL upphör eller ändras av kommunen. Försäkringskassan har då möjlighet att begära in de närmare uppgifter som de behöver ta del av rörande förändringar av de förutsättningar som förelåg vid beslutstillfället. Om kommunen underrättar Försäkringskassan om att insatser från socialtjänsten upphört eller ändrats kan myndigheten skyndsamt utreda frågan närmare och vidta eventuella åtgärder. Det kan exempelvis aktualisera att ett omprövningsärende om rätten till ersättning initieras, till följd av ändrade förhållanden enligt 51 kap. 12 § SFB.

Det kan särskilt noteras att Pensionsmyndigheten framfört att även de har behov av att kommuner underrättar dem om när insatser enligt SoL ändras eller upphör. Pensionsmyndigheten har framfört att uppgiften behövs för beslut om bosättningsbaserade förmåner

enligt SFB i form av t.ex. efterlevandeförmån för barn, bostadstillägg, garantipension och äldreförsörjningsstöd. Utredningen bedömer emellertid att det nuvarande underlaget inte är tillräckligt för att föreslå att även Pensionsmyndigheten ska omfattas av kommunens underrättelseskyldighet. Dessutom bör det framhållas att regeringen har lämnat förslag om en ny uppgiftsskyldighet för kommuner i 110 kap. 37 a § SFB avseende insatser för barn som får underhållsstöd eller efterlevandestöd (prop. 2021/22:182). Uppgiftsskyldigheten gäller även gentemot Pensionsmyndigheten.

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens behov av att vissa uppgifter lämnas på Migrationsverkets initiativ

Av utredningens kartläggning framgår att Försäkringskassan behöver få kännedom om att Migrationsverket fattat beslut om att en person blivit avvisad eller utvisad. Försäkringskassan behöver även få kännedom om att ett uppehållstillstånd har löpt ut och att personen inte har ansökt om ett nytt tillstånd. Motsvarande behov har framförts av Pensionsmyndigheten efter att delrapporten redovisats.

Bosättningsbaserade förmåner får bara lämnas så länge en person har ett uppehållstillstånd eller så länge en ny ansökan om fortsatt uppehållstillstånd inkommit till Migrationsverket (se 5 kap. 12 § SFB och jfr HFD 2016 ref. 43).

Försäkringskassan har framfört när det gäller assistansersättning enligt 51 kap. SFB att myndigheten vid ansökan kontrollerar den försäkrades (brukarens) uppehållstillstånd och att denne har rätt att vistas i Sverige. För brukare med tidsbegränsade uppehållstillstånd lägger Försäkringskassan i dagsläget en bevakning i systemet som de agerar på när det slutat att gälla. Det innebär att Försäkringskassan själv kontaktar Migrationsverket för att kontrollera om en ny ansökan inkommit. För att förhindra oseriösa anordnare på marknaden som utnyttjar illegal arbetskraft är det också viktigt att Försäkringskassan får kännedom om personer som inte har rätt att vistas i Sverige utför och redovisar tid för utförd assistans. Försäkringskassan kan då bl.a. informera Inspektionen för vård och omsorg om det finns anledning att ifrågasätta anordnarens lämplighet.

Försäkringskassan har anfört att uppgifter om att en person blivit avvisad eller utvisad samt att ett uppehållstillstånd har löpt ut och att

Sid 231(1101)

personen inte har ansökt om ett nytt tillstånd också har betydelse för andra bosättningsbaserade förmåner, t.ex. bostadsbidrag, barnbidrag, flerbarnstillägg och statligt tandvårdsstöd. Även Pensionsmyndigheten har framfört behov av motsvarande uppgifter från Migrationsverket, vilka behövs när myndigheten ska fatta beslut om bosättningsbaserade förmåner. Det kan bl.a. avse bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd eller garantipension.

Enligt Försäkringskassan behöver myndigheten få en impuls från Migrationsverket när ett uppehållstillstånd upphör och personen inte ansökt om ett nytt eller har fått avslag på sin ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. Avsaknaden av en sådan underrättelse innebär att Försäkringskassan i flera fall inte får kännedom om att personen inte längre är bosatt i Sverige förrän denne avregistrerats från folkbokföringen. Detta innebär att bosättningsbaserade ersättningar felaktigt kan betalas ut genom att myndigheten inte har ett korrekt underlag för sitt beslut om försäkringstillhörighet. Fördröjningen innebär också att det blir svårare att kräva tillbaka felaktigt utbetald ersättning.

Utredningen bedömer att uppgifter från Migrationsverket varom nu är i fråga är avgörande för att inte felaktiga beslut om bosättningsbaserade förmåner ska fattas och betalas ut till personer som lämnat Sverige eller har rätt att vistas här. Detta oaktat att en person som uppbär en bosättningsrelaterad ersättning har en egen skyldighet att anmäla ändrade förhållanden (110 kap. 43 § SFB). Utredningen bedömer att det är rimligt att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten regelmässigt blir uppmärksammade av Migrationsverket om bosättningsrelaterade förhållanden och får del av uppgifter om förändringar av de förutsättningar som förelåg vid beslutstillfället. Utredningen anser att om Migrationsverket regelmässigt underrättar Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om en person blivit avvisad eller utvisad eller att ett uppehållstillstånd har löpt ut och att personen inte har ansökt om ett nytt tillstånd kan myndigheterna skyndsamt utreda frågan närmare och vidta eventuella åtgärder. Det kan exempelvis aktualisera att ett omprövningsärende, till följd av att en person inte längre anses bosatt i Sverige. Det skulle det också effektivera hanteringen av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens ärenden.

En underrättelseskyldighet för kommuner och Migrationsverket bör införas

Utredningen bedömer att redovisade uppgifter från kommuner och Migrationsverket behövs för att Försäkringskassan ska kunna fatta korrekta beslut om assistansersättning enligt 51 kap. SFB och andra bosättningsbaserade förmåner. Vad gäller de ovan beskrivna uppgifterna från Migrationsverket behövs dessa även för att Pensionsmyndigheten ska kunna fatta beslut om bosättningsbaserade förmåner. Utredningen anser också att underrättelse ska lämnas på Migrationsverkets eller kommunens initiativ.

Riksdagen har efter förslag från regeringen nyligen beslutat om en ny uppgiftsskyldighet för kommuner i 110 kap. 37 a § SFB avseende insatser för barn som får underhållsstöd eller efterlevandestöd (prop. 2021/22:182, bet. 2021/22:SfU27, rskr. 2021/22:385). Det finns också en möjlighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att med stöd av bestämmelsen i 110 kap. 31 § SFB, som bryter sekretessen i kombination med 10 kap. 28 § OSL, begära ut uppgifter från kommuner och Migrationsverket om en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB. Bestämmelsen innebär dock att informationen endast kan lämnas ut efter en begäran från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Mot bakgrund av vad som redovisats ovan avseende behovet anser utredningen att de nuvarande bestämmelserna och den nyligen beslutade bestämmelsen inte är tillräckliga.

De uppgifter som den föreslagna underrättelseskyldigheten för kommuner omfattar är i regel sekretessbelagda hos kommunernas socialnämnder enligt 26 kap. 1 § OSL. Uppgifter som den föreslagna underrättelseskyldigheten för Migrationsverket omfattar är sekretessreglerade enligt 37 kap. 1 § OSL. Beslut, med undantag för skälen, är emellertid undantagna från sekretess.

Utredningen kan konstatera att uppgifter som lämnas från kommuner även efter ett utlämnande är sekretessreglerade i ett ärende hos Försäkringskassan (28 kap. 1 § OSL). Utifrån detta bedömer utredningen att behovet av att kunna kontrollera uppgifter som ligger till grund för dels ett beslut om assistansersättning, dels andra förmåner, generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen hos de utlämnande myndigheterna skyddar. Motsvarande gäller för uppgifter som Försäkringskassan och Pensions-

Sid 233(1101)

myndigheten har behov av från Migrationsverket och som avser uppgift om att en person blivit avvisad eller utvisad eller att uppehållstillstånd har löpt ut och att personen inte har ansökt om ett nytt tillstånd.

Utredningen konstaterar att även om möjligheterna för kommuner, med de befintliga reglerna, att ändra ett gynnande beslut för den enskilde är begränsade bör det införas en underrättelseskyldighet i SoL som innebär att kommuner ska underrätta Försäkringskassan när beslut om insatser för enskilda upphör eller ändras och uppgiften är av betydelse för ärenden som regleras i SFB.

En underrättelseskyldighet för Migrationsverket bör också införas som innebär att myndigheten ska underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om beslut om att en person blivit avvisad eller utvisad. Underrättelse ska lämnas när beslutet har fått laga kraft och när beslutet är verkställt. Migrationsverket ska även underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om att en persons uppehållstillstånd har löpt ut och till myndigheterna lämna ut uppgift om att en enskild person inte ansökt om ett nytt uppehållstillstånd. Skyldigheten bör dock inte gälla om det är uppenbart att en underrättelse inte behöver lämnas.

Underrättelseskyldigheten för kommuner ska regleras i lag och för Migrationsverket i förordning

Utredningen föreslår en utvidgad underrättelseskyldighet för kommuner. I förhållande till den nuvarande uppgiftsskyldigheten som följer av 110 kap. 31 § SFB (jfr 12 kap. 7 § SoL) och den föreslagna bestämmelsen i 110 kap. 37 a § SFB innebär förslagen en utvidgning på så sätt att fler uppgifter kommer att omfattas och att uppgifterna ska lämnas på initiativ av kommunen. Det finns därför skäl att överväga om underrättelseskyldigheten bör regleras i lag och närmare överväga bestämmelsens placering.

Enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 RF ska föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden meddelas i lag. Den nu föreslagna underrättelseskyldigheten omfattar åligganden för kommunerna. Redan av det skälet föreslås att den ska regleras i lag och inte i förordning.

När det gäller frågan om var i lag bestämmelsen bör placeras finns flera alternativ. Ett är att placera bestämmelsen i SFB (jfr prop. 2021/22:182). Bestämmelsen kan också placeras i anslutning till de materiella bestämmelser som reglerar rätten till stöd. I 14–15 b §§ LSS finns bestämmelser som reglerar särskilda uppgifter för kommunerna inom området för stöd och service till vissa funktionshindrade. I 15 § regleras bl.a. att kommunen ska anmäla eller underrätta Försäkringskassan om vissa förhållanden som har betydelse för assistansersättning enligt 51 kap. SFB. I 12 kap. 5–10 §§ SoL finns bestämmelser om socialnämnders uppgiftsskyldighet. Den nu föreslagna bestämmelsen innebär en uppgiftsskyldighet som är direkt kopplad till när ett beslut som har fattats i enlighet med SoL ändras eller upphör. Den får därför anses ha särskild betydelse vid handläggningen av ärenden enligt SoL och bör därför ges en framträdande placering. För att åstadkomma en tydlig reglering vad avser kommunernas underrättelseskyldighet i samband med att beslut om insatser för enskilda enligt SoL upphör eller ändras föreslår utredningen att bestämmelsen bör placeras som en ny bestämmelse i SoL.

När det gäller sekretessbrytande bestämmelser mellan statliga myndigheter kan de placeras i både lag och förordning. I 7 kap. utlänningsförordningen regleras Migrationsverkets underrättelseskyldighet i förhållande till andra myndigheter. Den nya bestämmelsen om underrättelseskyldighet i förhållande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör lämpligen placeras i anslutning till dessa bestämmelser.

Författningsförslag

En ny paragraf, 12 kap. 7 a §, införs i socialtjänstlagen (2001:453).
En ny paragraf, 7 kap. 8 c §, införs i utlänningsförordningen (2006:97).

6.5.2 Bestämmelser om sekretess, personuppgiftsbehandling, bevarande och gallring

Sid 235(1101)

Utredningens bedömning: Det behövs inte nya sekretessbestämmelser till skydd för uppgifterna efter ett utlämnande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Det finns inte behov av ändringar i myndigheternas ändamålsbestämmelser för att nu aktuella personuppgifter ska få utbytas.

De befintliga bestämmelserna gäller för bevarande och gallring av inkomna allmänna handlingar och uppgifter med anledning av förslagen.

Skälen för utredningens bedömning

Det behövs inte nya sekretessbestämmelser till skydd för uppgifterna efter ett utlämnande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

När uppgifter som rör en enskilds personliga förhållanden lämnas från en kommun eller Migrationsverket kommer den sekretessbestämmelse som gäller hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att bli tillämplig på uppgifterna, det vill säga 28 kap. 1 § OSL. Enligt 28 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ett ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring. Det finns således en presumtion för offentlighet. Flera av de uppgifter som kommer att omfattas av en underrättelseskyldighet skyddas av ett starkare skaderekvisit inom en kommuns socialtjänst och hos Migrationsverket. Det innebär att uppgifter som Försäkringskassan får från en kommuns socialtjänst respektive Migrationsverket kommer att omfattas av en svagare sekretess (jfr 26 kap. 1 § och 37 kap. 1 § OSL). Motsvarande kommer gälla de uppgifter som Pensionsmyndigheten får från Migrationsverket. Som huvudregel gäller emellertid sekretess inte beslut i ärenden hos Migrationsverket, men skälen kan hållas hemliga.

Uppgift om att ett beslut upphört eller ändrats som rör en enskilds personliga förhållanden som lämnas från en kommun kommer därmed typiskt sett att få ett något svagare skydd efter ett

utlämnande. Det innebär att de lämnade uppgifterna kommer omfattas av sekretess endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (28 kap. 1 § OSL). Det ska dock framhållas att därutöver gäller den sekretess som enligt 21 kap. OSL även ska tillämpas hos Försäkringskassan.

Utredningen konstaterar att uppgifterna även efter ett utlämnande från kommunen är sekretessreglerade i ett ärende hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (28 kap. 1 § OSL). Den skyldighet som föreslås innebär att kommunerna ska lämna en underrättelse till Försäkringskassan när ett beslut upphör eller ändras. Detta innebär att ytterligare uppgifter endast kommer begäras in när det behövs för en namngiven person och då med stöd av 110 kap. 31 § SFB, vilket omfattar uppgifter som redan i dag får utbytas på begäran. Med beaktande av detta och med hänsyn till att uppgiftsutbytet syftar till att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet anser utredningen att ett något svagare sekretesskydd för uppgifterna från kommunernas socialtjänster kan godtas.

När det gäller uppgifter som lämnas från Migrationsverket är beslut som huvudregel, med undantag för skälen, undantagna från sekretess. Andra uppgifter kommer att få ett något svagare skydd efter ett utlämnande. Även sådana uppgifter får i dag utlämnas efter en begäran från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten med stöd av 110 kap. 31 § SFB. Uppgifter om Migrationsverket fattat ett beslut om avvisning eller utvisning, samt om en enskilds uppehållstillstånd har löpt ut och inte ansökt om ett nytt tillstånd är av avgörande betydelse för rätten till en bosättningsbaserad förmån som beslutas av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Med beaktande av detta och med hänsyn till att uppgiftsutbytet syftar till att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet anser utredningen att ett något svagare sekretesskydd för uppgifterna från Migrationsverket kan godtas. Det ska dock framhållas att därutöver gäller den sekretess som enligt 21 kap. OSL även ska tillämpas hos Försäkringskassan.

Sid 237(1101)

Det finns inte behov av ändringar i ändamålsbestämmelser för att nu aktuella personuppgifter ska få utbytas

Beträffande utlämnande myndigheter som nu är aktuella finns det i registerförfattningarna s.k. sekundära ändamål som ger stöd för att behandla personuppgifter när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till en annan myndighet om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning. Socialtjänsten får med stöd av 6 § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten behandla personuppgifter bl.a. för uppgiftsutlämnande som föreskrivs i lag eller förordning. Det finns alltså stöd för en kommuns socialtjänst att behandla personuppgifter för ändamålet att tillhandahålla uppgifter i enlighet med förslaget om underrättelseskyldighet. I de registerförfattningar som reglerar Migrationsverkets personuppgiftsbehandling finns stöd i 13 § första stycket 2 utlänningsdatalagen. Det finns alltså stöd för Migrationsverket att behandla personuppgifter för ändamålet att tillhandahålla uppgifter i enlighet med förslaget om underrättelseskyldighet.

För Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens del framgår av 114 kap. 7 § SFB att myndigheterna i sin verksamhet får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att bl.a. tillgodose behov av underlag som krävs för att den registrerades eller annans rättigheter eller skyldigheter i fråga om förmåner och ersättningar som avses i 2 § ska kunna bedömas eller fastställas, och för att handlägga ärenden. Det behövs således ingen ändring av denna ändamålsbestämmelse för att tillåta den behandling som förslagen i detta avsnitt föranleder. I 114 kap. 11–16 §§ i samma lag och i tillhörande förordning finns bestämmelser om vilka personuppgifter som får behandlas inom socialförsäkringens administration. Av 16 § framgår att personuppgifter i en handling som kommit in i ett ärende får behandlas i socialförsäkringsdatabasen även om de innehåller känsliga personuppgifter. Det finns enligt utredningens bedömning inget behov av att göra något tillägg för att nu aktuella personuppgifter ska kunna behandlas inom socialförsäkringens administration. Det finns därför inte något behov av ändringar i aktuella registerförfattningars ändamålsbestämmelser för att utlämnande och mottagande myndighet ska kunna behandla de personuppgifter som enligt förslagen utbyts.

Det krävs inga ytterligare bestämmelser med anledning av förslagen för hantering av bevarande och gallring

Sid 238(1101)

De handlingar som inkommer till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten utgör allmänna handlingar där. Arkivlagen och tillhörande förordning samt av Riksarkivet meddelade föreskrifter om gallring innehåller bestämmelser om bevarande och gallring av allmänna handlingar. Därutöver finns bl.a. bestämmelser om gallring i 114 kap. 31 § SFB och i förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration samt lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Gallring av personuppgifter i elektroniska handlingar sker huvudsakligen med stöd av 114 kap. 31 § SFB respektive 19 § första stycket lagen om den officiella statistiken. Det innebär att personuppgifter enligt huvudregeln ska gallras när de inte längre är nödvändiga för de ändamål som anges i 114 kap. 7 § SFB. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om undantag från denna skyldighet, bl.a. om en gallring skulle äventyra arkivens roll som en del av det nationella kulturarvet eller strida mot forskningens behov. Med gallring avses förstöring av allmänna handlingar eller uppgifter i allmänna handlingar.[43]

För bevarande respektive gallring av de uppgifter som nu föreslås utbytas gäller normal hantering av uppgifter som inkommer till Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten. Detta innebär att om uppgifterna utbyts, kommer de att utgöra allmänna handlingar, eller del av allmän handling, även hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten och därmed även omfattas av gällande regler för gallring av allmänna handlingar och uppgifter i allmänna handlingar.

Utredningen bedömer att gällande regler om bevarande och gallring är tillräckliga och att det inte behöver införas några nya bestämmelser i det avseendet. Utredningen vill dock särskilt betona vikten av att Försäkringskassan säkerställer att handlingar som inte är nödvändiga för de ändamål som anges i 114 kap. 7 § SFB gallras. Riksarkivet är bemyndigat att utfärda såväl generella som myndighetsspecifika gallringsföreskrifter vid behov.

[43] Jfr t.ex. 2 kap. 1 § RA-FS 2009:1 Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling).

6.5.3 Skyddet för den enskildes personliga integritet

Sid 239(1101)

Utredningens bedömning: Förslaget är förenligt med skyddet för den enskildes personliga integritet.

Skälen för utredningens bedömning

När personuppgifter lämnas på eget initiativ med stöd av en underrättelseskyldighet kommer fler uppgifter att spridas. Det innebär att risken för integritetsintrång ökar. Utredningens avsikt med förslaget om utökat informationsutbyte mellan myndigheterna är att säkerställa att Försäkringskassan får uppgifter om att insatser enligt SoL upphört eller ändrats samt att såväl Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten får beslut om avvisning eller utvisning eller uppgift om att en enskilds uppehållstillstånd har löpt ut och denne inte ansökt om ett nytt tillstånd. Uppgifterna får anses nödvändiga för att handlägga och kontrollera uppgifter i ärenden enligt 51 kap. SFB och andra bosättningsbaserade förmåner som myndigheterna handlägger.

Utredningen bedömer att personuppgifterna kommer att omfattas av ett tillfredsställande sekretesskydd även efter överlämnandet. Förslaget avser ett utökat utbyte av personuppgifter av samma slag som redan i dag kan utbytas med stöd av bestämmelsen i 110 kap. 31 § SFB och som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har stöd för att behandla. Dessutom kommer uppgifter, som inte gallras enligt 114 kap. 31 § SFB, att vara sekretessreglerade även efter informationsutbytet.

Ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte är viktigt, inte bara ur ett statsfinansiellt perspektiv, utan också för att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen. Förtroendet är centralt för välfärdssystemens legitimitet och folkliga stöd. Med ett försämrat förtroende riskerar, i förlängningen, viljan att vara med och finansiera välfärdssystemen att urholkas. Korrekta beslut om utbetalningar från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är därför en angelägenhet för hela samhället. Utredningen anser därför att det integritetsintrång förslaget innebär, vid en intresseavvägning, kan accepteras och är godtagbart. Se vidare kapitel 9 för en övergripande integritetsanalys.

7 Informationsutbyte mellan myndigheter ska kunna ske elektroniskt

7.1 Bakgrund och gällande rätt

7.1.1 Behov av att få utbyta personuppgifter elektroniskt

I utredningens kartläggning av statliga myndigheters, kommuners, och arbetslöshetskassors behov av ytterligare uppgifter (se *bilaga 1* och *2*) framgår att en stor del av redovisade behov rör formen för utbyte av personuppgifter. Flera statliga myndigheter och kommuner har framfört behov av att i större utsträckning få utbyta personuppgifter elektroniskt och enligt ett förfarande som innebär ett annat sätt än genom direktåtkomst.

När det gäller behov avseende möjligheter att elektroniskt kunna lämna underrättelser enligt FUT-lagen har frågan behandlats närmare i promemorian *Utökade möjligheter att lämna underrättelser om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen på medium för automatiserad behandling* (Fi2022/00578). Förslaget föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. Vidare har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i en skrivelse till regeringen framfört att det finns ett behov av en omarbetning av 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (S2020/09443). Promemorian omfattar såväl ändringar som rör informationsutbyte som förslag om bestämmelsernas tillämpningsområde, personuppgiftsansvar och för vilka ändamål personuppgifter ska få behandlas. Promemorian har remissbehandlats och förslagen bereds för närvarande inom Socialdepartementet. Frågan om Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens

Sid 241(1101)

möjligheter att utbyta personuppgifter elektroniskt kommer därför inte behandlas närmare i denna promemoria.[44]

I detta kapitel redovisar utredningen sina överväganden om *hur* uppgifterna bör utbytas och lämnar förslag om en utökad möjlighet till elektroniskt utbyte för några av de myndigheter som framfört sådana behov.

7.1.2 Elektroniskt utlämnande

Myndigheternas hantering av personuppgifter sker i regel helt eller delvist automatiserat. Ett utlämnande av personuppgifter måste vara förenligt med dataskyddsförordningen och dataskyddslagen med tillhörande förordning eller i förekommande fall med brottsdatalagen och tillhörande förordning. Dessutom finns det i vissa fall tillämpliga registerförfattningar. En närmare redovisning av relevanta bestämmelser, grundläggande principer och krav samt personuppgiftsansvar framgår i kapitel 4 under avsnitt 4.2.4.

Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen innehåller inga begränsningar när det gäller sättet för utlämnande, utöver krav på att behandlingen ska ske på ett säkert sätt. Bestämmelser som reglerar formen, dvs. sättet för ett utlämnande finns emellertid i de statliga och kommunala myndigheternas registerförfattningar. Förslagen i detta kapitel omfattar endast myndigheter som behandlar personuppgifter med stöd av dataskyddsförordningen. Brottsdatalagen behandlas därför inte närmare här.

Elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst

Med elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst menas utlämnande på medium för automatiserad behandling.[45] Begreppet medium för automatiserad behandling nämns varken i dataskyddsförordningen eller i dataskyddslagen. Med utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling avses

[44] I utredningens kartläggning av kommuners behov har det framkommit att olika statliga myndigheters förutsättningar för elektroniskt informationsutbyte hindrar ett effektivt informationsutbyte mellan statliga myndigheter och kommuner. Utredningen menar att de behov som kommunerna har i huvudsak täcks in av förslagen gällande de statliga myndigheterna i det här kapitlet.

[45] Begreppet medium för automatiserad behandling kommer av utredningen att användas utbytbart med elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst.

utlämnande av personuppgifter i elektronisk form på ett sådant sätt att mottagaren kan bearbeta informationen. Det kan exempelvis ske genom att personuppgifterna överlämnas via USB-minne, e-post eller filöverföring från ett IT-system till ett annat.

Utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling leder i regel till effektivitetsvinster. Det kan även innebära utökade möjligheter för mottagaren att bearbeta en större mängd personuppgifter. Bearbetning av en större mängd personuppgifter kan i sig innebära risk för otillbörligt intrång i den enskildes personliga integritet. Det är också bakgrunden till att många registerförfattningar innehåller bestämmelser om i vilka situationer utlämnande på medium för automatiserad behandling är tillåtet.

Ett utlämnande via medium för automatiserad behandling ställer krav på autentisering och auktorisering. Den manuella hanteringen som förr gjordes vid en förfrågan och innan ett svar skickades till mottagaren har i dag automatiserats i en process där båda parter tillsammans säkerställer att endast behörig myndighet och behöriga personer kan ställa frågor. Sekretessprövningen har automatiserats genom de tjänster som utvecklats. Det sker genom att kontroller görs för att säkerställa att de formella förutsättningarna för ett utlämnande är uppfyllda på ett sådant sätt att endast vissa frågor kan ställas och att endast vissa personuppgifter kan lämnas ut. Denna form av utlämnande kräver att överenskommelser mellan myndigheterna görs och att loggning av trafik sker hos den utlämnande myndigheten. Vidare behöver ytterligare åtgärder vidtas för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken med behandlingen, bl.a. med hänsyn till den senaste utvecklingen, genomförandekostnaderna, behandlingens art, omfattning och riskerna för fysiska personers rättigheter och friheter. Med konstruktionen *fråga-svar-tjänst* kan utlämnande myndighet i egenskap av personuppgiftsansvarig på ett bättre sätt uppfylla kravet på inbyggt dataskydd enligt artikel 25 i dataskyddsförordningen.

Lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder

I artikel 5.1 f i dataskyddsförordningen, som rör vissa grundläggande principer för behandling av personuppgifter, uppställs krav på att personuppgifter ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig

Sid 243(1101)

säkerhet för personuppgifterna med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder. Vidare följer av artikel 32 att den personuppgiftsansvarige ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken för fysiska personers rättigheter och friheter. Vid bedömningen av lämplig säkerhetsnivå ska särskild hänsyn tas till de risker som behandlingen medför, i synnerhet för oavsiktlig eller olaglig förstöring, förlust eller ändring eller till obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som överförts, lagrats eller på annat sätt behandlats. Syftet med bestämmelserna om säkerhetsåtgärder är att skydda de registrerade personernas personliga integritet.

Enligt artikel 25.1 ska den personuppgiftsansvarige genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder vilket bl.a. innebär att adekvata skyddsåtgärder ska vidtas vid utveckling av system. Redan vid konstruktion eller val av programvara och liknande ska den personuppgiftsansvariga beakta dataskyddsregleringen och utforma systemen så att dataskyddsprinciperna beaktas.

7.2 Det finns omotiverade begränsningar eller hinder för myndigheter att utbyta personuppgifter elektroniskt

Utredningens bedömning: Det är nödvändigt för myndigheter att kunna utbyta personuppgifter elektroniskt i större utsträckning. Utbytet bör ske elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

Det finns omotiverade begränsningar och hinder för myndigheter att utbyta personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

Skälen för utredningens bedömning

Det är nödvändigt för myndigheter att kunna utbyta personuppgifter elektroniskt i större utsträckning

Det finns ett behov av utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för myndighetssamverkan vid kontroller av arbetsplatser. Allmänheten och statsmakterna ställer krav på en effektiv ärendehantering inom offentliga verksamheter. För den enskilde är det betydelsefullt att beslut i utbetalningsärenden fattas snabbt och är korrekta.

Utredningen kan konstatera att arbetet hos myndigheter och arbetslöshetskassor i dag är digitaliserat i hög utsträckning. Ett digitaliserat informationsutbyte mellan dessa är av stor betydelse för deras respektive verksamhet i allmänhet och möjligheterna att säkerställa korrekta beslutsunderlag i synnerhet. I många fall där det funnits rättsliga förutsättningar har ett digitaliserat informationsutbyte också utvecklats. Det finns också positiva kvalitativa effekter av digitaliseringen.

Ett elektroniskt utlämnande av personuppgifter innebär en behandling av personuppgifter. Enligt dataskyddsförordningen är kraven desamma som gäller för all elektronisk behandling av personuppgifter. Det finns alltså inga särskilda bestämmelser för formerna för ett utlämnande. Om utlämnande är tillåtet, får det således ske på vilket sätt som helst så länge adekvata säkerhetsåtgärder vidtas.

Utredningen anser att det i dag är nödvändigt att använda tekniska hjälpmedel i handläggningen och vid informationsutbyte med andra myndigheter (se närmare om begreppet nödvändigt i kapitel 4, avsnitt 4.2.5). En manuell informationshantering utgör inte ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag. Det är därför angeläget att förbättra möjligheterna för elektroniskt informationsutbyte och säkerställa att det inte finns några omotiverade rättsliga begränsningar för myndigheterna att utbyta och behandla personuppgifterna.

Sid 245(1101)

Utbytet bör ske elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst

Som framgår under avsnitt 7.1.2 ovan kan utlämnade av personuppgifter elektroniskt ske på olika sätt.

Utredningen anser, som framgår ovan, att om tekniska lösningar för elektroniskt informationsutbyte utformas på ett bra och säkert sätt kommer det innebära effektiviseringar och besparingar för de berörda parterna. Utlämnandeformen direktåtkomst har allmänt sett anses innebära särskilda risker för otillbörliga integritetsintrång. Utlämnandet bör emellertid enligt utredningens mening i regel kunna ske elektroniskt, på annat sätt än genom direktåtkomst. Till skillnad från situationer med direktåtkomst blir inte någon annan information än den som faktiskt lämnas över till den mottagande myndigheten allmän handling där. Ett överlämnande av elektroniskt lagrade personuppgifter via t.ex. e-post som uppfyller kraven på lämplig säkerhetsnivå eller genom filöverföring från ett datorsystem till ett annat innebär dessutom att det finns en möjlighet för den utlämnande myndigheten att stoppa utlämnandet i det enskilda fallet om det finns skäl för det.

Av det underlag utredningen har tagit del av och vad som har framkommit i kontakter med berörda statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor framgår dessutom att fler personuppgifter skulle kunna utbytas inom ramen för det befintliga regelverket om det fanns bättre tekniska lösningar som svarade mot myndigheternas behov och som säkerställer en adekvat skyddsnivå. Utredningen anser därför att utökade möjligheter att utbyta personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst leder till att tekniska lösningar som *fråga-svar-tjänster* eller andra digitala applikationer kan användas och utvecklas i större utsträckning.

Det finns omotiverade begränsningar eller hinder för myndigheter att utbyta personuppgifter elektroniskt

Det är vanligt att det i registerlagar regleras i vilka fall personuppgifter ur ett register får lämnas till andra statliga eller kommunala myndigheter, eller till enskilda på medium för automatiserad behandling, dvs. elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Hur regleringen är utformad skiljer sig åt mellan olika författningar.

I vissa registerförfattningar finns en uttömmande uppräkning över vilka personuppgifter och under vilka förutsättningar som dessa får lämnas ut medan en sådan uttömmande reglering inte finns i andra författningar.

Bolagsverket, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket (med undantag för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet), Migrationsverket, kommunerna och Inspektionen för vård och omsorg har inte någon begränsning i registerförfattningarna avseende när personuppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till andra myndigheter. Någon särskild reglering för utbyte av personuppgifter på medium för automatiserad behandling till andra myndigheter är som ovan angetts inte heller nödvändig enligt dataskyddsförordningen (se avsnitt 7.1.2). En förutsättning är emellertid att personuppgifterna får behandlas hos utlämnande och mottagande myndigheter samt att den mottagande myndigheten får ta del av dessa enligt gällande sekretessregler. Även kraven i säkerhetsbestämmelserna måste tillgodoses vid överföringen av personuppgifterna. Det är upp till respektive utlämnande organ att bestämma om personuppgifterna ska lämnas ut på detta sätt.

För kommunernas del innehåller de registerförfattningar som gäller för skolväsendet respektive socialtjänsten inte några regler om sättet för utlämnande av personuppgifter. Kommunerna kan således lämna personuppgifter från skolväsendet och socialtjänsten på medium för automatiserad behandling, under förutsättning att det sker på ett säkert sätt. För hälso- och sjukvård som bedrivs i kommunal regi är det patientdatalagen (2008:355) som reglerar möjligheterna till underrättelser på medium för automatiserad behandling. I den lagen framgår det uttryckligen att alla personuppgifter som får lämnas ut är möjliga att lämna på medium för automatiserad behandling (5 kap. 6 § patientdatalagen).

För vissa verksamheter finns det, som redovisats i utredningens delrapport, bestämmelser som begränsar möjligheterna till utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling.

För Arbetsförmedlingens del får personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska databasen endast lämnas ut på medium för automatiserad behandling om det meddelats föreskrifter om det. Detta gäller oavsett om mottagaren är en myndighet eller enskild. Personuppgifter får endast lämnas ut om de behövs för något av de särskilt uppräknade sekundära ändamålen eller för att fullgöra uppgifts-

Sid 247(1101)

lämnande i enlighet med lag eller förordning. För att göra det möjligt att utbyta personuppgifter mellan Arbetsförmedlingen och andra myndigheter på medium för automatiserad behandling bör en generell bestämmelse som medger det införas i förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

CSN:s registerförfattningar, studiestödsdatalagen med tillhörande förordning, medger inte någon generell möjlighet att lämna ut personuppgifter elektroniskt till andra myndigheter, förutom i de fall direktåtkomst har medgivits och i de särskilda fall som anges i 15 § studiestödsdataförordningen (2009:321). Den uttömmande detaljreglering som beskrivs är alltså hänförlig till de särskilt specificerade undantagsfall där ett elektroniskt utlämnande möjliggjorts genom en specificerad reglering i studiestödsdataförordningen. Det innebär att CSN endast när det särskilt medges får lämna ut personuppgifter elektroniskt till andra myndigheter.

Även Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens möjligheter att lämna ut personuppgifter till andra myndigheter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst är begränsade genom den detaljregleringen som finns i 114 kap. SFB (se avsnitt 7.1).[46]

Som framgår ovan skiljer sig de olika myndigheternas förutsättningar åt vad gäller möjligheterna att utbyta personuppgifter på medium för automatiserad behandling. Något skäl för detta har utredningen inte kunnat identifiera. Bestämmelsernas detaljerade utformning innebär dessutom att det ofta krävs en förändring av en befintlig bestämmelse, alternativt en ny bestämmelse, när behovet eller elektroniska tjänster utvecklas eller förändras. Utredningen anser att i de fall som personuppgifter får utbytas mellan myndigheter bör de ha liknande möjligheter att kunna utbyta dessa elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Det finns alltså för vissa myndigheter, enligt utredningens mening, omotiverade begränsningar eller hinder för myndigheter att utbyta personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

[46] Kommunernas möjligheter att få del av uppgifter elektroniskt som t.ex. beslut om utbetalning av stöd (inklusive motivering) som inte omfattas av sekretess, begränsas av den nuvarande regleringen för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

7.3 Personuppgifter ska i större utsträckning kunna utbytas elektroniskt

Utredningens förslag: Arbetsförmedlingen och CSN ges en generell möjlighet att på medium för automatiserad behandling utbyta personuppgifter med andra statliga och kommunala myndigheter, som med stöd av andra bestämmelser får utbytas. Bestämmelser införs i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i studiestödsdataförordningen (2009:321).

Skälen för utredningens förslag

Arbetsförmedlingens behov av utökade möjligheter att utbyta personuppgifter elektroniskt

Arbetsförmedlingen har särskilda bestämmelser för behandling av personuppgifter i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Lagen ska tillämpas vid behandling av personuppgifter i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet, som inte utgör hälso- och sjukvårdsverksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen. I den delen av verksamheten tillämpas i stället patientdatalagen (2008:355).

Av 4–5 a §§ lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår för vilka ändamål som Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter. Arbetsförmedlingen får bl.a. behandla personuppgifter för att tillhandahålla information till någon annan för att fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning (5 § andra stycket). Av 13 § andra stycket samma lag framgår att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddelar föreskrifter om vilka personuppgifter som får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till myndigheter och enskilda. Sådana närmare förskrifter finns bl.a. i förhållande till Försäkringskassan, CSN, arbetslöshetskassorna, Migrationsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och socialnämnderna

Sid 249(1101)

(12–13 c §§ förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten). Vidare finns en sådan föreskrift för att Arbetsförmedlingen ska kunna fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning, för det krävs att det i det enskilda fallet är lämpligt ur integritetssynpunkt (13 d § förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten jämförd med 5 § andra stycket lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten).

Föreskrifterna ger i de fall Arbetsförmedlingen har en uppgiftsskyldighet i förhållande till någon av dessa aktörer en möjlighet att lämna personuppgifter på medium för automatiserad behandling. Bestämmelserna begränsar emellertid möjligheten för Arbetsförmedlingen att begära in personuppgifter på detta sätt, exempelvis i samband med den föreslagna uppgiftsskyldigheten för Migrationsverket (avsnitt 6.3.1).

Utredningen anser att huvudregeln bör vara att personuppgifter som med stöd av sekretessbrytande bestämmelser får utbytas ska få utbytas elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. En ny bestämmelse bör därför införas i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som innebär att om en personuppgift får lämnas ut till en annan statlig eller kommunal myndighet, kan det ske elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Förslaget innebär bl.a. att Arbetsförmedlingen får möjlighet att lämna ut personuppgifter som inte är sekretessbelagda, elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst till kommunerna.

Utredningen har i andra förslag till författningstext använt uttrycket *elektroniskt på annat sätt än direktåtkomst*. Det kan noteras att begreppet *medium för automatiserad behandling* används i den aktuella förordningen i rubriken innan aktuella bestämmelser och i 11 a och b §§ och 13 c §, 14 § och 15 §. För att det inte inom samma regelverk ska förekomma två olika begrepp med samma innebörd använder utredningen begreppet medium för automatiserad behandling i författningsförslaget.

Eftersom den nya bestämmelsen bör utformas som en generell bestämmelse bör också bestämmelserna i 12 a–13 b och d §§ upphävas och bestämmelsen i 12 § få en ny lydelse.

Särskilt om den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL Sid 250(1101)

När det gäller uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden i ett ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder omfattas de av sekretess enligt 28 kap. 12 § OSL. Sekretessen gäller inte beslut om stöd i ärende enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. För andra beslut gäller sekretess. En sekretessbelagd uppgift får emellertid lämnas ut med stöd av 10 kap. 2 § OSL om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. För att kunna inhämta personuppgifter från andra myndigheter i syfte att kontrollera uppgifter som lämnats vid ansökan är det oftast nödvändigt att uppge för vem eller för vilket företag uppgifterna behövs. Utredningen anser att det är nödvändigt för Arbetsförmedlingen att lämna ut namn, person-, samordnings- eller ärendenummer samt uppgifter om en arbetsgivares eller en kompletterande aktörs namn och organisationsnummer i syfte att efterfråga uppgifter som behövs för något av de ändamål som anges i 4 § lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Något särskilt tillägg i den av utredningen föreslagna bestämmelsen i det avseendet behövs därför inte.

CSN:s behov av utökade möjligheter att utbyta personuppgifter elektroniskt

CSN:s verksamhet omfattar hemutrustningslån, studiestöd och körkortslån. För hemutrustningslåneverksamheten finns ingen registerlagstiftning som medför hinder eller begränsningar avseende på vilket sätt personuppgifter får lämnas ut. CSN har dock särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter i verksamhet som avser studiestöd och körkortslån i studiestödsdatalagen (2009:287) och i studiestödsdataförordningen (2009:321). Av 4 § första stycket studiestödsdatalagen framgår för vilka ändamål som personuppgifter får behandlas i CSN:s studiestödsverksamhet. Av andra stycket framgår att personuppgifter som behandlas enligt första stycket även får behandlas i den utsträckning det finns en skyldighet för CSN att lämna ut uppgifter som följer av lag eller förordning, till andra.

Sid 251(1101)

Bestämmelserna i studiestödsdatalagen med tillhörande förordning, medger inte någon generell möjlighet att lämna ut personuppgifter elektroniskt till andra myndigheter eller aktörer, förutom i de fall direktåtkomst har medgivits samt i särskilda fall. I 10 § studiestödsdatalagen anges bl.a. att direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter är tillåtet bara i den utsträckning som det anges i lag eller förordning. Av 13 § samma lag följer att personuppgifter som får lämnas ut till någon genom direktåtkomst också får lämnas ut till mottagaren på något annat sätt elektroniskt. När personuppgifter får lämnas ut till någon genom direktåtkomst, får personuppgifterna också på annat sätt lämnas ut elektroniskt till mottagaren. Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna har direktåtkomst till vissa personuppgifter enligt bestämmelserna i 10 och 11 §§ studiestödsdataförordningen. Direktåtkomsten är dock begränsad i tiden vilket följer av 14 §, genom hänvisningen till 7 § i samma förordning. Det innebär att CSN endast inom den tidsram som gäller för direktåtkomst kan lämna ut enstaka personuppgifter som omfattas av direktåtkomsten till Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna på medium för automatiserad behandling. Vad gäller rätten för CSN att lämna ut personuppgifter elektroniskt till Försäkringskassan har riksdagen nyligen beslutat om en ändring av 11 § studiestödsdatalagen som innebär att Försäkringskassans direktåtkomst till vissa uppgifter upphävs (prop. 2021/22:176, bet. 2021/22:AU12, rskr. 2021/22:365). I propositionen anges att regeringens avser att göra nödvändiga ändringar i studiestödsdataförordningen för att sådana elektroniska överföringar fortsatt ska vara möjliga.

Utöver möjligheten till utlämnande av personuppgifter som beskrivits ovan, medger 13 § studiestödsdatalagen att enstaka personuppgifter lämnas ut på medium för automatiserad behandling eller via elektronisk kommunikation i enskilda fall. Genom att möjligheten att lämna ut personuppgifter enligt denna bestämmelse har begränsats till att gälla enstaka uppgifter har man velat åstadkomma en ordning där mer omfattande eller systematiskt uppgiftsutlämnande förutsätter särskilt författningsstöd. Här avses situationer där personuppgifter i enskilda fall lämnas ut till mottagare som inte har direktåtkomst och där utlämnandet endast avser enstaka personuppgifter. Ett helt register eller delar av register kan alltså inte lämnas ut enligt denna bestämmelse (prop. 2008/09:96 s. 65 och 86).

Annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst till enskilda och myndigheter regleras i 15 § studiestödsdatalagen. I 15 § studiestödsdataförordningen (2009:321) finns en uttömmande detaljreglering som är hänförlig till de särskilt specificerade undantagsfall där ett elektroniskt utlämnande möjliggjorts.

Utredningen anser att huvudregeln bör vara att personuppgifter ska få utbytas elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. En ny bestämmelse bör därför införas i studiestödsdataförordningen (2009:321) som innebär att om en personuppgift får lämnas ut till en annan myndighet, kan det ske elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Förslaget innebär bl.a. att CSN får möjlighet att lämna ut beslut om körkortslån eller andra beslut om utbetalning av stöd (inklusive motivering) som inte omfattas av sekretess, elektroniskt till kommunerna.

Regeringen har uttalat att bestämmelser om direktåtkomst, som inte används eller kommer att behöva användas, bör upphävas, inte minst av integritetsskäl (prop. 2021/22:176 s. 273). CSN har framfört till utredningen att CSN inte har några utlämnanden till andra myndigheter som sker genom direktåtkomst och inte heller avser att införa några sådana, bl.a. mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens dom HFD 2015 ref 61. Mot bakgrund av regeringens uttalande kan det därför finnas skäl att upphäva bestämmelser om direktåtkomst. Mot bakgrund av den korta utredningstid som utredningen haft till sitt förfogande lämnar utredningen inte några förslag i det avseendet.

Författningsförslag

Förslaget innebär att en ny paragraf, 11 c §, införs, paragraf 12 § får en ny lydelse och paragraferna 12 a–13 b och d §§ upphävs i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Förslaget innebär en ny lydelse av 15 § och att en ny paragraf, 15 a §, införs i studiestödsdataförordningen (2009:321).

7.4 Skyddet för den enskildes personliga integritet

Utredningens bedömning: Förslagen är förenliga med skyddet för den enskildes personliga integritet.

Den personuppgiftsbehandling som de föreslagna bestämmelserna ger upphov till är förenliga med dataskyddsförordningen.

Skälen för utredningens bedömning

I dataskyddsförordningen finns det inga särskilda bestämmelser som direkt rör på vilket sätt personuppgifter får lämnas ut, utan det krävs, i likhet med vad som gäller för all behandling av personuppgifter, att behandlingen uppfyller de grundläggande principerna i artikel 5 och har en rättslig grund enligt artikel 6. Det krävs också att säkerhetsåtgärder enligt artikel 24.1 och 32 i är vidtagna. Om utlämnandet avser känsliga personuppgifter krävs i tillämpliga fall stöd enligt artikel 9. Om utlämnandet i sig är tillåtet, får det således ske på vilket sätt som helst så länge föreskrivna säkerhetsåtgärder vidtas.

Bestämmelser om när direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande är tillåtet har av lagstiftaren bedömts vara lämpliga skyddsåtgärder som det är tillåtet att ha i nationell rätt för att reglera behandling som grundar sig på en rättslig förpliktelse eller en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning enligt artikel 6.1 c eller e i dataskyddsförordningen.

Eftersom begärande myndigheter vid utlämnande på medium för automatiserad behandling, till skillnad från vid direktåtkomst, inte självständigt kan söka i andra myndigheters verksamhetsregister anses ett sådant utlämnande generellt sett vara mindre känsligt ur integritetssynpunkt. Det innebär också, till skillnad från direktåtkomst, att endast de uppgifter som faktiskt begärs och lämnas ut till en annan myndighet blir allmänna handlingar där. Den utlämnande myndigheten kan vid utlämnande på medium för automatiserad behandling också fortfarande i ett enskilt fall stoppa utlämningen av uppgifter.

Respektive statlig eller kommunal myndighet och arbetslöshetskassa är personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som utförs inom respektive organisation. Med det följer ett ansvar för att dataskyddsreglerna följs vid behandling av personuppgifter

och den personuppgiftsansvarige måste även kunna visa att behandlingen av personuppgifter är författningsenlig och att den registrerades rättigheter skyddas genom att lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder vidtas. Sammantaget innebär det ett säkerställande av att intrånget som det elektroniska informationsutbytet innebär för den registrerade hamnar på en acceptabel nivå.

Genom överenskommelser mellan berörda myndigheter eller andra organ, som inbegriper säkerställande av att samtliga krav på teknik och säkerhet uppfylls, kan tjänster skapas som innebär att effektivitetskraven för mottagarna uppnås samtidigt som skyddet för den personliga integriteten inte äventyras. Utredningens bedömning är att de föreslagna bestämmelserna om tillåtna uppgiftsutbyten är väl avvägda mellan intresset av att uppgiften lämnas och intresset av att skydda den enskildes personliga integritet. Förslagen är nödvändiga och proportionella åtgärder för att säkerställa allmänna intressen. Det är fråga om utbyte av personuppgifter som i stor utsträckning redan i dag kan utbytas analogt. Ett elektroniskt utbyte av personuppgifter på annat sätt än genom direktåtkomst innebär enligt utredningen inte heller att tillgängligheten till personuppgifterna ökar på ett sådant sätt att det innebär oacceptabelt intrång i den personliga integriteten. Se vidare kapitel 9 för en övergripande integritetsanalys.

8 Särskilt om Migrationsverkets behov av elektronisk åtkomst till lägenhetsregistret

8.1 Bakgrund och gällande rätt

8.1.1 Framförda behov av att få åtkomst till uppgifter i lägenhetsregistret

I en skrivelse till regeringen har Migrationsverket framfört att myndigheten har behov av att få direktåtkomst till uppgifter ur lägenhetsregistret (Ju2021/03225-1). Behov av uppgifterna har också framförts särskilt till utredningen. Skälet till att uppgifterna behövs är att Migrationsverket i dag inte kan kontrollera om de uppgifter som lämnas från den asylsökande är riktiga. Uppgifterna har betydelse för storleken på en sökandes dagersättning. Migrationsverket har till utredningen framfört att uppgifterna även behövs för ärenden om uppehållstillstånd.

Av förarbetena till bestämmelsen om begränsning av eget boende för asylsökande (prop. 2019/20:10 *Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande*, s. 24) framgår att en asylsökande ska anses bo där denne regelmässigt tillbringar sin dygnsvila. Enligt Migrationsverket ger detta uttalande stöd för att vid tillämpningen av lagen (1994:137) om mottagning av asylsökande dra paralleller till folkbokföringslagen när så är möjligt. Migrationsverket kan begära att en asylsökande som väljer att ordna bostad på egen hand, utöver ny bostads- och postadress, även ska uppge fastighetens registerbeteckning och lägenhetsnummer samt vem som upplåtit bostaden. Det finns enligt Migrationsverket inga rättsliga hinder mot att begära in även andra uppgifter som rimligen kan anses behövas för att bedöma om det är sannolikt att den asylsökande bor i den uppgivna bostaden, t.ex.

Sid 257(1101)

uppgift om bostadens storlek och antalet personer som bor i den (och eventuellt även vilka dessa personer är) eller någon handling som visar med vilken rätt den asylsökande bor där.

I dagsläget kan Migrationsverket inte genom registerslagningar kontrollera de muntliga eller skriftliga uppgifter som lämnas av den asylsökande om den uppgivna adressen avser en bostad, bostadens storlek eller vem som upplåtit den. Några andra möjligheter för Migrationsverket att kontrollera uppgifter som lämnats finns inte heller. Migrationsverket har inte den typ av utrednings- och kontrollbefogenheter som Skatteverket har att förelägga eller att göra kontrollbesök enligt 31–32 b §§ folkbokföringslagen (1991:481). Om Migrationsverket på motsvarande sätt som Skatteverket vill kontakta den uppgivna lägenhetsinnehavaren eller fastighetsägaren för att kontrollera uppgiften att den asylsökande bor i bostaden måste det ske på grundval av den asylsökandes samtycke. Det är på grund av att uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § och 37 kap. 1 § OSL röjs för en utomstående. Om Migrationsverket får direktåtkomst till lägenhetsregistret skulle myndigheten, utan att vara beroende av den enskildes samtycke, kunna kontrollera en asylsökandes uppgifter om en bostads storlek och utformning. Migrationsverket framför i nämnda skrivelse att lagen och förordningen om lägenhetsregister bör ändras på så sätt att myndigheten kan ta del av uppgifterna i registret via direktåtkomst.

I sammanhanget kan nämnas att Lantmäteriet har föreslagit en flexiblare ordning för lägenhetsregistrets användning.[47] I promemorian om nya användningsområden för lägenhetsregistret gör Lantmäteriet en jämförelse med regleringen av fastighetsregistret. Myndigheten menar att uppgifterna i fastighetsregistret har ett nära samband med lägenhetsregistrets uppgifter, men att fastighetsregistret innehåller betydligt fler personuppgifter än lägenhetsregistret. Trots det är ändamålen för fastighetsregistret betydligt vidare än för lägenhetsregistret. Det gäller även för sådana personuppgifter som kan uppfattas som integritetskänsliga. Lagen (2000:224) om fastighetsregister och dataskyddsregleringen har ansetts vara tillräckliga för att säkerställa skyddet för den enskildes personliga integritet. Enligt Lantmäteriet talar detta för att lägen-

[47] Lantmäteriet (2017) *Uppdrag att utreda nya användningsområden för lägenhetsregistret* (dnr Fi2016/03951/SFÖ). Se också promemorian *Nya användningsområden för lägenhetsregistret* (DNR LM2021/000871 version 2).

hetsregistrets ändamål bör utvidgas och att angränsande bestämmelser bör ses över.

Lantmäteriverket, Riksskatteverket och SCB föreslog redan 2001 i en gemensam rapport att lägenhetsregistret borde vara en del av fastighetsregistret och regleras av fastighetsregisterförfattningarna i stället för dagens ordning där lägenhetsregistret har sin egen lagstiftning.

8.1.2 Lagen (2006:378) om lägenhetsregister och tillhörande förordning

Det nationella lägenhetsregistret infördes genom lagen (2006:378) om lägenhetsregister (lägenhetsregisterlagen). Innan dess hade en försöksverksamhet med lägenhetsregister i Gävle kommun och Högalids församling i Stockholms kommun genomförts. Bakgrunden var att ett lägenhetsregister behövdes för att kunna ta fram hushålls- och bostadsstatistik med hjälp av registerdata, men uppgifterna skulle även kunna användas för andra samhällsnyttiga ändamål. Med samhällsnyttiga ändamål avsåg regeringen samhällsplanering i vid bemärkelse (prop. 1995/96:90 *Registerbaserad folk- och bostadsräkning 2000 m.m.*). Det rikstäckande lägenhetsregistret upprättades successivt i samtliga kommuner under åren 2009–2010. Förordningen (2007:108) om lägenhetsregister innehåller kompletterande bestämmelser till lagen.

Registerändamål

Av lägenhetsregisterlagen framgår för vilka ändamål uppgifter i lägenhetsregister får behandlas (5 §). Uppgifterna får behandlas för folkbokföring, framställning av statistik, forskning samt planering, uppföljning och utvärdering av bostadsbestånd. Genom att ange ändamålet med lägenhetsregistret anges den yttre ramen för vad uppgifter som finns i registret får användas till. Ändamålsbestämningen har avgörande betydelse för vilka uppgifter som får tas in i registret och hur uppgifterna får behandlas (prop. 2004/05:171 *En ny lag om lägenhetsregister* s. 34 f).

Uppgifter i registret

Av 6 § 1 lägenhetsregisterlagen framgår att registret får innehålla uppgifter om lägenhetsnummer, antal rum, kökstyp, lägenhetskategori och bostadsarea för en bostadslägenhet. Med bostadslägenhet avses en lägenhet som är avsedd att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad (prop. 2004/05:171 s. 38). I lägenhetsregistret förekommer inga uppgifter om de boende eller om fastighetsägare. Däremot anges om ägaren är en fysisk eller juridisk person och i så fall, vilket slag av juridisk person.

Personuppgifter i lägenhetsregistret

Uppgifterna i lägenhetsregistret är inte sekretessreglerade och är därför offentliga. Av förarbetena till lägenhetsregisterlagen uttalas att de uppgifter som finns i lägenhetsregistret inte enbart med ledning av andra uppgifter i registret kan hänföras till enskilda. De uppgifter som tas in i registret kan således i detta sammanhang inte anses utgöra uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i tryckfrihetsförordningens mening. I lägenhetsregistret ska det inte förekomma några direkta uppgifter om fysiska personer. Fysiska personer kommer dock att kunna kopplas till registret t.ex. genom samkörning med andra register såsom fastighetsregistret och folkbokföringsdatabasen (prop. 2004/05:171 s. 49 och 51).

Uppgifter om lägenhetsnummer är den uppgift i lägenhetsregistret där kopplingen tydligast kan göras till enskilda. Kopplingen möjliggörs genom tillgång till uppgifter från andra källor som innehåller namn eller liknande uppgifter och som därigenom kan matchas med lägenhetsregistrets lägenhetsnummer. På detta vis kan man enligt Lantmäteriet koppla ihop en enskild och den bostad där den enskilde är registrerad. Dessa uppgifter kan enligt Lantmäteriet utgöra personuppgifter.

Elektroniskt utlämnande av uppgifter

Av 17 § lägenhetsregisterlagen framgår att direktåtkomst endast är tillåtet i den uträckning som anges i lag eller förordning. I 20 §

Sid 260(1101)

samma lag framgår att utlämnande på medium för automatiserad behandling endast är tillåtet om regeringen meddelat föreskrifter om det och endast för de ändamål som anges i 5 § och för registrering enligt 13 § samma lag.

En kommun får ha direktåtkomst till sådana uppgifter i lägenhetsregistret som avser bostadslägenhet som har belägenhetsadress i kommunen. Skatteverket får ha direktåtkomst till registret för hela landet. Lantmäteriet får dessutom till den kommun där fastigheten är belägen samt till Skatteverket lämna ut uppgifter från lägenhetsregistret på medium för automatiserad behandling, detsamma gäller utlämnande till SCB och fastighetsägaren (18 och 20 §§ lägenhetsregisterlagen samt 6 och 7 §§ lägenhetsregisterförordningen).

Enligt 19 § lägenhetsregisterlagen får Lantmäteriet och den som har direktåtkomst till lägenhetsregistret samköra uppgifter i registret med uppgifter om namn och personnummer endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det.

8.2 Migrationsverket ges elektronisk åtkomst till lägenhetsregistret

Utredningens förslag: Migrationsverket läggs till bland de myndigheter som får ha direktåtkomst enligt 6 § lägenhetsregisterförordningen (2007:108).

Migrationsverket läggs även till i uppräkningen av myndigheter och andra som får ta del av uppgifter ur lägenhetsregistret på medium för automatisk behandling enligt 7 § lägenhetsregisterförordningen. Förslaget innebär att Migrationsverket ges elektronisk åtkomst till lägenhetsregistret för kontroll av lämnade uppgifter.

Bestämmelsen i 5 § lägenhetsregisterlagen ändras så att det framgår att uppgifter i lägenhetsregistret får behandlas för sådan verksamhet som staten eller en kommun ansvarar för.

Skälen för utredningens förslag

Migrationsverkets behov av direktåtkomst till uppgifter i lägenhetsregistret

Ändamålet med lägenhetsregistret är att, tillsammans med folkbokföring på lägenhet, skapa förutsättningar för en registerbaserad hushålls- och bostadsstatistik. Vid införandet av lägenhetsregisterlagen menade regeringen att lägenhetsregistret också skulle kunna användas för andra samhällsnyttiga ändamål. Regeringen poängterade att lägenhetsregistret inte innehåller några uppgifter om fysiska personer. Uppgifterna i registret kommer att avse bostadslägenheter och byggnader.

Migrationsverket behöver tillgång till lägenhetsregistret för att kontrollera uppgifter i samband med bedömningen av inkomna ansökningar av bistånd och stöd. Behovet handlar i allt väsentligt om att kunna bekräfta uppgifter som lämnats av asylsökande om den uppgivna bostaden. Av Migrationsverkets skrivelse framgår att det inte finns några rättsliga hinder för myndigheten att begära in även andra uppgifter från sökande, som rimligen kan anses behövas för att bedöma om det är sannolikt att den asylsökande bor i den uppgivna bostaden. Detta gäller t.ex. uppgifter om bostadens storlek och antalet personer som bor i den eller någon handling som visar med vilken rätt den asylsökande bor där.

Migrationsverket ges direktåtkomst till lägenhetsregistret

Uppgifter som är offentliga har av lagstiftaren bedömts vara av sådan karaktär att de inte ska omfattas av sekretess. Det finns redan i dag en skyldighet att lämnat ut sådana uppgifter om en annan myndighet begär att få del av uppgiften så länge det inte hindrar arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). Frågan handlar därmed i huvudsak endast om formen för utlämnandet från Lantmäteriet till Migrationsverket. Migrationsverket har behov av att ta del av uppgifter i lägenhetsregistret i samband med handläggning av ärenden om bistånd och stöd till asylsökande samt ärenden om uppehållstillstånd.

Den nuvarande åtkomsten för Skatteverket och kommunerna är reglerad på så sätt att de medges direktåtkomst. Därutöver är det

endast tillåtet att samköra uppgifter från lägenhetsregistret med uppgifter om namn och personnummer om direktåtkomst tillåts och regeringen har meddelat föreskrifter om det (19 § lägenhetsregistret).

Utredningen anser mot bakgrund av det som Migrationsverket framfört om behovet, att myndigheten behöver få ta del av uppgifter i lägenhetsregistret. Några skäl att inte medge Migrationsverket motsvarande elektroniska åtkomst som Skatteverket och kommuner finns inte enligt utredningens mening. Direktåtkomsten avser dessutom uppgifter som är offentliga. Utredningens bedömning är därför att det i detta fall är rimligt att Migrationsverket, på samma sätt som kommunerna och Skatteverket, medges direktåtkomst till lägenhetsregistret. I likhet med vad som gäller i förhållande till Skatteverket och kommunerna regleras också att uppgifterna även ska kunna lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Migrationsverket.

Uppgifterna i lägenhetsregistret ska få behandlas för statlig och kommunal författningsreglerad verksamhet

Lantmäteriet har på uppdrag av regeringen sammanställt en promemoria om nya användningsområden för lägenhetsregistret. I promemorian gör Lantmäteriet bedömningen att ändamålen för lägenhetsregistret bör ersättas med sex nya ändamål, däribland tillhandahållandet av uppgifter för verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning. Lantmäteriet menar att bl.a. statliga och kommunala myndigheter bör ges direktåtkomst till lägenhetsuppgifterna för sin författningsreglerade verksamhet. Lantmäteriet har framfört även till utredningen att man bör ta ett helhetsgrepp i frågan och utreda om andra myndigheter bör ges åtkomst.

De nu angivna ändamålen i 5 § innebär att uppgifter i lägenhetsregistret får behandlas för folkbokföring, framställning av statistik, forskning samt planering, uppföljning och utvärdering av bostadsbestånd och byggande. För att uppgifter ska får lämnas ut till Migrationsverket genom direktåtkomst krävs ändringar i ändamålsbestämmelsen i 5 §. Mot bakgrund av vad som framförts av Lantmäteriet i sin promemoria finns skäl att överväga den närmare utformningen av ändamålet.

Sid 263(1101)

Lantmäteriet har i sin promemoria framfört att den verksamhet som kommunerna ansvarar för enligt författning består av olika områden som får anses representera likvärdiga behov vad gäller tillgång till uppgifter ur lägenhetsregistret. Enligt Lantmäteriet saknas det därför anledning att rangordna dessa genom att, enligt nuvarande lagstiftning, närmare i lagtexten precisera vilka områden inom den kommunala verksamheten som kan vara aktuella. Lantmäteriet anser att i stället bör en lösning väljas där kommunerna får tillhandahållas uppgifter ur lägenhetsregistret för fullgörandet av den verksamhet som en kommun ansvarar för enligt lag eller annan författning. Den registrering som kommunerna ska genomföra enligt 13 § lägenhetsregisterlagen är författningsreglerad och omfattas därför av det föreslagna ändamålet.

Vad gäller de statliga myndigheterna får uppgifter ur lägenhetsregistret i dag tillhandahållas för SCB och Skatteverket inom vissa utpekade områden som följer av lag eller annan författning och som reglerar myndigheternas uppgifter, däribland statistik och folkbokföring. Enligt Lantmäteriet bör myndigheter ges tillgång till lägenhetsuppgifterna för all sin författningsreglerade verksamhet.

Utredningen delar Lantmäteriets bedömning att det saknas skäl att, för de kommunala och statliga myndigheter som enligt den nuvarande regleringen tillhandahålls uppgifter, precisera ändamålen i enlighet med den nuvarande utformningen av bestämmelsen. Ändamålet bör i stället formuleras så att uppgifterna får behandlas för verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning. Förslaget innebär att uppgifterna får behandlas för Migrationsverkets författningsreglerade verksamhet. Utredningens förslag innebär också en utvidgning av kretsen av statliga och kommunala myndigheter som har direktåtkomst i dag.

Med författningsreglerad verksamhet avses bl.a. att antal lägenheter, storlek och kategori kan ligga till grund för kommunal planering och resursfördelning inom en rad områden och för samhällsplaneringen i vid bemärkelse. Som exempel nämner Lantmäteriet att lägenhetsuppgifter kan användas vid beräkning av VA- och avfallstaxor, fördelning av studentlägenheter eller vid planering av hemtjänst, där antalet lägenheter och lägenheternas sammansättning påverkar behovet. Ett annat exempel är möjligheten för kommuner att planera samhällsservice och infrastruktur för kommunmedlemmarna. Vidare anges som exempel att räddnings-

tjänst eller annan typ av blåljusverksamhet har behov av uppgifter ur lägenhetsregistret inom ramen för sitt arbete där informationen kan användas vid olika räddningsinsatser där det är avgörande att veta strukturen på lägenhetsbeståndet i en viss byggnad. För Skatteverkets del innebär utvidgningen att uppgifterna får användas inte bara för folkbokföring. Uppgifter kan även användas inom en rad andra områden där lägenhetsregisterinformation kan förenkla ärendehandläggningen, exempelvis vid fastighetstaxering.

Som ovan framgår har Lantmäteriet föreslagit att fler än Migrationsverket bör ges direktåtkomst samt att uppgifterna bör få behandlas även för andra ändamål, bl.a. för tillhandahållande av tjänster som har samband med verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning. Enligt Lantmäteriet kan sambandet uttryckas som ett tillhandahållande av tjänster som inte direkt utförs av aktörer som omfattas av den författningsreglerade verksamheten men där sådana tjänster bidrar till de uppgifter som omfattas av den författningsreglerade verksamheten. Inom ramen för utredningens arbete har behov av tillgång till lägenhetsregistret endast framförts av Migrationsverket. Med utgångspunkt i det nu identifierade behovet finns det inte för utredningen något närmare underlag för att föreslå att även andra myndigheter ges direktåtkomst till uppgifterna i lägenhetsregistret. För att föreslå ytterligare ändringar än de ovan föreslagna vad avser för vilka ändamål uppgifterna ska få behandlas behöver också en närmare analys göras. Detta har inte rymts inom ramen för utredningens arbete. Utredningen föreslår därför ändringar som är nödvändiga för att göra det möjligt för Migrationsverket att få direktåtkomst till uppgifterna.

Författningsförslag

Förslaget innebär en ny lydelse av 5 § lagen (2006:378) om lägenhetsregister och en ny lydelse av 6 och 7 §§ förordningen (2007:108) om lägenhetsregister.

Särskilt om behovet av uppgifter om ägare av bostadsrätter Sid 265(1101)

Både Migrationsverket och SKR har framfört behov av uppgifter om ägare till lägenheter. Lägenhetsregistret innehåller inga uppgifter om ägaren, bortsett från om det är en fysisk eller juridisk person som äger lägenheten. Frågan om behov av uppgifter om ägare av bostadsrätter kan därför inte lösas genom tillgång till lägenhetsregistret.

Utredningen konstaterar emellertid att frågan om ett bostadsrättsregister är under utredning (dir. 2020:123). Bostadsrättsregisterutredningen ska lämna förslag på hur ett offentligt register för bostadsrätter bör utformas. I uppdraget ingår att föreslå för vilka ändamål som uppgifter i registret ska få behandlas och att ta ställning till vilken information som registret bör innehålla. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2022.

8.3 Bestämmelser om personuppgiftsbehandling, bevarande och gallring

Utredningens bedömning: Det finns inte behov av ändringar i Migrationsverkets ändamålsbestämmelser för att myndigheten ska få behandla personuppgifterna för handläggning av ärenden.

Det krävs inga ytterligare bestämmelser med anledning av förslagen för hantering av frågor om bevarande och gallring.

Skälen för utredningen bedömning

Det finns inte behov av ändringar i Migrationsverkets ändamålsbestämmelser för att få behandla personuppgifter vid handläggning av ärenden

Migrationsverkets behandling av personuppgifter omfattas av utlänningsdatalagen (2016:27) med tillhörande förordning. Lagens tillämpningsområde omfattar bl.a. Migrationsverkets verksamhet som rör utlänningars vistelse eller arbete i Sverige samt bistånd och stöd till utlänningar (2 §). I 11 § 1 samma lag framgår att Migrationsverket får behandla personuppgifter för handläggning av ärenden i sådan verksamhet som avses i 2 §. Känsliga personuppgifter (artikel 9.1 i dataskyddsförordningen) får endast behandlas för

Sid 266(1101)

ändamålet om uppgifterna är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen (14 § första stycket 1 utlänningsdatalagen).

Det finns därmed stöd för Migrationsverket att behandla personuppgifter för ändamålet att handlägga ärenden om uppehållstillstånd samt bistånd och stöd till utlänningar som omfattas av föreslagen direktåtkomst. Det är fråga om behandling för handläggning i enskilda ärenden, och därmed inte sådan samkörning av uppgifter i lägenhetsregistret med uppgifter om namn och personnummer i andra register. För att täcka Migrationsverkets behov av uppgifter bedömer utredningen att det inte behövs några ändringar av myndighetens ändamålsbestämmelser. Med utredningens förslag kommer Migrationsverket emellertid ges möjlighet till sådan samkörning som anges i 19 § lägenhetsregisterlagen. För det fall att Migrationsverket har behov att samköra uppgifter får det utredas närmare huruvida detta kräver ändringar i Migrationsverkets ändamålsbestämmelser.

Det krävs inga ytterligare bestämmelser med anledning av förslagen för hantering av frågor om bevarande och gallring

De uppgifter som kan komma att bli tillgängliga genom förslaget om direktåtkomst anses som expedierade och därmed allmänna handlingar hos Migrationsverket redan genom tillgången till uppgifter (HFD 2011 ref. 52).

Arkivlagen och tillhörande förordning samt av Riksarkivet meddelade föreskrifter om gallring innehåller bestämmelser om bevarande och gallring av allmänna handlingar. Med gallring avses förstöring av allmänna handlingar eller uppgifter i allmänna handlingar.[48]

För bevarande respektive gallring av de uppgifter som nu föreslås utbytas gäller normal hantering av uppgifter som inkommer till Migrationsverkets verksamheter. Detta innebär att om uppgifterna utbyts mellan myndigheter, kommer de att utgöra allmänna handlingar eller del av allmän handling, hos Migrationsverket och följer då reglerna för gallring av allmänna handlingar och uppgifter i allmänna handlingar. Utredningen bedömer att gällande regler om bevarande och gallring är tillräckliga och att det inte behöver införas

[48] Jfr t.ex. 2 kap. 1 § RA-FS 2009:1 Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling).

Sid 267(1101)

några nya bestämmelser i det avseendet. Riksarkivet är bemyndigat att utfärda såväl generella som myndighetsspecifika gallringsföreskrifter vid behov.

8.4 Skyddet för den enskildes personliga integritet

Utredningens bedömning: Förslaget är förenligt med skyddet för den enskildes personliga integritet.

Skälen för utredningens bedömning

Genom att det är möjligt att indirekt koppla uppgifter från lägenhetsregistret till en fysiskt levande person innebär det att registret innehåller personuppgifter. Ett utlämnande av uppgifter från lägenhetsregistret innebär därmed en behandling av personuppgifter. Den föreslagna direktåtkomsten innebär att fler personuppgifter kommer att behandlas. Det är emellertid fråga om samma typ av personuppgifter som Migrationsverket redan i dag behandlar inom ramen för aktuella ärenden dels genom att sökande lämnar uppgifter, dels genom att Migrationsverket har möjlighet att begära ut dem exempelvis med stöd av 6 kap. 5 § OSL.

Ett ökat tillhandahållande av uppgifter ur lägenhetsregistret genom att uppgifterna får användas för fler ändamål kan vara integritetskänsligt. Utredningens bedömning är emellertid att det inte är fråga om sådana personuppgifter som ur integritetssynpunkt är särskilt känsliga då förslaget endast omfattar uppgifter som är offentliga hos Lantmäteriet. Syftet med utredningens förslag om utökat informationsutbyte från Lantmäteriet till Migrationsverket är att säkerställa att Migrationsverket får tillgång till uppgifter som får anses nödvändiga för att handlägga och kontrollera uppgifter i ärenden om utbetalningar av ersättning till asylsökande och andra utlänningar samt i ärenden om uppehållstillstånd. Uppgifterna kommer att vara sekretessreglerade och omfattas av bestämmelser med ett omvänt skaderekvisit efter utlämnandet (26 kap. 1 § fjärde stycket 1 och 37 kap. 1 § OSL). Utredningen bedömer att personuppgifterna därmed kommer att omfattas av ett tillfredsställande sekretesskydd efter överlämnandet. Utredningens förslag innebär

också en utvidgning i förhållande till de myndigheter som har direktåtkomst i dag. Vad gäller det utvidgade ändamålet för kommuner och Skatteverket anser utredningen att nyttan av möjligheten att använda uppgifter ur lägenhetsregistret är motiverad även med beaktande av skyddet för den personliga integriteten.

Ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte är viktigt, inte bara ur ett statsfinansiellt perspektiv, utan också för att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen. Förtroendet är centralt för välfärdssystemens legitimitet och vilja att vara med och finansiera detta. Korrekta beslut om utbetalningar från Migrationsverket är därför angeläget. Det får dessutom anses rimligt att Skatteverket och kommuner får ta del av uppgifterna för verksamhet som de enligt lag och förordning ansvarar för.

Utredningen anser därför att det integritetsintrång förslaget innebär, vid en intresseavvägning, kan accepteras och är godtagbart. Se vidare kapitel 9 för en övergripande integritetsanalys.

9 Konsekvenser för den personliga integriteten

9.1 Behovet av en noggrann integritetsanalys

Utredningen lämnar flera förslag i syfte att åstadkomma ett utökat informationsutbyte mellan statliga och kommunala myndigheter och andra organ som omfattas av OSL. Ett förslag handlar om att införa en bestämmelse som medger utlämnande av offentliga uppgifter på initiativ av den som förfogar över uppgiften (kapitel 5). Ett annat förslag handlar om att införa en bestämmelse som medger utlämnande av sekretessbelagda uppgifter (kapitel 4). Ytterligare förslag handlar om utökad uppgiftsskyldighet för vissa angivna statliga och kommunala myndigheter (kapitel 6). Utredningen lämnar även förslag om utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte (kapitel 7). Därutöver lämnar utredningen ett förslag om elektronisk tillgång till lägenhetsregistret för Migrationsverket (kapitel 8).

Förslagen väntas leda till att fler uppgifter utbyts mellan olika myndigheter och andra organ som jämställs med myndigheter enligt OSL. Ett utökat och mer omfattande informationsutbyte har påverkan på den personliga integriteten. Det är därför viktigt att en noggrann bedömning av hur förslagen förhåller sig till regeringsformen och dataskyddsbestämmelserna görs. Utredningen har i anslutning till respektive förslag redovisat hur förslagen och den behandling av personuppgifter som utbytet innebär förhåller sig till skyddet för den personliga integriteten. I det här kapitlet hanteras dessa frågor för att särskilt belysa förslagens redovisade samlade effekt för den enskildes personliga integritet.

När ett intrång i den personliga integriteten ska bedömas måste en avvägning göras utifrån berörda intressen. Faktorer som kan beaktas vid en sådan avvägning är bl.a. syftet med och behovet av det

Sid 271(1101)

aktuella intrånget samt vilken nytta intrånget kan förväntas innebära. Det ska ställas mot den inverkan som intrånget har för den enskilde. Denna inverkan är bl.a. beroende av graden av känslighet, både avseende personuppgifterna som sådana och intrångets karaktär. Sammanhanget och intrångets omfattning, dvs. hur många som drabbas och ifall åtgärden är riktad mot en viss krets eller är helt urskillningslös, är också av betydelse. Möjligheten att uppnå det önskvärda syftet med hjälp av andra mindre ingripande alternativ bör också bedömas. Vilken spridning av personuppgifter som intrånget innebär har också betydelse. Risken för oönskad spridning har också betydelse för riskbedömningen. En ytterligare faktor, som kan vägas in, är risken för att en viss behandling negativt påverkar allmänhetens förtroende i de fall den personuppgiftsansvarige till exempel är en statlig myndighet.

Många intrång i den personliga integriteten är befogade. I sådana sammanhang är det av stor vikt att t.ex. lagstiftaren eller en tillämpande myndighet på olika sätt ändå försöker begränsa intrånget. Det kan t.ex. handla om krav på proportionalitet för att en åtgärd ska få vidtas, interna och externa kontrollfunktioner, hur verksamheten organiseras och teknisk säkerhet för information.

9.2 Skyddet för den personliga integriteten

Det rättsliga skyddet för den enskildes personliga integritet finns i grundlagen, dataskyddsförordningen och kompletterande nationella bestämmelser, brottsdatalagen, olika registerförfattningar och i vissa andra lagar. Sverige har även anslutit sig till vissa internationella konventioner på området. Begränsningar i såväl rätten till skydd för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som fri- och rättigheterna i 2 kap. RF, får göras endast med stöd av lag. Det krävs då att begränsningarna görs för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

9.2.1 Regeringsformen

I 1 kap. 2 § RF förskrivs att det allmänna ska värna den enskildes privatliv. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket är var och en gentemot det

allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Begreppet *enskilds personliga förhållanden* har enligt propositionen (2009/10:80 *En reformerad grundlag*) samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och OSL.

Enligt 2 kap. 20 § RF får vissa fri- och rättigheter begränsas. Begränsningen ska då, med några få undantag, ske genom lag. Begränsningarna får enligt 2 kap. 21 § RF emellertid endast ske för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får inte heller 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.

För att grundlagsbestämmelsen inte skulle innebära ett hinder mot sådan lagstiftning som behövs till skydd för viktiga samhällsintressen eller lagstiftning som utgör ett led i anpassningen av normerna till den fortgående samhällsutvecklingen menade regeringen att det grundlagsskyddade området borde avgränsas på ett sådant sätt att det enbart omfattar de mest ingripande intrången.

Det utökade rättighetsskyddet skulle, enligt vad som uttalades i propositionen, utformas så att det tog sikte på att skydda den personliga integriteten mot vissa intrång som kan anses vara särskilt känsliga. Regleringen har därför en generell utformning utan att hänvisning till någon specifikt tekniskt förfarande (prop. 2009/10:80 s. 177).

9.2.2 Dataskydd

I dataskyddsförordningen samt dataskyddslagen och tillhörande förordning finns bestämmelser som har stor betydelse för skyddet av den personliga integriteten i fråga om dataskydd. Bestämmelserna ska tillämpas av enskilda, myndigheter och domstolar. Den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för myndigheters brottsbekämpande verksamhet framgår av brottsdatalagen, en ramlag, som har genomförts efter ett EU-direktiv (se avsnitt 4.2.4).

Sid 273(1101)

Registerförfattningarna kan innehålla regler som kompletterar eller avviker från det integritetsskydd som följer av dessa regleringar. Det finns i dessa regelverk bestämmelser som reglerar hur personuppgifter får behandlas hos de myndigheter som tar emot uppgifterna. Dessa bestämmelser ger således ett skydd för den enskildes personliga integritet vid ett utbyte av personuppgifter. Personuppgifter får t.ex. behandlas av de mottagande myndigheterna endast om det behövs för vissa särskilda ändamål. Både i dataskyddsförordningen och brottsdatalagen ställs dessutom särskilda krav på säkerheten vid personuppgiftsbehandlingen. Även utformningen av sekretessreglerna i OSL ger ett skydd för den personliga integriteten hos mottagaren av personuppgifter genom att obefogad spridning av uppgifterna motverkas. Vissa faktorer har ansetts särskilt viktiga att ta hänsyn till när det gäller att bedöma integritetskänsligheten vid automatiserad behandling av personuppgifter. Det gäller arten av de personuppgifter som samlas in och registreras, varför detta görs, hur och av vem uppgifterna används samt mängden av uppgifter som samlas på ett och samma ställe eller som på något annat sätt är tillgängliga för bearbetningar och sammanställningar.

För att en behandling av personuppgifter ska vara laglig måste den vila på åtminstone någon av de rättsliga grunder som framgår av dataskyddsförordningen och brottsdatalagen. Enligt artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen ska behandlingen vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvariga. Av artikel 6.1 e följer att behandlingen ska vara nödvändig för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Begreppet nödvändig har i detta sammanhang en mindre strikt betydelse än vad som normalt kan anses ligga i ordet. En behandling ska ses som nödvändig t.ex. om den bidrar till att effektivisera tillämpningen av relevanta bestämmelser. Även om exempelvis en uppgift av allmänt intresse skulle kunna utföras utan att personuppgifter behandlas på visst sätt, kan behandlingen anses vara nödvändig och därmed tillåten enligt artikel 6, om behandlingen leder till effektivitetsvinster (se t.ex. prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*, s. 188).

Alla uppgifter som riksdag eller regering har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 56 f). Därav följer att den verksamhet som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin

befogenhet, är av allmänt intresse. Den rättsliga grunden i artikel 6.1 e bör därmed vanligen tillämpas av myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning. Av förarbetena framgår att de privata organ som enligt OSL omfattas av offentlighetsprincipen genom att de antingen anförtrotts förvaltningsuppgifter som rör myndighetsutövning eller att organets verksamhet helt eller delvis finansieras med allmänna medel, i motsvarande utsträckning måste anses utföra uppgifter av allmänt intresse i den mening som avses i dataskyddsförordningen.

Inom myndigheters brottsbekämpande verksamheter kommer kravet på den rättsliga grunden till uttryck i 2 kap. 1 och 2 §§ brottsdatalagen, där det bl.a. anges att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Nödvändighetsrekvisitet har samma betydelse som i dataskyddsförordningen. Därutöver finns det bestämmelser om rättsliga grunder i de brottsbekämpande myndigheternas registerförfattningar.

9.2.3 Närmare om begreppet personlig integritet

Någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet finns inte i svensk rätt. Uppfattningen om vad som omfattas av den personliga integriteten har varierat över tid. En vid tolkning utifrån rättighetskatalogen i regeringsformen eller Europakonventionen brukar omfatta rumslig integritet (hemfrid), materiell integritet (egendomsskyddet), kroppslig integritet (skydd för liv och hälsa, mot ingrepp i eller mot kroppen, kroppsvisitation, kroppsbesiktning m.m.), personlig integritet i fysisk mening (personlig frihet och rörelsefrihet) och den personliga integriteten i ideell mening (skyddet för personligheten och för privatlivet inklusive den privata ekonomin). I konsekvens med detta brukar rätten till personlig integritet beskrivas som den enskildes rätt till en privat sfär som är skyddad från fysiska och psykiska intrång.

Försök har gjorts för att hitta en entydig definition av begreppet personlig integritet. Begreppet har behandlats i olika utredningar (se t.ex. SOU 2016:41 och SOU 1980:8), i internationella konventioner

Sid 275(1101)

(t.ex. den internationella juristkommissionens konferens i Stockholm 1967) och inom den rättsvetenskapliga forskningen. Enligt 1966 års integritetsskyddskommitté torde grundtanken med personlig integritet kunna uttryckas så, att den enskilde kan göra anspråk på en fredad privat sektor inom vilken hen kan avvisa inblandning från utomstående. I departementspromemorian *Skyddet för enskilda personers privatliv – En studie* (Ds 1994:51) framfördes bl.a. att uppfattningen om vad som hör, eller bör höra till den personliga integriteten förändras med tidens gång och den allmänna samhällsutvecklingen. Det är med andra ord svårt att ge ett sådant begrepp en tydligare avgränsning än att det innefattar vad som normalt framstår som en angelägenhet att värna om för att den enskilde ska vara tillförsäkrad en rimlig, fredad, privat zon.

I propositionen (prop. 2009/10:80) till grundlagsändringen 2010 resonerade regeringen kring svårigheten att definiera begreppet personlig integritet. Regeringen ansåg att förhållanden som medför att begreppet personlig integritet är svårt att definiera också medför att det är förenat med svårigheter att peka ut vilka specifika företeelser som är av sådant slag att de innebär ett betydande intrång i integriteten. Regeringen gav även uttryck för vad tidigare utredningar framhållit om behovet av att anpassa skyddet efter tidens gång och den allmänna samhällsutvecklingen. Vad som utgör ett betydande integritetsintrång måste, menade regeringen, bedömas utifrån de samhällsvärderingar som råder vid varje givet tillfälle. Dessa kan påverkas av en rad omständigheter, inte minst av den fortsatta tekniska utvecklingen men även av andra förhållanden i vår omvärld. I sista hand, menade regeringen, är det riksdagen som får avgöra vilka företeelser som är av så ingripande karaktär att de inte bör kunna begränsas på annat sätt än genom lag och med tillämpning av det kvalificerade förfarandet vid inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna.

9.2.4 Rätten till personlig integritet är inte absolut

Rätten till skydd för den personliga integriteten är inte absolut, utan kan bli föremål för inskränkningar. Skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot motstående legitima och grundläggande värden och intressen. Sådana intressen kan vara exempelvis

Sid 276(1101)

yttrandefrihet, informationsfrihet, offentlighet, brottsbekämpning samt effektiv och korrekt ärendehandläggning hos myndigheter. Avvägningar mellan behovet av skydd för den personliga integriteten och andra intressen har skett och sker i lagstiftningen. Som exempel kan nämnas bestämmelser i OSL som ger en möjlighet att lämna ut uppgifter, som kan omfattas av sekretess, efter en prövning av risken för skada som ett utlämnande innebär. Dessutom finns i registerförfattningar angivet under vilka förhållanden som vissa statliga och kommunala myndigheter får behandla personuppgifter och under vilka förutsättningar uppgifter får lämnas ut. En väl fungerande samhällsorganisation kommer alltid att medföra intrång i enskildas personliga integritet. Av avgörande betydelse är vad som härvid kan tolereras och vad som utgör oacceptabelt intrång i den personliga integriteten.

9.3 Uppgifternas integritetskänslighet

Personuppgifternas karaktär och art har stor betydelse för vilka integritetsrisker som ett utbyte och en behandling av uppgifterna kan medföra. Utgångspunkten enligt dataskyddsförordningen och brottsdatalagen är att känsliga personuppgifter inte alls får behandlas (artikel 9.1 i dataskyddsförordningen och 2 kap. 11 § brottsdatalagen). Båda tillåter dock att behandling får ske enligt vissa angivna förutsättningar genom att det är föreskrivet i nationell rätt, antingen genom generell reglering (3 kap. 2–7 §§ dataskyddslagen eller 2 kap. 11–14 §§ brottsdatalagen) eller i särskilda registerförfattningar. Vidare innehåller brottsdatalagen och dataskyddslagen som utgångspunkt ett generellt sökförbud på känsliga personuppgifter. Undantag medges i vissa fall då syftet med sökningen är avgörande (3 kap. 3 § dataskyddslagen och 2 kap. 14 § brottsdatalagen). Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen innehåller även särskilda bestämmelser för om och i så fall hur personuppgifter om lagöverträdelser får behandlas (artikel 10 i dataskyddsförordningen och 3 kap. 8 § dataskyddslagen).

Utredningen konstaterar att förslagen om utökat informationsutbyte kommer innebära att känsliga personuppgifter kan komma att utbytas. Det avser exempelvis uppgifter om hälsa. Även uppgifter om lagöverträdelser, som har ett starkt skydd men ändå inte är

Sid 27(1101)

sådana särskilt känsliga personuppgifter, kan komma att behandlas. Vidare kommer personnummer och samordningsnummer, som är extra skyddsvärda personuppgifter (3 kap. 10 § dataskyddslagen), att behandlas. Även uppgifter som kan uppfattas som tämligen harmlösa kommer att behandlas.

Uppgiftsutbytet kommer att innefatta behandling av uppgifter om såväl fysiska som juridiska personer. Det utökade informationsutbytet kommer att avse uppgifter som är sekretessbelagda enligt OSL, men även offentliga uppgifter. Uppgifterna kan efter utlämnandet komma att omfattas såväl av en svagare, som av en starkare sekretess. Eftersom flera typer av beslut hos många myndigheter är offentliga, kan i de fall uppgifterna ingår i dessa, få till konsekvens att de kommer att bli offentliga. Behandlingen kommer att ske i författningsreglerade verksamheter och som i många fall omfattas av särskilda registerförfattningar.

Det utbyte av personuppgifter som de föreslagna bestämmelserna kan komma att generera är i stort sett samma kategorier av uppgifter som det redan i dag finns stöd för att utbyta. Dessa utbyten har redan bedömts vara förenliga med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Antalet personuppgifter som kan lämnas med stöd av de föreslagna bestämmelserna är vidare genom utformningen av förslagen begränsade och får bara behandlas om de behövs i myndigheternas respektive verksamheter. Utredningens bedömning är att överskottsinformation kan minimeras med de föreslagna bestämmelserna och att intrånget i den personliga integriteten i vissa fall dessutom kan komma att bli mindre än i dagsläget.

9.4 Utredningens förslag är förenliga med skyddet för den enskildes personliga integritet

Utredningens bedömning: Den samlade effekten av utredningens förslag är förenlig med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den enskildes personliga integritet.

Personuppgiftsbehandlingen är nödvändig och tillåten på det sätt som krävs enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen och 2 kap. 1 § brottsdatalagen.

Det finns inga realistiska alternativa vägar för att nå samma resultat och som är mindre integritetskänsliga
Vidtagna och befintliga skyddsåtgärder anses tillräckliga.

Sid 278(1101)

Intresset att skydda det allmänna och gemensamma väger tungt

Informationsutbyte är en nödvändig förutsättning för att det allmänna ska fatta korrekta beslut

Utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande statliga ersättningar ska vara korrekta och endast gå till de mottagare som de är avsedda för. Det är också angeläget att motverka arbetslivskriminalitet vilket anses vara ett omfattande och växande samhällsproblem. Vidare behöver de rättsliga förutsättningarna förbättras så att myndigheter och andra som utför förvaltningsuppgifter på ett mer övergripande plan kan bidra till att andra myndigheter samt andra organ som omfattas av OSL får tillgång till uppgifter som de behöver i sin författningsreglerade verksamhet. Detta för att de, inom sitt verksamhetsområde, ska kunna fatta korrekta beslut som avser enskilda.

Vid bedömningen av om de nu aktuella förslagen kan godtas från integritetsskyddssynpunkt är det av betydelse att behovet av ett informationsutbyte är en konsekvens av utformningen av de materiella regelverk som styr de offentliga organens verksamhet. De materiella regelverken förutsätter att uppgifter inhämtas från andra aktörer. Regelverken har beslutats av riksdagen och i några fall av regeringen. I många fall är alltså ett informationsutbyte mellan olika aktörer en förutsättning för att t.ex. en beslutande myndigheten ska kunna få det underlag som behövs för att kunna fatta beslut i ett ärende. Det gäller för förvaltningen i allmänhet och för välfärdssystemen i synnerhet. Det torde i normalfallet därför vara svårt att motivera att informationsutbytet som är en nödvändig följd av de materiella bestämmelsernas utformning skulle utgör oacceptabla intrång i den personliga integriteten (jfr prop. 2000/01:129 *Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet*, s. 39).

Utredningen anser att motsvarande gäller informationsutbyte som syftar till att kontrollera de underlag som läggs till grund för beslut i förhållande till enskilda. Utredningens förslag om en ny

generell sekretessbrytande bestämmelse och förslaget att i större utsträckning dela offentliga uppgifter syftar till sådan kontroll. De syftar också till att minska det glapp som finns mellan myndigheters uppdrag och förutsättningarna att utföra dem. Ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte är viktigt, inte bara ur ett statsfinansiellt perspektiv, utan också för att upprätthålla förtroendet för den offentliga förvaltningen. Med ett försämrat förtroende riskerar viljan att vara med och finansiera det gemensamma att på sikt urholkas. Intresset för att skydda det allmänna och gemensamma väger därför tungt.

Medborgarna har förväntningar på det allmänna

Medborgarnas förtroende för välfärdssystemens legitimitet är centralt. Frågor som rör personlig integritet har till stor del kommit att handla om möjligheten att kontrollera spridning och användning av personlig information. Utredningen kan konstatera att vilken information som olika personer vill hålla för sig själva eller dela med andra varierar. En uppgift som inte är känslig i det sammanhang där den lämnas ut, kan bli känslig t.ex. om den sammanställs med andra uppgifter. Även skälen till att man vill hålla information för sig själv varierar. Detta innebär att vad olika personer anser hör till den personliga sfären varierar också mellan individer, och förändras över tid (jfr SOU 2016:41).

Myndigheter och utredningar har genomfört attitydundersökningar om befolkningens inställning till bidragsmoralen i samhället. En nyligen genomförd enkätundersökning från Ekonomistyrningsverket pekar på att många tror att bidragsfusket är omfattande och risken att upptäckas är låg. Respondenterna i undersökningen är positiva till ökade kontroller och utökat informationsutbyte. En attitydundersökning från KUT-delegationen pekade på att det i dag finns en acceptans, till och med en vilja, hos allmänheten till ökat informationsutbyte mellan myndigheter.

För att motverka felaktiga utbetalningar och arbetslivskriminalitet har ett antal åtgärder vidtagits, både på myndighetsnivå och från regeringen. Till exempel har olika myndighetsövergripande samarbeten såsom eSam och MUR-samarbetet inletts. Kretsen av myndigheter som omfattas av LUS har vidgats. Underrättelseskyldig-

heten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har utökats till att omfatta även pensioner och sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (prop. 2018/19:132 *Ett starkare skydd för välfärdssystemen*, bet. 2018/19:SfU8, rskr. 2019/20:13). CSN:s instruktion har kompletterats med uppgiften att motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs (SFS 2017:1114). Parallellt med denna utredning arbetar 2021 års bidragsbrottsutredning (dir. 2021:39), Delegationen mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74) och organisationskommittén för inrättande av Utbetalningsmyndigheten (dir. 2022:8). Rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har bildats vid Ekonomistyrningsverket (SFS 2021:663). Frågor som gäller utökat informationsutbyte mellan myndigheter förekommer också regelbundet i den politiska debatten (se t.ex. RD 2021/22:99, 2022-04-20 och RD 2021/22:86, 2022-03-23).

Ett ärende hos en myndighet eller en arbetslöshetskassa ska vara ordentligt utrett, parternas intressen ska tillgodoses på ett rimligt sätt och besluten ska vara korrekta och väl motiverade. När det gäller utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande statliga ersättningar ska de gå till de mottagare som de är avsedda för. Utredningen anser att en situation där den som ska fatta ett beslut av integritetsskäl inte får del av relevant information och därmed är förhindrade från att säkerställa att beslutet blir riktigt får konsekvenser för medborgarnas förtroende för det allmänna. Risken för felaktiga beslut, exempelvis felaktiga utbetalningar eller att ett stöd på felaktiga grunder inte beviljas, utmanar förtroendet för det allmänna och legitimiteten i välfärdsystemen. Motsvarande gäller risken för arbetslivskriminalitet. Om myndigheter som deltar i samverkan inte har möjlighet att effektivt undersöka arbetsplatser i syfte att kontrollera att de regelverk de förfogar över följs kan det väntas påverka efterlevnaden av regelverken, vilket får konsekvenser för arbetsmarknaden och näringslivet. Utredningen anser därför att om skyddet för den enskildes personliga integritet ges för stor vikt i förhållande till andra intressen så att fusk och kriminalitet samt andra överträdelser av regelverk skyddas från samhällets kontroller, försvagas förtroendet för det allmänna åtagandet.

Informationsutbytet bör vara i takt med tiden

Sid 281(1101)

Utredningen har tagit ställning för att uppgifter i större utsträckning ska kunna utbytas elektroniskt. Frågan om elektroniskt informationsutbyte mellan statliga och kommunala myndigheter har varit föremål för flera olika utredningar som har behandlat de avvägningar som behöver göras vid ett utökat elektroniskt uppgiftslämnande. I dessa sammanhang har bl.a. framhållits att skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot de viktiga allmänintressen som kan motivera ett utökat informationsutbyte, såsom att informationsutbytet kan leda till en ökad effektivitet hos myndigheter, ge den enskilde bättre service och behövas för att genom bättre kontrollmöjligheter undvika att välfärdssystemen undergrävs av bidragsbrott och felaktiga utbetalningar (jfr prop. 2007/08:160 *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 48). Skillnaden mellan att uppgifter utbyts på papper eller elektroniskt ska inte heller överdrivas ur integritetssynpunkt. Med modern teknik kan text på papper förhållandevis enkelt omvandlas till elektroniska uppgifter. I lagstiftningsarbetet har också regeringen vid tidigare tillfälle bedömt att det inte finns några bärande skäl till att skilja på elektroniskt informationsutbyte och informationsutbyte på papper (prop. 2000/01:33 *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 111 f). Även EU-lagstiftaren har gjort bedömningen att man inte borde göra skillnad på olika former av uppgiftsutlämnande (skäl 15 till dataskyddsförordningen). Inte heller brottsdatalagen innehåller några särskilda bestämmelser som reglerar formen för uppgiftsutlämnande. De kompletterande brottsdatalagarna samt andra registerförfattningar innehåller emellertid sådana bestämmelser.

Till skillnad från manuella överföringar kan en elektronisk överföring avse på förhand definierade uppgifter. Härigenom motverkas riskerna för att överskottsinformation lämnas ut. Elektroniskt uppgiftsutbyte ställer också krav på autentisering och auktorisering. En manuell hantering som görs vid en förfrågan kan i dag automatiserats i en process där båda parter tillsammans säkerställer att endast behörig myndighet och behöriga personer får del av uppgifterna.

Utlämnande av personuppgifter elektroniskt kan dock innebära risker för den personliga integriteten. Elektroniskt informationsutbyte innebär utökade möjligheter för mottagaren att bearbeta en

större mängd personuppgifter. Sådan bearbetning kan i sig utgöra ett intrång i skyddet för den enskildes personliga integritet. Utlämnandet innebär nämligen som regel att mottagaren kan bearbeta informationen, t.ex. genom att samköra den med information som hämtas från andra källor. När det gäller hur personuppgifterna får behandlas hos mottagaren aktualiseras frågan skyddet mot övervakning och kartläggning. I detta avseende vill utredningen framhålla att de uppgifter som kan förväntas utbytas med stöd av de föreslagna bestämmelserna endast får behandlas i den utsträckning som det är tillåtet för den mottagande myndigheten eller arbetslöshetskassan. Det innebär att, även om förslagen leder till att fler personuppgifter än tidigare kommer utbytas är behandlingen för mottagaren bara tillåten i vissa angivna fall.

Grundlagsskyddet i RF om förbud mot övervakning och kartläggning, dataskyddsförordningens samt brottsdatalagens bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas utgör en yttre ram för hanteringen av personuppgifter. Utredningen anser att den allmänna samhällsutvecklingen och regeringens mål på digitaliseringsområdet ställer krav på att informationsutbytet ska vara i takt med tiden och som huvudregel ske elektroniskt. Den behandling som det utökade informationsutbytet leder till ska ha stöd i författningar som reglerar behandlingen av personuppgifter i en viss verksamhet. Utredningen anser därför att ett utökat elektroniskt uppgiftsutbyte i enlighet med utredningens förslag inte innebär ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § RF.

Den enskildes insyn och sekretessen för uppgifterna bidrar till att skydda den enskildes integritet

Det ska vara klart och tydligt för den enskilde hur myndigheter och andra organ behandlar deras personuppgifter. Enskilda ska alltså veta att personuppgifter samlas in, varför det sker och hur uppgifterna sedan används av dem. Detta följer av dataskyddsförordningen och brottsdatalagen. Den enskilde kommer också i många fall att få del av inhämtade uppgifter innan ett ärende avgörs. Huvudregeln är att innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den enskilde underrättas om allt material av betydelse för beslutet och ges tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet om avgörandet går parten emot. Att även sådana uppgifter som myndigheter och andra

Sid 288(1101)

organ får från annan än den enskilde kommuniceras med denne är givetvis av avgörande betydelse för att skyddet för den personliga integriteten ska kunna garanteras.

Enligt utredningens bedömning kommer också skyddet för den personliga integriteten att bibehållas även efter utbytet då utredningen i respektive förslag bedömt att uppgifterna omfattas av ett tillfredsställande sekretesskydd efter utlämnandet. Utredningen vill dessutom framhålla att det är av betydelse för kraven på skydd för den personliga integriteten att de myndigheter samt andra organ mellan vilka rutinmässiga elektroniska informationsutbyten upprättas, är införstådda med vilka uppgifter som omfattas av utbytena och vad dessa uppgifter får användas till. Berörda handläggare måste ges information om detta samt hur uppgifter som inhämtas från andra ska och får användas, exempelvis om fråga är om uppgifter som omfattas av ett ärende eller om uppgifterna i första hand utgör underlag för att bedöma om ett ärende behöver inledas. Utredningen förutsätter att berörda myndigheter och andra organ som omfattas av bestämmelserna, vid upprättandet av rutinmässiga uppgiftsutbyten, genom samråd med varandra och genom andra insatser inom den egna verksamheten ser till att det i detta avseende skapas ytterligare garantier för skyddet för den personliga integriteten.

Det finns inga realistiska alternativa vägar för att nå samma resultat och som är mindre integritetskänsliga

Ett alternativ till att utöka informationsutbytet mellan olika myndigheter och andra organ som omfattas av OSL är att uppmana den enskilde att i större utsträckning komma in med kompletterande underlag. Det skulle i många fall innebära att respektive myndighet eller organ i hög utsträckning måste inhämta uppgifter från medborgarna för sin handläggning, vilket innebär att medborgarnas kontaktytor med myndigheter är fler än nödvändigt. Ett sådant alternativ skulle emellertid inte tillgodose behovet att kontrollera och verifiera lämnade uppgifter. Enligt utredningens bedömning skulle det också kunna leda till en mer omfattande personuppgiftsbehandling än vad som är nödvändigt, eftersom risken för mängden överskottsinformation ökar.

I samband med utredningens kartläggning (*bilaga 2*) framfördes att det i dag förekommer att den enskilde behöver skicka in samma

underlag flera gånger till olika myndigheter. Vid kontroller av arbetsplatser kan en arbetsgivare besvara samma fråga flera gånger, eftersom de deltagande myndigheterna inte får dela svaret med varandra. Att utöka informationsutbytet kan väntas leda till att medborgarnas kontakter med myndigheterna minskar i antal och förenklas. Myndigheterna kan med de föreslagna bestämmelserna på ett bättre sätt verka för att intrånget i den enskildes personliga sfär minskar. Dessutom minskar risken för felaktiga uppgifter om myndigheter hämtar uppgifter från varandra jämfört med om den enskilde ska lämna en uppgift till flera olika myndigheter. Intresset av att uppgifter inte utbyts står här i kontrast till intresset av att minska inblandningen i den enskildes privata sfär.

Utredningens bedömning är att det inte är möjligt att uppnå syftet att säkerställa korrekta beslutsunderlag med mindre integritetskänsliga alternativ. Enligt utredningen finns det dessutom fördelar för den enskilde att fler uppgifter utbyts så att denne inte själv behöver lämna fler uppgifter än nödvändigt.

Vidtagna och befintliga skyddsåtgärder anses tillräckliga

Vad gäller förslaget om att utbyta sekretessbelagda uppgifter i större utsträckning (kapitel 4) har tillämpningsområdet begränsats. Endast uppgifter som behövs för författningsreglerad verksamhet får utbytas. Vidare är bestämmelsens tillämpningsområde begränsat till att endast bryta viss sekretess och det ska dessutom göras en intresseavvägning innan ett utlämnande kan ske. Även den föreslagna bestämmelsen som gör det möjligt att utbyta offentliga uppgifter i större utsträckning har ett begränsat tillämpningsområde som innebär att offentliga personuppgifter får lämnas ut elektroniskt om de kan antas vara av betydelse för en annan myndighets verksamhet (kapitel 5). Utöver detta följer bl.a. av personuppgiftsansvaret att den registrerades rättigheter ska skyddas genom att lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder ska vidtas.

Utredningen bedömer att begränsningen av bestämmelsernas tillämpningsområden utgör integritetshöjande åtgärder till skydd för de personuppgifter som kommer att bli behandlade. Tillämpliga sekretessbestämmelser hos mottagaren utgör ett tillräckligt skydd för den enskildes integritet. Därutöver är utlämnande och motta-

Sid 285(1101)

gande organ personuppgiftsansvarig och ålagda ett ansvar för de behandlingar av personuppgifter som utförs. Sammantaget är det utredningens bedömning att de skyddsåtgärder som gäller och kommer att gälla är adekvata och tillräckliga och att några ytterligare skyddsåtgärder inte behövs.

Sammanfattande bedömning

Utredningens förslag syftar till att säkerställa att alla myndigheter och andra organ som enligt OSL jämställs med myndigheter har korrekta beslutsunderlag i alla typer av ärenden. Förslagen är utformade på ett ändamålsenligt sätt för att möta det breda behov av uppgiftsutbyte som föreligger för att uppnå detta och för att motverka att oförutsedda hinder uppstår. Utredningens förslag har utarbetats med utgångspunkt i utredningens bedömningar i delrapporten (*bilaga 2*). Utredningen menar att regelverket är svåröverskådligt och att det finns ett glapp mellan myndigheternas uppdrag och de rättsliga förutsättningarna att fullgöra det. De förslag som utredningen lämnar väntas omhänderta dessa problem samtidigt som regelverket blir tydligare för allmänheten. Behovet att utöka informationsutbytet är omfattande och framgår i anslutning till förslagen i kapitel 4–8. Problembilden vad avser hinder i form av sekretess för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte mellan myndigheter har dessutom beskrivits i ett antal andra utredningar och rapporter. Utredningens förslag har utarbetats för att de som utför förvaltningsuppgifter i sin respektive författningsreglerade verksamhet ska kunna bidra till ett helhetsansvar för staten.

En förutsättning för att få behandla personuppgifter enligt dataskyddsförordningen och brottsdatalagen är att informationsutbytet och personuppgiftsbehandlingen är nödvändig utifrån de avsedda ändamålen. Mot bakgrund av den problembild som etablerats under senare år, allmänhetens förväntningar och, inte minst, utredningens bedömning om att myndigheterna i dag inte har förutsättningar att fullt ut genomföra sitt uppdrag menar utredningen att nya bestämmelser som undanröjer hinder för informationsutbyte är motiverat. Föreslagna bestämmelser ger värdefulla verktyg som gör det möjlighet att effektivisera arbetet inom respektive uppdrag. När det

gäller frågan om övervakning och kartläggning har utredningen konstaterat att de personuppgifter som kan förväntas utbytas, hos mottagaren, endast får behandlas i enlighet med det nuvarande regelverket. Utbytet och behandlingen av personuppgifter kan komma att avse uppgifter av integritetskänslig karaktär. Med förslagens utformning har emellertid informationsutbytet begränsats till ett minimum. De skyddsåtgärder som följer av dataskyddsförordningen, dataskyddslagen, brottsdatalagen eller myndigheters registerförfattningar för behandling av integritetskänsliga personuppgifter bedöms tillsammans med eventuell tillämplig sekretessreglering vara tillräckliga även efter ett utbyte. Det ansvar som ett personuppgiftsansvar innebär, ger dessutom ytterligare skydd mot det intrång i den personliga integriteten som ett utökat uppgiftsutbyte innebär.

Sammanfattningsvis är det utredningens bedömning att effekten av utredningens förslag är förenlig med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den enskildes personliga integritet. Den personuppgiftsbehandling som förslagen kan komma att ge upphov till är, vid avvägningen mellan behovet av ett utökat informationsutbyte för statliga och kommunala myndigheter och andra som omfattas av OSL och den enskildes rätt till skydd mot intrång i den personliga integriteten, också nödvändiga på det sätt som dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och brottsdatalagen ställer krav på. Förslagen anses mot den bakgrunden sammantaget vara proportionerliga. Utredningen bedömer att de föreslagna bestämmelserna uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionerliga mot det legitima mål som eftersträvas (jfr artikel 6.3 b i dataskyddsförordningen).

När det gäller ett utlämnande av uppgifter som behandlas av brottsbekämpande myndigheter ska det också framhållas att eftersom de föreslagna bestämmelserna föreskriver en möjlighet, men ingen skyldighet att lämna ut uppgifter, ska utlämnande behörig myndighet pröva om det är nödvändigt och proportionerligt att lämna ut uppgifterna (2 kap. 4 § andra stycket och 22 § andra stycket brottsdatalagen). Detta beror på att det av förarbetena till 2 kap. 4 och 22 §§ brottsdatalagen framgår att när det gäller bestämmelser som inte innebär en skyldighet kan lagstiftaren inte anses ha gjort de överväganden som framgår av bestämmelserna i förväg (jfr prop. 2017/18:232 s. 138).

Förslagen innebär inte ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § RF.

10 Övriga konsekvenser av förslagen

10.1 Inledning

Enligt uppdragsbeskrivningen ska utredningen bedöma de offentligfinansiella konsekvenserna av förslagen. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredningen föreslå hur dessa ska finansieras. Kostnader för specifika myndigheter ska redovisas separat. I arbetet med att analysera konsekvenserna av förslagen har utredningen i övrigt utgått från vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474).

Utredningen redovisar också i detta kapitel ett resonemang om konsekvenserna av ett oförändrat regelverk som stöd för den fortsatta beredningen av förslagen. Utredningens överväganden om förslagens överensstämmelse med skyddet för den enskildes personliga integritet redovisas separat (kap. 9).

10.2 Utredningens förslag

I promemorian lämnas förslag till utökade möjligheter till informationsutbyte mellan statliga myndigheter, kommuner och andra organ, som vid tillämpningen av OSL ska jämställas med myndigheter.[49] Förslagen syftar till att säkerställa att myndigheter och andra organ som omfattas av OSL har korrekta beslutsunderlag. Det gäller i synnerhet de myndigheter som har i uppdrag att förebygga felaktiga utbetalningar samt motverka bidragsbrott och arbetslivskriminalitet.

[49] I kapitlet hänvisas till organ vilket i sammanhanget ska uppfattas som sådana organ som i OSL jämställs med myndigheter, t.ex. arbetslöshetskassor.

Sid 289(1101)

Förslagen tar sin utgångspunkt i utredningens kartläggning av behovet av utökat informationsutbyte (*bilaga 1* och *2*) och i den problembild som har beskrivits i ett antal utredningar och rapporter gällande felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet.

Förslagen kan delas in i fyra övergripande delar. Det gäller införandet av en generell sekretessbrytande bestämmelse i OSL som möjliggör för myndigheter att utbyta sekretessbelagda uppgifter om uppgifterna behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra författningsreglerad verksamhet (kapitel 4). Det gäller att myndigheter bör ges utökad möjlighet att på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter (kapitel 5). Det handlar också om nya uppgiftsskyldigheter. De som berörs av uppgiftsskyldigheterna är Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och kommunerna (kapitel 6). Den sista delen avser förslag gällande utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte på annat sätt än direktåtkomst för Arbetsförmedlingen och CSN (kapitel 7). Utöver dessa delar lämnar utredningen ett särskilt förslag som gäller Migrationsverkets tillgång till lägenhetsregistret (kapitel 8).

Till grund för förslagen ligger de bedömningar som redovisas i kapitel 4–8.

10.3 Konsekvenser av ett oförändrat regelverk

10.3.1 Det kostar för mycket att inte åtgärda det som kan åtgärdas

Ersättningar till enskilda eller som avser enskilda uppgick enligt en rapport från Ekonomistyrningsverket till sammanlagt närmare 350 miljarder kronor exklusive ålderspensionssystemet år 2020.[50]

KUT-delegationen uppskattade i sitt betänkande *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:59) att de felaktiga utbetalningarna år 2018 uppgick till ca 18 miljarder kronor vilket då motsvarade 5,5 procent av de studerade utbetalningarna (SOU 2019:59 s. 254). Osäkerhetsintervallet uppgick emellertid till 3,5–8 procent, eller 11–27 miljarder

[50] ESV rapport 2021:37 *Underlag inför 2022 års omfattningsstudier*, s. 8.

kronor (SOU 2019:59 s. 19). De sex ersättningssystemen sjukersättning, sjukpenning, assistansersättning, tillfällig föräldrapenning, lönebidrag och nystartsjobb ansågs särskilt utsatta då de svarade för nästan hälften av de uppskattade felaktiga utbetalningarna. Svartarbete ansågs vara en stor orsak till felaktiga utbetalningar då det orsakade närmare 12 procent av de totalt uppskattade felen (SOU 2019:59 s. 131).[51] Enligt KUT-delegationen var oriktiga uppgifter orsaken till ungefär tre av fyra felaktigt utbetalda kronor från välfärdssystemen (SOU 2019:59 s. 23). En betydande andel av dessa utbetalningar bedömdes vara orsakade av bidragsbrott. Det fanns dock stora skillnader mellan olika ersättningssystem.

Tidigare utredningar har också lyft fram att det finns tecken på att den brottslighet som riktas mot välfärdssystemen har blivit mer organiserad och systematisk under senare år, och att företag i allt större utsträckning används som verktyg för att begå brott (SOU 2017:37).

När det gäller arbetslivskriminalitet har en oroande utveckling gällande fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet observerats under senare år. Arbetslivskriminalitet kan handla om arbetskraftsexploatering, ekonomisk brottslighet, bidragsbrott, människohandel, brott mot utlänningslagen och brott mot arbetsmiljöregler. Det drabbar såväl arbetstagare och företag som samhället i stort. Det leder till osäkra arbetsvillkor och kränkningar av arbetstagares rättigheter. Företag som följer reglerna tvingas konkurrera med oseriösa företag.[52]

Utredningen kan konstatera att det förekommer att välfärdssystemen missbrukas avsiktligt i syfte att få felaktiga utbetalningar och för att undanhålla skatt samt för annan brottslighet. En kombination av åtgärder behövs för att motverka detta. Om utredningens förslag inte genomförs kan de problem som relaterar till informationsutbyte och som avser felaktiga utbetalningar, arbetslivskriminalitet och annan därtill relaterad brottslighet förväntas kvarstå. I förlängningen leder dessutom felaktiga utbetalningar till att utrymmet minskar för satsningar och reformer som bidrar positivt till tillväxt och utveckling. Enligt utredningens bedömning

[51] För en utförligare redovisning av kopplingen mellan svartarbete och felaktiga utbetalningar, se KUT-delegationens underlagsrapport *Läckaget i välfärdssystemen, del 2*, s. 125–140.
[52] Se bl.a. Ds 2021:1 *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet*, s. 25 f, ISF och Brå 2011, *Bidragsbrott och skattebrott*. Brå 2015:18, *Intyget som dörröppnare till välfärden*. Brå 2016:10, *Kriminell infiltration av företag*.

Sid 291(1101)

kan inte heller de problem som uppmärksammats betraktas som något övergående som kommer att försvinna utan åtgärder.

10.3.2 Förtroendet för det allmänna riskerar att skadas

Som utredningen beskrivit i kapitel 3 är tillit till det offentliga en av grundstenarna för ett väl fungerande samhälle. I Sverige har välfärdssystemen en central roll. Systemen finansieras kollektivt av skattebetalarna. Bedrägerier, bidragsfusk och andra typer av välfärdsbrott undergräver förtroendet för samhället och tilliten mellan människor. Det är därför viktigt att bygga upp effektiva system för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

Samhällets medel ska användas till det de är ämnade för. Utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande statliga ersättningar ska vara korrekta och endast ske till de mottagare som de är avsedda för. Det betyder att rätt ersättning ska betalas ut till rätt person eller rätt företag i rätt tid och varken med ett för högt eller för lågt belopp.

Genom ett utökat informationsutbyte motverkas möjligheten att kringgå gällande regelverk på välfärdsområdet, skatteområdet och arbetslivsområdet. Utredningens förslag kan antas leda till att felaktiga utbetalningar, skattefusk, bidragsbrott och annan brottslighet i större uträckning upptäcks och på sikt kommer att minska. Felaktiga utbetalningar orsakar inte bara betydande ekonomiska förluster för det allmänna utan innebär också att systemen riskerar att tappa i legitimitet.

Om problemen inte åtgärdas riskerar tilltron till myndigheternas förmåga att hantera allmänna medel och utföra sina uppdrag att skadas. Vidare finns det på längre sikt en risk att förtroendet för välfärdsystemen urholkas och förmågan att upprätthålla dagens system undermineras.

10.3.3 Utan ändamålsenliga rättsliga förutsättningar finns en risk för ineffektiv förvaltning

Staten och kommunerna har ett delat ansvar för att allmänna medel används på det sätt som ger mest nytta för befolkningen.

I delrapporten konstaterade utredningen att det vid sidan av rättsliga begränsningar finns tekniska problem och tillämpningsproblem som gör att det finns brister i informationsutbytet. Även om myndigheterna utan ändrade rättsliga förändringar kan förväntas ha kapacitet att omhänderta vissa sådana problem kvarstår då bristerna i de rättsliga förutsättningarna. Varken förbättringar när det gäller att tillgodogöra sig de möjligheter som den tekniska och digitala utvecklingen för med sig eller t.ex. utbildningsåtgärder kommer kunna åtgärda de problem som kräver förändringar i regelverken.

Utredningens förslag om utökat elektroniskt informationsutbyte kan förväntas leda till en mer ändamålsenlig och effektiv handläggning. I förlängningen kan förslagen väntas ge allmänheten bättre och säkrare service. Om de förslag som utredningen lämnat avseende bättre möjligheter till elektroniskt informationsutbyte inte genomförs finns en risk att myndigheter och kommuner inte kan utforma sina system så att de stödjer en effektiv handläggning. Olika förutsättningar för statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att utbyta uppgifter elektroniskt innebär dessutom att det blir svårare att parallellt eller tillsammans utveckla nya informationsutbyten som kan bidra till enklare ansökningsförfaranden för enskilda och till minskad administration för berörda myndigheter.

10.4 Offentligfinansiella effekter

Statliga myndigheter, kommuner och andra organ utbyter redan i dag uppgifter för att säkerställa korrekta beslutsunderlag. Utredningens ambition är att förslagen ska åtgärda kvarvarande brister i de rättsliga förutsättningarna för informationsutbyte.

Förslagen om utökat informationsutbyte kommer att möjliggöra att fler uppgifter än i dag utbyts mellan myndigheter, kommuner och andra organ. Motivet till och grunden för förslagen är att minska felaktiga utbetalningar och underlätta myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser. Utredningens förslag medför även att statliga myndigheter och kommuner ges bättre förutsättningar att i vidare mening fullgöra sina uppdrag och därmed leva upp till de förväntningar som medborgarna har på dem.

Sid 293(1101)

På övergripande nivå kommer förslagen att innebära att regelefterlevnaden ökar. Detta oavsett om det handlar om utbetalningar från välfärdssystemen eller myndigheters kontroller och tillsynsarbete i övrigt.

Det kan inte uteslutas att statliga myndigheter, kommuner och andra kan behöva göra vissa investeringar och andra anpassningar för att utredningens förslag ska få full genomslagskraft. Utredningen bedömer emellertid att effektivitetsvinsterna överstiger kostnaderna för ett utökat informationsutbyte.

10.4.1 Direkta effekter av förslagen

Den främsta direkta effekten av utredningens förslag är att statliga myndigheter, kommuner och andra organ kan utbyta uppgifter som de behöver. Handlingsutrymmet när det gäller att säkerställa korrekta beslutsunderlag, genomföra kontroller och bedriva tillsynsverksamhet ökar. I vilken utsträckning handlingsutrymmet kommer till användning ankommer delvis på respektive myndighet, kommun eller organ.

När det gäller de föreslagna uppgiftsskyldigheterna kommer vissa statliga myndigheter och kommuner behöva göra vissa justeringar i sin verksamhet, vilket berörs nedan.

10.4.2 Indirekta effekter av förslagen

Indirekt kan förslagen förväntas medföra positiva offentligfinansiella effekter. Effekterna kommer dock sannolikt att fördelas ojämnt mellan olika områden beroende på hur bristerna fördelar sig mellan olika områden i dag.

Att göra en närmare beräkning av de offentligfinansiella effekter som förbättrade möjligheter till informationsutbyte i förlängningen kan väntas leda till är komplicerat. Utredningen bedömer emellertid att förslagen kan förväntas leda till dels besparingar i form av minskade felaktiga utbetalningar (såväl avsiktliga som oavsiktliga) från utbetalande statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, dels effektivitetsvinster.

Utredningen bedömer att förslagen om ett utökat informationsutbyte kommer att leda till att minska skattefelet eftersom kontroll-

Sid 294(1101)

verksamheten i vid mening kan förväntas bidra till att försvåra för företag som drivs av oseriösa personer att anlita svart arbetskraft. Om Skatteverket får tillgång till mer och bättre information om svartarbete, leder ett ökat informationsutbyte till att en del oseriösa företag börjar betala skatt. Samtidigt kan en del oseriösa företag förväntas lämna marknaden, vilket ökar möjligheterna för seriösa företag att växa, vilket då också ökar skatteintäkterna till det allmänna.

Den grundläggande principen om att den som ansöker om en förmån, ersättning eller annat stöd normalt är skyldig att visa att hen uppfyller villkoren för att få detta, hindrar inte att myndigheter, kommuner och andra organ inhämtar uppgifter från andra för att kontrollera riktigheten i uppgifterna och underlätta handläggningen av ansökan. Om myndigheternas beslutfattande enbart bygger på uppgifter som den enskilde tillhandahåller är risken för fel större än i fall uppgifter kan inhämtas från och bekräftas av andra statliga eller kommunala myndigheter. Myndigheten får därigenom tillgång till ett bättre underlag för sina beslut och kan dessutom kontrollera lämnade uppgifter i större utsträckning.

En annan indirekt effekt är att konkurrensvillkoren förbättras för majoriteten av näringslivet som följer lagar och andra regler.

I förlängningen kan förslagen om ett utökat informationsutbyte väntas ge allmänheten bättre och säkrare service. De effektivitetsvinster som informationsutbytet bidrar till kan väntas bidra till besparingar för statliga myndigheter, kommuner och andra organ, men även för samhället i stort eftersom efterlevnaden kan förväntas öka även på andra områden.

För att uppskatta effekterna av utredningens förslag när det gäller felaktiga utbetalningar kan ett räkneexempel göras utifrån de uppskattningar som KUT-delegationen gjorde i en av sina underlagsrapporter (*Läckaget från välfärdssystemen, del 1*). De ersättningar där de felaktiga utbetalningarna uppgår till högst belopp är, enligt KUT-delegationen, sjuk- och aktivitetsersättningar (4,5 miljarder kronor), sjukpenning (2,6 miljarder kronor), föräldrapenning (1,9 miljarder kronor), ekonomiskt bistånd (1,5 miljarder kronor), assistansersättning (1,2 miljarder kronor). Men felaktiga utbetalningar inom andra ersättningssystem uppgår också till stora belopp enligt beräkningarna. Några exempel är studiemedel (987 miljoner kronor), arbetslöshetsersättning (758 miljoner kronor), bostadstillägg för

Sid 295(1101)

pensionärer (628 miljoner kronor), lönebidrag (417 miljoner kronor) och aktivitetsstöd (372 miljoner kronor). Totalt sett uppgår storleken på de felaktiga utbetalningarna till 16,1 miljarder kronor enligt den uppskattning delegationen gjorde.

KUT-delegationen menade att tre fjärdedelar av alla felaktigt utbetalade ersättningar orsakades av oriktiga uppgifter. Om utredningens förslag får fullt genomslag kan man förvänta sig att de felaktiga utbetalningarna minskar väsentligt. Under antagandet att de felaktiga utbetalningarna fördelar sig jämnt över alla ersättningssystem, dvs. att tre fjärdedelar av 16,1 miljarder kronor beror på oriktiga uppgifter kan teoretiskt sett ända upp till 12 miljarder kronor stoppas med stöd av de föreslagna ändringarna, om de får fullt genomslag.[53]

En indirekt effekt av felaktiga utbetalningar är också att det förorsakar felaktiga avsättningar till den pensionsgrundande inkomsten. Som pensionsgrundande inkomst räknas alla inkomster som man betalar skatt för. Felaktiga utbetalningar innebär förenklat att avsättningen till den pensionsgrundande inkomsten blir felaktig. Det leder i sin tur till felaktiga pensionsutbetalningar längre fram i tiden. Förslagen om informationsutbyte kan väntas bidra till att minska en del av dessa problem.

I promemorian *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet* (Ds 2021:1) refereras uppskattningar av svarta arbetsinkomster i svensk ekonomi. Enligt promemorian handlar det om 91 miljarder kronor årligen, men då ingår inte icke-kontrollerbara uppgifter, det vill säga sådant arbete som sker helt utan myndigheters kännedom. Även om arbetet mot arbetslivskriminalitet inte kan förväntas medföra att svart arbetskraft helt kommer att försvinna, kan det antas att summan av storleken på svarta arbetsinkomster delvis kommer att minska som en indirekt effekt av utredningens förslag. Med tanke på det höga belopp som det sammanlagt handlar om kan det förväntas uppgå till stora intäkter för det allmänna. Att uppskatta storleken på intäkterna är komplicerat, men om man för enkelhetens skull antar att svartarbetet minskar med 10 procent till följd av ökat informationsutbyte skulle det leda till att det allmännas

[53] I sammanhanget kan tilläggas att även andra ändringar har genomförts i syfte att minska felaktiga utbetalningar. De positiva effekter som dessa ändringar har, får antas rymmas i utredningens bedömning eftersom utredningen inte har haft möjlighet att analysera effekterna närmare än så.

intäkter ökar med ca 4,5 miljarder med en genomsnittlig skattesats om 50 procent.

Till de besparingar och intäktsökningar som förslagen om utökat informationsutbyte kan bidra till kommer de effektivitetsvinster i form av snabbare handläggning och bättre beslutsunderlag som möjliggörs av förslagen.

På kostnadssidan kan en indirekt effekt av förslagen vara att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöva göra vissa investeringar i it-system, vilket utvecklas nedan.

10.5 Effekter för statliga myndigheter, kommuner och andra

De uppgifter statliga och kommunala myndigheter förfogar över varierar beroende på deras olika uppdrag eller åligganden. Möjligheterna att genom utökat informationsutbyte bidra till andras verksamheter är alltså olika för olika myndigheter. Exempelvis förfogar Skatteverket över många uppgifter som andra har uttryckt behov av (se utredningens delrapport i *bilaga 2*) medan andra snarare kommer att vara mottagare av uppgifter. Skillnaderna i behov och möjligheterna att bidra till andras verksamhet gör att kostnader förknippade med de åtgärder som behövs för att förslagen ska få full genomslagskraft inte kommer att fördelas jämnt mellan olika myndigheter.

Utredningen har efterfrågat underlag från de statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer som omfattas av utredningens behovsinventering i delrapporten, för att närmare beräkna de ekonomiska konsekvenserna för dessa. Med anledning av de tidsramar som de berörda myndigheterna har haft till sitt förfogande bör inrapporterade uppgifter uppfattas som preliminära. Motsvarande gäller för SKR när det gäller effekter för kommuner och för Sveriges A-kassor när det gäller effekter för arbetslöshetskassorna.

Nedan redogör utredningen för de redovisade effekter som inkommit samt utredningens bedömning av dessa. Eftersom de generella bestämmelser för informationsutbyte som föreslås i kapitel 4 och 5 inte innebär någon skyldighet att på eget initiativ lämna uppgifter bör, enligt utredningens mening, risken för att utredningens förslag blir alltför betungande att vara liten. Det kan dessutom antas att ett antal myndigheter som omfattas av förslagen

Sid 297(1101)

kommer att ha ett ytterst begränsat behov av, om ens något, att lämna uppgifter till andra myndigheter, utöver de möjligheter som redan finns i dag.

Förslagen om uppgiftsskyldighet kan ha vissa konsekvenser som myndigheterna inte själva kan styra över. För mottagande myndigheter handlar det om att ta emot uppgifter som lämnas ut.

Det utökade informationsutbyte som förslagen väntas medföra innebär att statliga myndigheter, kommuner och andra organ i högre utsträckning kommer att behöva prioritera arbetet med skyddsåtgärder såsom behörighetsbegränsningar, rutiner för att avsluta personuppgiftsbehandling, rutiner för gallring osv. för att säkerställa ett bibehållet skydd för den enskildes personliga integritet.

10.5.1 Effekter för statliga myndigheter

Effekter för de myndigheter som beretts tillfälle att komma in med underlag

Försäkringskassan har framfört att ett utökat informationsutbyte kommer leda till att myndigheten kan förhindra fler felaktiga utbetalningar och försök till bidragsbrottslighet. Förslagen kan även innebära att antalet återkravsärenden och fordringsärenden minskar då fler ärenden kan bli rätt från början. Myndigheten har uppskattat att kostnaderna för förslaget uppskattas till mellan 20 och 40 miljoner kronor och att det rör sig om en ökning av mellan 13 och 30 årsarbetskrafter.

Pensionsmyndigheten har framfört att förslagen i förlängningen kan leda till att fler kontrollärenden kan hanteras, på grund av det ökade informationsutbytet.

Kronofogdemyndigheten lyfter fram att förslagen kommer innebära behov av vissa implementeringsåtgärder, främst i form av utbildningsåtgärder. Dessa bedöms emellertid kunna rymmas inom befintliga budgetramar.

Utifrån antagandet att fler uppgifter delas mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor bedömer Polismyndigheten att ärendemängden kommer att öka, vilket i sin tur leder till ökade kostnader för myndigheten.

För Inspektionen för vård och omsorgs del kan eventuella kostnader uppstå, primärt avseende investeringar i tekniska lös-

ningar för säker informationsbehandling. Myndigheten bedömer emellertid att det kommer uppvägas av effektivare arbetssätt och den ökade måluppfyllelse som ett ökat informationsutbyte möjliggör.

Arbetsmiljöverket bedömer att förslagen inte kommer att öka myndighetens arbetsbelastning eller kostnader av andra slag i påtaglig utsträckning.

CSN har framfört att myndigheten kan behöva utveckla tekniska lösningar för ett automatiserat och elektroniskt informationsutbyte för det fall det visar sig att andra myndigheter har ett rutinmässigt behov av uppgifter som CSN förvarar. Motsvarande gäller om andra myndigheter har uppgifter som CSN rutinmässigt har behov av. Förslaget om utökade uppgiftsskyldigheter (kap. 6) bedömer CSN kommer att medföra utvecklingskostnader om 6,5 miljoner kronor. Därutöver tillkommer en årlig förvaltningskostnad om 0,7 miljoner kronor. Med beaktande av avskrivningstider anser myndigheten att kostnaden uppgår till ca 3,2 miljoner kronor årligen de närmsta tio åren.

Effekter för andra statliga myndigheter

Förslagen om utökat informationsutbyte i kapitel 4 och 5 omfattar hela myndighetssfären och de organ som jämställs med myndigheter enligt OSL. Förslagen kommer emellertid för många statliga myndigheters del att ha en begränsad effekt, eftersom de typiskt sett inte förfogar över uppgifter som andra myndigheter behöver. Med hänsyn till att de sekretessbrytande bestämmelser som föreslås inte innebär en skyldighet att på eget initiativ lämna ut uppgifter bör, enligt utredningens mening, förslagen inte innebära sådana ökade kostnader för andra statliga myndigheter som inte kan hanteras inom deras befintliga anslag.

Aktuella förslag är inte avsedda att innebära någon förändring vad gäller domstolarnas återhållsamhet när det kommer till att lämna ut uppgifter som uppkommit under handläggningen av ett mål. Den effekt som förslagen antas leda till för domstolarna får därför sammantaget anses marginell och kan därmed hanteras inom deras tilldelade medel.

Utredningens bedömning

Utredningen bedömer att förslagen när de fått genomslag innebär att, även om det är svårt att mäta, frågor om offentlighet och sekretess blir mindre arbetskrävande för myndigheterna. Utredningen konstaterar att kostnaderna som följer av förslagen i huvudsak handlar om investeringar i och förvaltning av it-system samt utbildning. Härtill förväntas myndigheterna behöva prioritera samarbetet myndigheterna emellan för att åstadkomma den sortens överenskommelser som förslagen om de generella bestämmelserna delvis förutsätter.

De samarbeten som utredningen har kommit i kontakt med under utredningen, t.ex. MUR-samarbetet och samverkan mot arbetslivskriminalitet kan utgöra utgångspunkten för myndigheternas kommande arbete i dessa frågor. Denna typ av samarbeten kan antas rymmas inom den allmänna skyldighet att ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet som finns i 6 § myndighetsförordningen.

Utbildning av personal och att bistå andra myndigheter är sådant som myndigheter kan förväntas utföra inom ramen för sina befintliga uppdrag. När det gäller kostnader för investering i och förvaltning av it-system konstaterar utredningen att it-utveckling i dag är en integrerad del av verksamheten inom myndigheterna. Behovet av ytterligare it-utveckling utgör således inte en ny arbetsuppgift för myndigheterna.

Kostnaderna för utökat informationsutbyte med stöd av de föreslagna författningsändringarna kan komma att fördela sig ojämnt mellan olika myndigheter. Myndigheter som har behov av många uppgifter från andra kommer att kunna effektivisera sin verksamhet med hjälp av informationsutbytet. Däremot kommer verksamheten hos myndigheter som i huvudsak kommer att lämna ut uppgifter, t.ex. Skatteverket, inte förväntas effektiviseras i samma utsträckning. Såvitt utredningen erfar har myndigheter som ofta utbyter uppgifter redan i dag upparbetade former för informationsutbyte, vilket innebär att de kostnader som det utökade informationsutbytet medför bör kunna hållas nere. I sammanhanget vill utredningen framhålla att informationsutbyte som främst bidrar till att andra myndigheters verksamhet effektiviseras bidrar till ett ökat helhetsperspektiv och

ett större ansvar för samhället i stort på det sätt som utredningen menar behöver stärkas (se avsnitt 3.4).

Även om det kan krävas investeringar i it-system för att förslagen ska få fullt genomslag i myndigheternas verksamhet väntas förslagen, generellt sett, leda till effektivitetsvinster i myndigheternas verksamhet som uppväger investeringskostnaderna. I synnerhet som flertalet myndigheter redan i dag ägnar sig åt it-utveckling bör eventuella kostnader kunna hanteras inom den befintliga verksamheten.

I jämförelse med de besparingar inom olika välfärdssystem som ökat informationsutbyte indirekt kan leda till framstår kostnader för it-utveckling, utbildning, m.m. som mycket låga.

Ifall myndigheter behöver ytterligare medel för it-utveckling har regeringen avsatt medel för detta. I budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1 utg.omr. 22 s. 108) meddelade regeringen att den ville se en snabbare utveckling av den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen och omfördelade därför medel permanent från flera statliga myndigheter för att finansiera utveckling av förvaltningsgemensamma digitala lösningar. Om myndigheterna behöver medel för sådan it-utveckling som inte kan göras inom den ordinarie verksamheten kan eventuella behov av utökade medel för investeringar i it-system sökas från detta anslag (utg.omr. 22, 2:7 Digital utveckling, anslagspost 1). Utredningen föreslår därmed inga ökade utgifter för staten med anledning av förslagen.

10.5.2 Effekter för kommuner och regioner

Utredningen har i samarbete med SKR genomfört en enkät som 38 kommuner besvarade. Därutöver har utredningen haft kontakter med SKR för att komplettera kommunernas behov. Utredningen bedömer att de bestämmelser som föreslås, i kombination med andra åtgärder som bereds inom Regeringskansliet (se exempel på sådana åtgärder i kap. 2), kommer att omhänderta de behov som kan adresseras inom ramen för denna utredning.

En eventuell effekt av förslagen är att färre personer på sikt beviljas ersättning från statliga ersättningssystem och att en del av dessa då kan komma att söka ekonomiskt bistånd från kommunen. En sådan förändring kan leda till högre kostnader för kommunen.

Sid 301(1101)

De eventuella ökade kostnaderna för kommunerna uppstår i så fall till följd av den rådande ansvarsfördelningen och inte som en konsekvens av utredningens förslag i sig. Därav följer att en sådan effekt inte ska föranleda att kommunerna kompenseras för denna eventuella kostnadsökning. Samverkan med myndigheter sker i frågor som gäller informationsutbyte redan i dag och den ökade samverkan som kan bli en effekt av förslagen bedöms inte medföra några ökade kostnader för kommunerna. När det gäller kostnader för it-utveckling har SKR i en preliminär bedömning framfört att med de föreslagna bestämmelserna kommer fler myndigheter kunna ansluta sig till tjänsten SSBTEK, vilket kräver viss it-utveckling, men att det rör sig om mindre belopp.

De kostnader som förslagen leder till ska vägas mot de potentiella besparingar som möjligheterna att stoppa felaktiga utbetalningar av t.ex. ekonomiskt bistånd leder till. I tillägg kan effektivare kontroller av arbetsplatser som statliga myndigheter genomför leda till att skatteintäkterna för kommuner ökar. De eventuella ökade kostnader som förslagen ger upphov till ska vägas mot de besparingar och intäkter som de antas komma att medföra. Under det visserligen starka antagandet att felaktiga utbetalningar och arbetslivskriminalitet fördelar sig jämnt mellan olika kommuner kan det förutsättas att de positiva effekterna överväger kostnaderna för samtliga kommuner.

De förslag som lämnas i kapitel 4 och 5 kommer även att omfatta statliga regionala myndigheter. I likhet med vad som anförts om myndigheter utanför välfärds- och arbetlivskriminalitetsområdet bedömer utredningen att kostnaderna för regionerna kommer att vara begränsade, men att ökade skatteintäkter kommer att vara en positiv effekt för regionerna.

Kommunerna behöver inte statlig finansiering för att förslagen ska genomföras

Förslaget om underrättelseskyldighet för kommunerna gentemot Försäkringskassan innebär en ny uppgift för kommunerna. Sedan 1993 tillämpas finansieringsprincipen mellan staten och kommunsektorn. Principen innebär att kommuner och regioner ska kompenseras för statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Principen gäller när riksdagen, regeringen

Sid 302(1101)

eller en myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamhet. En analys av om ett förslag påverkar kommunernas verksamhet och om det får effekt på deras ekonomi måste dock alltid göras.

I ett inledande skede kan det bli fråga om vissa kostnader för utbildning och att ta fram rutiner för hur uppgifterna ska utbytas, oavsett om det gäller den i kapitel 6 föreslagna underrättelseskyldigheten eller sådant utbyte av uppgifter som beskrivits i kapitel 4 och 5.

Utredningen erfar att kommunerna redan i dag utbyter uppgifter och att det finns upparbetade former för sådant informationsutbyte. Att tidigare erfarenheter tas till vara liksom att uppgifter kan skickas via befintliga elektroniska säkerhetslösningar talar för att kostnaderna kan hållas nere väsentligt. Efter det inledande skedet torde informationsutbytet bli en del av den löpande verksamheten. Utredningens slutsats blir därför att detta inte kommer att medföra ökade kostnader för kommunerna.

Den kommunala självstyrelsen

Det kan diskuteras huruvida förslaget om att kommunerna ska lämna ut vissa uppgifter till Försäkringskassan (se kapitel 6) innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Utredningens förslag knyter på ett generellt plan an till den i regeringsformens förarbeten uttalade utgångspunkten om att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhälleliga mål (prop. 1973:90 *Med förslag till ny regeringsform och riksdagsordning*, s. 190).

Det finns ingen exakt definition av vad som avses med kommunal självstyrelse. Vid grundlagsreformen 2010, då ett särskilt kapitel om kommunerna fogades till regeringsformen, menade regeringen att principen om den kommunala självstyrelsen på sätt och vis är begränsad av vad som följer av normgivningsmakten som definierar de yttre ramarna för principens räckvidd (prop. 2009/10:80).

Det förekommer relativt ofta att den kommunala självstyrelsen i lagstiftningsärenden ställs mot andra intressen. Intresset av kommunal självstyrelse ska under beredningen av lagförslag ställas mot de intressen som ligger bakom lagförslaget (proportionalitets-

Sid 309(1101)

principen). I förarbetena till grundlagsändringen framhölls att den slutliga bedömningen av hur denna prövning faller ut görs av riksdagen i samband med att den tar ställning till förslaget. Proportionalitetsprincipen innebär att det vid lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen ska prövas om skälen för den tänkta regleringen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär. Den ska undersöka om det syfte som den tänkta regleringen tar sikte på kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Om olika möjligheter finns för att nå samma mål bör riksdagen av hänsyn till principen om kommunal självstyrelse välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten.

Utredningen menar att den inskränkning av det kommunala självstyret som den föreslagna underrättelseskyldigheten ger upphov till är marginella. Inte minst eftersom det handlar om ett slags informationsutbyte som förekommer redan i dag. I proportion till det behov av ändrade regler som har redovisats menar utredningen att förslaget är välmotiverat. Utredningen anser att det saknas alternativ som kan väntas uppnå samma resultat och som är mindre ingripande för kommunernas del. Förslaget kan därför inte anses vara oproportionerligt i förhållande till den kommunala självstyrelsen.

10.5.3 Effekter för arbetslöshetskassor

Sveriges A-kassor har i kontakter med utredningen framfört att förslagen väntas medföra ökade kostnader för administration och utveckling av befintliga eller nya system. Sveriges A-kassor menar att det i övrigt är svårt att beräkna vilka ekonomiska konsekvenser förslagen kan få. Om myndigheter i ökad utsträckning lämnar uppgifter om felaktigheter till arbetslöshetskassorna, som arbetslöshetskassorna inte redan känner till, bör resultatet bli att arbetslöshetskassorna kommer att besluta om fler återkrav. Det skulle också kunna leda till fler polisanmälningar och uteslutningar av personer från arbetslöshetskassorna.

Arbetslöshetskassornas ökade kostnader ska vägas mot de förbättrade möjligheter att kontrollera beslutsunderlag som utredningens förslag innebär. Enligt KUT-delegationens beräkningar

uppgår de felaktiga utbetalningarna från arbetslöshetskassorna till ca 760 miljoner kronor. Under förutsättning att KUT-delegationens slutsats om att tre fjärdedelar av alla felaktigt utbetalade ersättningar beror på oriktiga uppgifter stämmer även för arbetslöshetsersättningen, skulle den potentiella besparingen för arbetslöshetskassorna totalt sett uppgå till ca 590 miljoner kronor. Under förutsättning att de felaktiga utbetalningarna fördelar sig jämnt mellan olika arbetslöshetskassor kan eventuella kostnader som förslagen innebär förväntas vägas upp av de besparingar som förslagen möjliggör.

10.5.4 Effekter för företag

Förslagen minskar möjligheterna att missbruka systemen genom att förutsättningarna för att motverka att företag skaffar sig konkurrensfördelar genom att kringgå skyddsregler för arbetstagare eller skatterättsliga regelverk förbättras.

Problemet med fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet bedöms vara ett ökande problem, särskilt i vissa branscher. Företag som är verksamma inom sådana branscher möter konkurrens från oseriösa företag. När företag bryter mot uppställda lagar och regler får de fördelar gentemot sina konkurrenter. I branscher där sådant agerande är vanligt finns det osund konkurrens. För seriösa företag kan det vara svårt att verka under sådana villkor. Vidare kan det antas att investeringsviljan är låg i branscher där det är känt att det förekommer osund konkurrens, vilket ytterligare hämmar möjligheterna för seriösa företag att verka och växa på en sådan marknad.

Utredningen bedömer således att förslagen bidrar till att efterlevnaden av spelreglerna på marknaden kommer att öka. Genom förbättrade möjligheter att utbyta information ökar möjligheterna för myndigheter att rikta sina kontroller till de områden där kontrollen mest behövs. Ett utökat informationsutbyte bidrar således till att fastslagna villkor inom näringslivet kan upprätthållas och att seriösa företag kan växa i branscher där de i dag möter osund konkurrens.

Eftersom utredningens förslag endast rör informationsutbyte mellan statliga och kommunala myndigheter och andra organ som enligt OSL jämställs med myndigheter bedömer utredningen att

förslagen inte får några effekter på företagens administrativa börda. Det innebär att förslagen inte heller kan väntas leda till några negativa effekter för små och medelstora företag, vilka ofta har svårare än stora företag att hantera ökade administrativa kostnader.

Sid 305(1101)

10.6 Konsekvenser för Regeringskansliets arbete

Enligt förslaget i kapitel 4 får en myndighet lämna uppgifter till en annan myndighet, om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra *författningsreglerad verksamhet*. Avgränsningen av området för uppgiftsutbyte till författningsreglerad verksamhet kan ha konsekvenser för regeringens styrning av de statliga förvaltningsmyndigheterna.

Enligt regeringsformen lyder statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen, bortsett från myndigheter som är underställda riksdagen (12 kap. 1 § RF). Frågan om formerna för regeringens styrning av myndigheterna m.m. har varit föremål för analyser och överväganden i flera olika sammanhang och under lång tid. Styrningen av statsförvaltningen behandlas i den senaste förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*), i vilken regeringen bl.a. lade fram mål och riktlinjer för det fortsatta arbetet med den statliga förvaltningen och inriktningen för arbetet med att utveckla styrningen av statsförvaltningen. Regeringen menade att statlig verksamhet i huvudsak borde bedrivas i myndighetsform och att det för förvaltningsmyndigheter i regel bör finnas en förordning med instruktion för myndigheten. Instruktionen bör, ansåg regeringen, vara det grundläggande instrumentet i styrningen av myndigheterna.

Uppgifter som är tidsbegränsade eller som kan förväntas att ändras inom en närmare framtid, mål, liksom uppgifter och uppdrag där regeringen ser behov att vara utförlig i beskrivningen är exempel på sådant som vanligtvis inte regleras i instruktionen utan i annat beslut (prop. 2009/10:175 s. 111). Vidare framhöll regeringen att myndigheters resultatredovisning från och med 2009 ska utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller något annat beslut (3 kap. 3 § förordningen [2000:605] om årsredovisning och budgetunderlag), vilket kan tjäna som ledning i fråga om vilka styr-

ningsformer regeringen anser vara de viktigaste för myndigheternas verksamhet.

I och med formuleringen att en myndighet ska behöva uppgifter för att fullgöra *författningsreglerad verksamhet* avgränsas den del av den mottagande myndighetens verksamhet där utbyte av sekretessbelagda uppgifter kan ske med stöd i den generella sekretessbrytande bestämmelsen som föreslås i kapitel 4. Myndigheter arbetar på olika sätt för att fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Ett sätt eller en form för att göra detta är genom att delta i samverkan med andra myndigheter. I begreppet författningsreglerad verksamhet omfattas därför, enligt utredningens bedömning, även sådan samverkan som myndigheterna utifrån sina respektive författningsreglerade verksamhetsområden deltar i tillsammans med andra myndigheter. För att undvika osäkerhet hos myndigheter om vad som avses med författningsreglerad verksamhet bör emellertid verksamhet som förutsätter ett mer omfattande och regelmässigt informationsutbyte framgå av t.ex. myndigheternas instruktion. Utformningen av bestämmelsen kan alltså få betydelse för arbetet i Regeringskansliet och för hur regeringen styr myndigheterna.

10.7 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningen bedömer att förslagen kommer att innebära positiva effekter för möjligheterna att motverka brottslighet och att de stärker det brottsförebyggande arbetet. Den effektivisering som förslagen i flera avseenden bidrar till kan dessutom frigöra resurser som kan användas åt mer djupgående utredningar där risken för fel är som störst vilket leder till att fler brott kan upptäckas.

Förslaget att införa en utökad möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter kan, tillsammans med förslaget att utvidga möjligheterna att lämna ut offentliga uppgifter, antas leda till att brottslighet som begås genom att lämna oriktiga uppgifter till den myndighet som fattar beslut försvåras. I den attitydundersökning som genomförts av KUT-delegationen (*Bidragsmoralen i samhället*) uppges låg upptäcktsrisk vara en av de främsta orsakerna till fusk med bidrag. En ökad upptäcktsrisk kan därför också antas minska antalet felaktiga utbetalningar som beror på medvetet felaktiga uppgifter.

Sid 307(1101)

Ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och andra organ kan också förväntas leda till att förutsättningarna för att bekämpa fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet blir bättre, vilket gagnar alla de företag som följer gällande regler. Det är också något som ligger i linje med det som anges i det nationella brottsförebyggande programmet *Tillsammans mot brott* (skr. 2016/17:126) om att regeringen ska verka för att samhällets kontrollfunktioner, inklusive samordningen mellan dessa, utvecklas för att motverka brottslighet riktad mot välfärdssystemen. Förslagen kan även antas innebära att fler ärenden kan handläggas på rätt sätt från början. Det innebär att förslaget kan förväntas ha positiva effekter på såväl det brottsförebyggande som brottsbekämpande arbetet.

10.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män och de integrationspolitiska målen

Förslagen kommer att leda till korrigeringar av vissa felaktiga utbetalningar. Även om kvinnor respektive män är överrepresenterade i olika ersättningssystem finns inte skäl att tro att förändringarna kommer att leda till att kvinnor eller män förfördelas i några ersättningssystem. Förslagen väntas därmed ha ringa eller ingen påverkan på de jämställdhetspolitiska målen. Däremot väntas andelen korrekta beslut, dvs. beslut som är i linje med vad lagstiftaren har bestämt, att öka. Det innebär att styrkraften i välfärdssystemen kommer att öka oavsett vilket mål lagstiftaren väljer att styra mot.

När det gäller de integrationspolitiska målen om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund väntas förslagen ha positiva effekter. Myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors utökade möjligheter att utbyta uppgifter gör att de i framtiden bättre kommer att kunna kontrollera uppgifter hos andra myndigheter, och därmed bistå den sökande i ansökningsprocessen, vilket underlättar för denne att få de förmåner, ersättningar och andra stöd i den storlek som hen har rätt till.

Utredningen konstaterar även att nyanlända personer är särskilt utsatta och löper större risk att utsättas för felaktig behandling i arbetslivet. Förbättrade möjligheter att motverka arbetslivskri-

minalitet kan på sikt antas leda till bättre arbetsvillkor för dessa personer.

10.9 Konsekvenser för sysselsättningen och fördelningseffekter

Utredningen bedömer att förslagen inte kommer att ha några direkta effekter för sysselsättningen. Däremot kan effekten av de förbättrade kontrollmöjligheter som utökat informationsutbyte i förlängningen leder till, bli att färre arbetar svart vilket i sin tur medför att fler betalar skatt och arbetsgivaravgifter etc. vilket t.ex. Arbetsmiljöverket framhållit.

När det gäller fördelningseffekter kan korrigeringar av felaktiga utbetalningar och bättre arbetsvillkor i branscher med osund konkurrens ha effekter, men utredningen har inte underlag nog att dra några säkra slutsatser om konsekvenserna på dessa områden.

Sid 309(1101)

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: De föreslagna ändringarna i socialtjänstlagen (2001:453), lagen (2006:378) om lägenhetsregister och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska träda i kraft den 1 juli 2023. Detsamma gäller för de föreslagna förordningsändringarna.

Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

Skälen för utredningens förslag

Det är angeläget att de föreslagna lag- och förordningsändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Arbetet med att ge myndigheterna möjlighet att utbyta uppgifter bl.a. i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och att motverka arbetslivskriminalitet är en prioriterad fråga. Att utbetalningar från välfärdssystem går till det som de är avsedda för är en viktig förutsättning för allmänhetens förtroende och tillit till systemen. Ikraftträdandet bör därför ske så snart som möjligt. Någon tid för anpassning hos berörda myndigheter, eller andra organ som jämställs med myndigheter enligt OSL är inte nödvändig innan förändringarna träder i kraft utan formerna för det närmare informationsutbytet kan utvecklas över tid. Tiden för ikraftträdandet är dock beroende av den tid som krävs för remissbehandling, fortsatt beredning i Regeringskansliet, lagrådsremiss och riksdagsbehandling. Mot denna bakgrund anser utredningen att lag- och förordningsförslagen bör träda i kraft den 1 juli 2023.

Utredningen bedömer att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser.

12 Författningskommentarer

12.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

12 kap.

7 a § Socialnämnden ska underrätta Försäkringskassan om att beslut om insatser för enskilda upphör eller ändras om uppgiften är av betydelse för ärenden som regleras i socialförsäkringsbalken (2010:110).

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om en skyldighet för kommunernas socialnämnder att i vissa fall lämna underrättelser till Försäkringskassan. Överväganden finns i avsnitt 6.5.

Av paragrafen följer att kommunerna regelmässigt ska underrätta Försäkringskassan om att beslut om insatser för enskilda upphör eller ändras när uppgiften är av betydelse för ärenden som regleras i socialförsäkringsbalken (2010:110). Skyldigheten innebär att kommunen kan lämna ut uppgifter utan hinder av eventuell sekretess. Som exempel på när en uppgift kan ha betydelse är att uppgiften påverkar vem som ska vara mottagare av en utbetalning.

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:378) om lägenhetsregister

5 § Uppgifter i lägenhetsregistret får behandlas för

1. verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning,
2. framställning av statistik,
3. forskning,
4. planering, uppföljning och utvärdering av bostadsbestånd och byggande.

Sid 313(1101)

Paragrafen innehåller bestämmelser om för vilka ändamål uppgifter får behandlas i lägenhetsregistret. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Bestämmelsen i punkten 1 ändras på så sätt att ändamålet för vilket uppgifter i lägenhetsregistret får behandlas, utvidgas. Av bestämmelsen följer att uppgifter i lägenhetsregistret får behandlas för verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning. Det innebär bl.a. att antal lägenheter, storlek eller kategori kan ligga till grund för kommunal planering och resursfördelning inom en rad områden och för samhällsplaneringen i vid bemärkelse. Som exempel kan lägenhetsuppgifterna användas vid beräkning av VA- och avfallstaxor, fördelning av studentlägenheter eller vid planering av hemtjänst, där antalet lägenheter och lägenheternas sammansättning påverkar behovet.

Verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning kan även gälla t.ex. planering av samhällsservice och infrastruktur för kommuninvånarna eller för att räddningstjänst eller annan typ av blåljusverksamhet har behov av uppgifter vid olika räddningsinsatser där det är avgörande att veta strukturen på lägenhetsbeståndet i en viss byggnad. För Skatteverkets del innebär utvidgningen att uppgifterna får användas inte bara för folkbokföring och folkbokföringskontroll. Uppgifter kan även användas inom en rad andra områden där lägenhetsregisterinformation kan förenkla ärendehandläggningen, exempelvis vid fastighetstaxeringen.

12.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

6 kap.

5 a § En myndighet får 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.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att en myndighet får lämna uppgifter till en annan myndighet om inte uppgifterna är sekretessbelagda. Övervägandena finns i avsnitt 5.2–5.3.

Bestämmelsen innebär en möjlighet och inte en skyldighet att lämna uppgifter på eget initiativ. Bestämmelsen innebär att det finns

en rättslig grund för att behandla personuppgifter i enlighet med dataskyddsförordningen när uppgifter lämnas ut på initiativ av en utlämnande myndigheten i de fall det saknas en rättslig grund för ett sådant utlämnande. Bestämmelsen innebär också, i de fall personuppgifterna får lämnas ut på grund av att de inte är oförenliga med de ursprungliga ändamålen, att hanteringen för myndigheter förenklas och det blir tydligare för enskilda vad insamlade uppgifter kan komma att användas till. Den rättsliga grunden för att lämna ut offentliga uppgifter kompletterar bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL som utgör en rättslig grund för att lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda efter en begäran från en annan myndighet.

För ett utlämnade krävs att uppgiften *kan antas ha betydelse* för den mottagande myndigheten. Den utlämnande myndigheten måste göra en bedömning av den mottagande myndighetens behov. Eftersom det är den mottagande myndigheten som har kunskap om vilka uppgifter som i det enskilda fallet slutligen kommer att ha betydelse kommer det många gånger inte vara möjligt för den utlämnande myndigheten att i förväg avgöra vilken betydelse uppgiften kommer att få. Formuleringen *kan antas* innebär emellertid att tröskeln för vilka situationer offentliga uppgifter får utbytas på initiativ av den utlämnande myndigheten är lågt satt. I vissa fall kommer det vara uppenbart att uppgiften i ett enskilt fall kan antas ha betydelse. Så är t.ex. fallet med uppgifter som behöver utbytas i samband med samverkan där myndigheterna arbetar tillsammans och har en löpande dialog. I andra fall, och om utlämnandet avser en större mängd offentliga uppgifter som rutinmässigt behöver utbytas, förutsätts att myndigheterna i samråd med varandra, gemensamt tar fram lämpliga former så att endast relevanta uppgifter utbyts. Det innebär att offentliga uppgifter kommer att kunna lämnas ut där omständigheterna är sådana att uppgifterna kan antas ha betydelse för att t.ex. inleda eller kontrollera ärenden som den mottagande myndigheten handlägger.

Uppgifterna får lämnas när uppgifterna kan antas ha betydelse för en annan myndighets verksamhet. Det innebär exempelvis att möjligheten att lämna ut offentliga uppgifter på eget initiativ kommer att omfatta fall där uppgifterna kan antas ha betydelse för registrering t.ex. hos Bolagsverket. Det innebär att offentliga beslut om arbetstillstånd, skatter och avgifter samt beslut om tillstånd att yrkesmässigt bedriva verksamhet enligt LSS och enligt SoL kan

Sid 315(1101)

lämnas ut elektroniskt på den utlämnande myndighetens initiativ under förutsättning att uppgiften kan antas ha betydelse för den mottagande myndighetens verksamhet.

10 kap.

15 a § Sekretess till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hindrar inte att uppgift lämnas till en annan myndighet, om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra författningsreglerad verksamhet.

En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Första stycket gäller inte i fråga om sekretess enligt 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2 och 5 §§.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om när sekretess som skyddar enskilda kan brytas om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 4.3–4.4.

Av paragrafens *första stycke* framgår att bestämmelsen bryter sekretess till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretess som skyddar andra intressen bryts däremot inte med stöd av bestämmelsen. Sekretessen bryts om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin *författningsreglerade verksamhet*. Med författningsreglerad verksamhet avses verksamhet som följer av lag eller förordning. I detta begrepp ryms även sådan samverkan som myndigheterna utifrån sina respektive författningsreglerade verksamhetsområden deltar i tillsammans med andra myndigheter. Vidare omfattas såväl handläggning som faktiskt handlande.

Bestämmelsen innebär att uppgifter ska få lämnas ut såväl på begäran som på eget initiativ. Det innebär emellertid inte en skyldighet att lämna ut uppgifter på eget initiativ. Om en myndighet vet att en annan myndighet behöver uppgifterna bör dock uppgifterna lämnas ut. En förutsättning för att sekretessen ska brytas är att uppgiften *behövs* hos den mottagande myndigheten. Kravet på att uppgiften behövs innebär att andra myndigheter enbart får tillgång till sådana uppgifter när de behöver dem. Det är den myndighet som

har den aktuella uppgiften som ska göra sekretessprövningen. I de flesta fall torde behovet av uppgifter väckas i en pågående samverkan eller efter dialog mellan myndigheterna, och därmed föregås utlämnandet av en diskussion mellan de berörda myndigheterna om behovet av och lämpligheten i att lämna ut uppgifter. Ett utlämnande av uppgifter på den utlämnande myndighetens initiativ kan innebära att ett ärende hos den mottagande myndigheten initieras eller att uppgifterna används i ett redan pågående ärende. För den mottagande myndigheten kan uppgifterna innebära att behov av ytterligare uppgifter uppstår. Den föreslagna bestämmelsen gäller då även för situationer där en myndighet behöver inhämta kompletterande uppgifter från en annan myndighet.

Bestämmelsen hindrar inte att uppgiftsutbytet sker rutinmässigt. Om utlämnandet avser en större mängd uppgifter som rutinmässigt behöver utbytas, förutsätts att myndigheterna i samråd med varandra gemensamt tar fram lämpliga former för att se till att endast relevanta uppgifter utbyts. Den bedömning som ska göras enligt bestämmelsen kan då ske på förhand och den behöver inte avse en prövning i varje enskilt fall.

Av bestämmelsens *andra stycke* följer att en uppgift inte ska lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Genom denna formulering införs en presumtion för att uppgifter får lämnas ut. Intresset av att myndigheter har tillgång till uppgifter som de behöver för sin författningsreglerade verksamhet väger alltså i regel tyngre än andra intressen. Den utlämnande myndigheten ska göra en prövning av om övervägande skäl talar mot ett utlämnande innan en uppgift lämnas ut. Det krävs inte att det görs en prövning i varje enskilt fall utan en bedömning kan göras utifrån de behov av sekretess som typiskt sett finns för en viss kategori av uppgifter.

Övervägande skäl för att inte lämna ut en uppgift kan finnas när det exempelvis handlar om uppgifter där ett utlämnande kan framstå som olämpligt eller resultatet skulle framstå som stötande. Som exempel kan nämnas uppgifter som omfattas av sekretess i ett sådant uppföljningsärende som definieras i 1 kap. 8 § 4 lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (32 kap. 3 b § OSL). I dessa fall bör övervägande skäl tala för att inte lämna ut en sådan uppgift.

Sekretessen bryts endast för uppgifter som en annan myndighet behöver. Det krävs alltså att myndigheten först prövar om informationsutbytet kan antas leda till det avsedda resultatet. Det innebär att en handling som t.ex. innehåller känsliga uppgifter som inte behövs för den mottagande myndigheten inte kan lämnas ut i sin helhet. Det kan t.ex. handla om sådana särskilt känsliga uppgifter som anges i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen och 2 kap. 11–12 §§ brottsdatalagen. Däribland uppgifter som avslöjar etniskt ursprung, religiös övertygelse eller uppgift om hälsa eller sexuell läggning. Undantaget att uppgifter inte ska lämnas om övervägande skäl talar emot det innebär att den utlämnande myndigheten inte ska lämna ut viss information även om den i undantagsfall skulle kunna behövas i den mottagande myndighetens författningsreglerade verksamhet.

Vid intresseavvägningen ska också, som utgångspunkt, sekretesskyddet hos den mottagande myndigheten vägas in i bedömningen. Det faktum att styrkan i sekretessen ibland skiljer sig åt hos den utlämnande och den mottagande myndigheten ska dock som huvudregel inte vara av avgörande betydelse. I vissa fall kan emellertid övervägande skäl tala emot ett utlämnande. Som exempel kan nämnas om ett utlämnande skulle innebära att skyddet för företagshemligheter i form av uppfinningar eller forskningresultat skulle komma att äventyras om uppgifterna efter ett överlämnande skulle bli offentliga. Ett annat exempel är om det i det enskilda fallet inte skulle anses tillräckligt att uppgifterna hos den mottagande myndigheten endast omfattas av sådan sekretess som enligt 21 kap. OSL gäller hos alla myndigheter och andra organ som ska tillämpa OSL.

Vanliga regler om partsinsyn kommer att gälla hos den mottagande myndigheten, vilket innebär bl.a. att sekretess för uppgifter i ett mål eller ärende hos en myndighet kan få ge vika för en parts rätt till insyn i målet eller ärendet. Vid bedömningen av om övervägande skäl talar emot ett utlämnande kan även detta behöva beaktas.

Av paragrafens *tredje stycke* följer att bestämmelsen i första stycket inte bryter viss sekretess. Det avser sekretess som ansetts så angelägen att upprätthålla att den har undantagits från bestämmelsens tillämpningsområde.

Behov av utökat informationsutbyte framfört av kommuner och Centrala Studiestödsnämnden

Inledning

I utredningens delrapport kartläggs vilka uppgifter berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen. För en närmare genomgång av de redovisade behoven se *bilaga 2*. De behov som framförts avser dels nya uppgifter för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen,[54] dels behov som innebär att uppgifter ska kunna utbytas på ett effektivare sätt.

I denna bilaga redovisar utredningen det behov av utökat informationsutbyte som avser kommuner. Kartläggningen utgår från vad kommuner och SKR har framfört. Vidare redovisas kompletterande behov från CSN. Under arbetet med delrapporten meddelade CSN att det, utöver vad som framförts till utredningen, kunde finnas behov av vissa ytterligare uppgifter från andra myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor än sådana de i dag kan ta del av, för att bättre kunna säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen. Även CSN har därför inkommit med kompletterande behov.

På samma sätt som för övriga myndigheter, vars behov redovisas i utredningens delrapport, har utredningen i behovsinventeringen inte gjort någon egen bedömning om skäligheten av de redovisade behoven eller någon egen rättslig bedömning av vad som begränsar

[54] När det gäller vilka utbetalningar som omfattas av utredningen uppdrag har utredningen utgått från samma avgränsningar som KUT-delegationen. Se SOU 2019:59, s. 62 f.

Sid 319(1101)

informationsutbytet. Utredningen har i flera fall mottagit information om behov av uppgifter för vilka det av underlaget inte framgår närmare vilka uppgifter som avses eller vad som hindrar eller begränsar ett utbyte av sådana uppgifter i dag. Trots att vissa sådana behov inte har preciserats utesluter utredningen inte att sådana uppgifter kan ha stor betydelse för kommunernas verksamhet. Eftersom utredningen inte haft förutsättningar att självständigt göra en djupare analys av detta redovisas inte sådana behov i kartläggningen.

Behov av utökat informationsutbyte för kommuner

Uppdrag och ansvarsområde

Kommunerna ansvarar för en stor del av den samhällsservice som finns för de boende i kommunen. Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Det är i regel kommunernas socialnämnd som ansvarar för det kommunala välfärdssystemet. I vissa större kommuner kan det finnas flera socialnämnder som antingen utgår från geografiska områden i kommunen, eller från verksamhetsområden enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL. I mindre kommuner förekommer det att kommunstyrelsen är ansvarig för socialtjänsten. Hur kommunerna har organiserat sin verksamhet skiljer sig således åt mellan olika kommuner i landet.

Kommuninvånare som inte själva kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd från socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Det ekonomiska biståndet består alltså av två delar, försörjningsstöd och stöd till livsföringen i övrigt. I den senare delen ingår andra nödvändiga utgifter vid sidan av försörjningen, som exempelvis kostnader för barnomsorg, läkarvård, medicin och nödvändig tandvård.

Enligt de uppskattningar som KUT-delegationen gjorde betalade kommunerna ut totalt 10,7 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd under 2018. Av utbetalade belopp bedömde KUT-delegationen att

556 miljoner kronor utgjorde felaktiga utbetalningar.[55] I en register-baserad studie som gjordes inom ramen för delegationens arbete uppskattades att 15 miljoner kronor av det som betalades ut felaktigt 2017 betalades ut till personer som fått ekonomiskt bistånd från två kommuner samtidigt.[56] I sammanhanget kan nämnas att Stockholm publicerat en kartläggning av arbetet med att samordna och utveckla arbetet för att förebygga och åtgärda felaktiga utbetalningar.[57]

Kommunerna omfattas av underrättelseskyldigheten i FUT-lagen. Underrättelser bedöms främst kunna aktualiseras inom skola, socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård. De registerförfattningar som gäller för skolväsendet[58] respektive socialtjänsten[59] innehåller inte några regler om sättet för utlämnande av personuppgifter. Kommunerna kan enligt uppgift således fullgöra sin underrättelseskyldighet vad gäller personuppgifter från skolväsendet och socialtjänsten genom att lämna dem på medium för automatiserad behandling, under förutsättning att det sker på ett säkert sätt.[60] För hälso- och sjukvård som bedrivs i kommunal regi reglerar patientdatalagen (2008:305) möjligheterna till underrättelser på medium för automatiserad behandling. I lagen framgår det uttryckligen att alla personuppgifter som får lämnas ut är möjliga att lämna på medium för automatiserad behandling.

I varje kommun har socialtjänsten det yttersta ansvaret för att enskilda får den hjälp som de behöver. På LSS-området innebär detta bland annat att kommunen ska stå beredd att ombesörja och tillhandahålla personlig assistans eller ge ekonomisk ersättning för assistans. Kommunen har ett basansvar enligt LSS att tillgodose hjälpbehoven när dessa faktiskt inte tillgodoses på annat sätt.

---

[55] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 6), s. 26 och SOU 2019:59 s. 91. SKR har framfört att siffrorna är osäkra då de bygger på data från ett fåtal kommuner.

[56] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem (Rapport 4), s. 239.

[57] Rapport över arbetet mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott i Stockholm 2019 (dnr 3.1.1-177/2020).

[58] Se 26 a kap. skollagen.

[59] Lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och i förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

[60] Se Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar (dnr Fi2021/02564).

Kommunernas personuppgiftsbehandling

När det gäller kommunerna bedöms underrättelser enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, här förkortad FUT-lagen, primärt kunna aktualiseras inom skola, socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård.

De registerförfattningar som gäller för skolväsendet respektive socialtjänsten innehåller inte några regler om sättet för utlämnande av personuppgifter.[61] Kommunerna kan således, vad gäller personuppgifter från skolväsendet och socialtjänsten, lämna ut dem på medium för automatiserad behandling, under förutsättning att det sker på ett säkert sätt.

För hälso- och sjukvård som bedrivs i kommunal regi, till exempel elevhälsan inom skolan, är det patientdatalagen som reglerar möjligheterna att lämna ut personuppgifter på medium för automatiserad behandling. I den lagen framgår det uttryckligen att alla personuppgifter som får lämnas ut är möjliga att lämna på medium för automatiserad behandling.[62]

Behov av utökat informationsutbyte för kommuner

Utredningen har i samarbete med SKR genomfört en enkätundersökning för att få en bättre bild av kommunernas behov av uppgifter och vilka hinder som i dag finns för att inhämta sådana uppgifter från andra kommuner, myndigheter och arbetslöshetskassor. Enkäten skickades till 71 kommuner. 38 kommuner besvarade enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 54 procent. Någon bortfallsanalys har inte gjorts, men av underlaget framgår att för kommuner i kategorin *storstäder och storstadsnära kommuner* var svarsfrekvensen 78 procent medan i kategorin *mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner* var svarsfrekvensen lägre (33 procent).[63]

---

[61] När det gäller skolväsendet finns bestämmelser om personuppgiftsbehandling i 26 a kap. skollagen. Dessa bestämmelser gäller bland annat för förskola, grundskola och gymnasieskola. För socialtjänstens del finns bestämmelserna om behandling av personuppgifter i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och i förordningen (2001:637) med samma namn.

[62] Patientdatalagen (2008:305) är tillämplig på behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården, oavsett huvudmannaskap. Bestämmelsen om utlämnande på medium för automatiserad behandling finns i 5 kap. 6 § patientdatalagen.

[63] Indelningen av kommuner i olika kategorier har gjorts av SKR.

Vidare har utredningen mottagit underlag från SKR och tagit del av synpunkter som lämnats i ett remissyttrande från Uppsala kommun. Underlaget från SKR har tagits fram inom ramen för det arbete som sker i *Sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd*, SSBTEK, som är en digital tjänst för ekonomiskt bistånd.[64] SKR samordnar och förvaltar tjänsten och bidrar till samverkan mellan kommuner och myndigheter. För närvarande pågår ett arbete mellan SKR och myndigheterna för att närmare precisera de rättsliga hindren för informationsutbyte.

De redovisade behoven från Uppsala kommun kommer från ett remissyttrande över betänkandet Kontroll för ökad tilltro - en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35). I yttrandet adresseras frågor som är relevanta för utredningen.

[64] SSBTEK är en tjänst som tagits fram i samverkan med de uppgiftslämnande myndigheterna Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Sveriges A-kassor, Transportstyrelsen och Migrationsverket. Vid sidan av de i rapporten redovisade behoven har SKR uppgett att kommuner har behov av att inhämta uppgifter från t.ex. regioner och banker, vilket inte ryms inom utredningens uppdrag. Likaså har behov av uppgifter som behövs för att förbättra handläggningen uteslutits eftersom det i sådana fall inte handlar om utbetalningar från välfärdssystemen.

Tabell 1 Kommuners behov av utökat informationsutbyte Sid 323(1101)

Behov av	Från/till	Framförd begränsning eller hinder för informations-utbyte
Behov av att utbyta information mellan socialnämnder	Andra socialnämnder	Sekretessbrytande regel saknas i SoL
Utökade möjligheter till informationsutbyte på medium för automatiserad behandling	Myndigheter, a-kassor	Andra myndigheters begränsningar att lämna personuppgifter elektroniskt
Behov av att utbyta uppgifter om personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program	Arbetsförmedlingen	28 kap. 12 § OSL
Uppgifter om lön i arbetsgivardeklarationer	Skatteverket	Saknas sekretessbrytande bestämmelse i 11 kap. 11 b § SoL och förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453)
Uppgifter i beslut om dagersättning	Migrationsverket	26 kap. 1 § fjärde stycket 1 OSL
Behov av uppgifter som är av betydelse för tillämpning av SoL och LSS	Myndigheter	Det saknas sekretessbrytande regel

Källa: Utredningens sammanställning av kommuners framförda behov.

Behov av utökat informationsutbyte mellan olika socialnämnder

Av underlag som utredningen tagit del av framgår att i en större kommun som delat upp socialtjänsten i flera olika nämnder, kan en enskild individ ha kontakt med flera socialnämnder samtidigt. En person kan ha behov av försörjningsstöd, äldreomsorg, insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, respektive missbruksvård parallellt. Det har framförts att dessa nämnder inte obehindrat kan dela information med varandra, vilket innebär svårigheter när det gäller uppföljning och kontroll. Om nämnderna skulle kunna dela information med varandra kan till exempel systematiska kontroller av tidsrapportering för en enskild individ genomföras. Detta för att

säkerställa att ett företag inte begär ersättning för en utförd insats enligt LSS under samma tidsperiod som ett annat företag, med avtal hos en annan nämnd, begär ersättning för en utförd insats enligt SoL för samma brukare.

I den enkätundersökning utredningen har genomfört har flera kommuner framfört att informationsutbytet mellan socialnämnder i olika kommuner behöver förbättras för att en kommun ska få den helhetsbild som krävs för en effektiv kontroll. Till exempel kan en och samma individ förekomma hos flera kommuner samtidigt, antingen i egenskap av brukare i båda kommunerna eller genom att individen agerar brukare i en kommun och samtidigt är anställd av en privat verksamhet som utför insatser i en annan kommun. Sådana förhållanden skulle kunna kontrolleras om det fanns ökade möjligheter till informationsutbyte mellan kommunerna.

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

Utöver att sekretess gäller mellan olika kommuner gäller också sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 2 § OSL). Eftersom varje kommunal nämnd utgör självständiga verksamheter i förhållande till varandra uppstår sekretessgränser mellan de olika nämnderna. Detta försvårar möjligheten att dela sekretessbelagd information. Kommunernas val av nämndorganisation påverkar därför möjligheten att dela information inom kommunen. I små kommuner kan socialtjänsten ofta organiseras inom en och samma nämnd, vilket förenklar informationsutbytet. I en större kommun är det däremot ofrånkomligt att uppdelningar av socialtjänsten behöver göras.

Uppsala kommun har tidigare framfört önskemål om ett tydligt undantag i OSL som möjliggör för kommunerna att lämna sekretessbelagda uppgifter mellan två nämnder inom samma kommun även om den enskilde motsätter sig detta, om det görs i syfte att verkställa en insats. Regeringen uttalade förståelse för denna problematik, men ansåg att det låg utanför det dåvarande lagstiftningsärendet att närmare överväga förändringar av OSL.[65]

[65] Prop. 2016/17:171, s. 165 f.

Utökade möjligheter till informationsutbyte på medium för automatiserad behandling

Kommuner och SKR har framfört ett antal behov av personuppgifter där förutsättningar för informationsutbyte på medium för automatiserad behandling, enligt deras mening, saknas. I vissa fall är det inte klarlagt om det handlar om rättsliga hinder eller tekniska hinder för att utbyta uppgifterna. Till exempel uppger SKR att man inom ramen för utredningen inte kunnat klarlägga om dagens rättsliga förutsättningar medger sådant elektroniskt informationsutbyte gällande grundbeslut från Försäkringskassan som kommunerna behöver.

Behov av uppgifter om körkortslån

Av underlag som utredningen har tagit del av framgår att kommuner granskat personer med större inkomster, där detta visat sig handla om körkortslån. Utbetalningen av körkortslån redovisas som inkomst. Uppgift om inkomsten kan påverka en persons rätt till ekonomiskt bistånd. Uppgiften att inkomsten avser ett körskortslån behövs för att beräkningen av storleken på det ekonomiska biståndet ska bli korrekt. I dagsläget behöver individerna skaffa intyg för att visa att inkomsten avser körkortslån, vilket innebär en ökad handläggning för både uppgiftslämnande myndighet och kommun.

Enligt SKR har kommunerna redan i dag möjlighet att ta del av beslut om körkortslån från CSN, men det saknas rättsliga förutsättningar för att CSN ska kunna lämna ut uppgifterna elektroniskt via SSBTEK. Uppgifter som förekommer i ärenden om körkortslån är sekretessbelagda enligt 28 kap. 9 § första stycket OSL. Däremot omfattas beslut i sådana ärenden i regel inte av sekretess enligt andra stycket i samma paragraf. Beslut om körkortslån kan i dag inte lämnas ut elektroniskt eftersom det saknas stöd för sådant utlämnande i studiestödsdatalagen (2009:287) och studiestödsdataförordningen (2009:321).

Behov av uppgifter om ansökan om förmån, ersättning eller annat stöd och behov av kompletteringar samt motivering till reducerad utbetalning

SKR har uppgett att kommunerna har behov av att få ta del av uppgifter om att en ansökan om förmån, ersättning eller annat stöd har inkommit till andra myndigheter. Vidare behövs uppgifter om att den som söker en förmån, ersättning eller annat stöd har ombetts komplettera sin ansökan.

Det behöver vara klarlagt att individen har gjort det som står i individens makt inom andra delar av socialförsäkringssystemet innan ekonomiskt bistånd är aktuellt. Om individen inte gjort detta stöttar socialnämnden individen att utöva sin rätt. Eftersom tid för utbetalning från respektive myndigheter och socialnämnd kan variera bidrar informationsmängden till att handläggaren ska kunna fatta ett så välgrundat beslut som möjligt och tillhandahålla det stöd som behövs för att individen ska klara sig ekonomiskt.

SKR har uppgett att kommunerna har behov av att få ta del av motiveringen i beslut om reducerad utbetalning från andra myndigheter. Uppgifter som behövs är till exempel uppgift om och orsakerna till reducerat aktivitetsstöd, studiestöd eller arbetslöshetsersättning. Beslut som leder till reducerad utbetalning från andra myndigheter kan ha legitima skäl, såsom sjukfrånvaro, men om avdraget eller utebliven utbetalning beror på till exempel ogiltig frånvaro som leder till en minskning av studiebidraget eller om personen av något skäl blivit avstängd från arbetslöshetskassan kan det ha betydelse för kommunens beslut om försörjningsstöd och det fortsatta stödet till personer för att de ska bli självförsörjande.

Beslut om utbetalning av stöd (inklusive motivering) omfattas sällan av sekretess. Däremot omfattas informationsmängderna inte av uppgiftsskyldigheten i förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453). Uppgiftsskyldigheten omfattar uppgifter om att en ansökan om studiestöd har lämnats in till CSN (2 § 2 p.), att ansökan om förmån, ersättning eller annat stöd lämnats in till Försäkringskassan (3 § 2 p.), att en ansökan lämnats in till en arbetslöshetskassa (4 § 3 p.), om en person deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program (5 § 5 p.) och att en anmälan eller ansökan om förmån, ersättning eller annat stöd har lämnats in till Pensionsmyndigheten (7 § 2 p.). Däremot omfattas

Sid 327(1101)

inte uppgift om huruvida komplettering har begärts in av uppgiftsskyldigheten i förordningen.

Behov av att utbyta uppgifter om personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program

Inom ekonomiskt bistånd ska kommunen samråda med Arbetsförmedlingen när kommunen begär att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Arbetsförmedlingen fattar beslut om anvisning till kommunens egna insatser. Kommunen har behov av information om Arbetsförmedlingens planering för klienten.

Uppgifter om programbeslut kan i dag utbytas elektroniskt. Programbeslutet förmedlar inget om innehållet i personens program. Även om personen är inskriven på heltid i ett program betyder det inte alltid att aktiviteterna fyller hela tiden. Kommunen önskar att få tillgång till mer information om innehållet i aktiviteterna. Det ger också möjlighet att kontrollera att den information personen uppger stämmer.

Om kommunen kan se att Arbetsförmedlingens planering för klienten faktiskt uppgår till en heltidssysselsättning behöver kommunen inte kontakta Arbetsförmedlingen för att samplanera. Kommuner behöver därför uppgifter om vilka aktiviteter som ingår i programbeslutet, för vilken period som aktiviteterna gäller, vilken omfattning aktiviteterna har, vilka krav som ställs på personen i samband med deltagande i aktiviteten och om personen erhåller aktiviteter som tillhandahålls av någon extern aktör.

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om uppgiften förkommer i ärenden om bl.a. arbetsförmedling och hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja en enskilds anpassning till arbetslivet. Sekretess gäller inte beslut i ärende (28 kap. 11 § första stycket 1 och 5 och andra stycket OSL). Sekretess gäller i ärende om

arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden (28 kap. 12 § första stycket OSL) Beslut i ärenden om stöd vid korttidsarbete är offentliga enligt bestämmelsens andra stycke.

Behov av uppgifter i beslut om dagersättning

SKR har uppgett att kommunerna har behov av att få ta del av uppgifter i beslut om dagersättning från Migrationsverket. Om en person har ersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har personen inte rätt till försörjningsstöd. Kommunerna behöver därför uppgifter som finns i beslut hos Migrationsverket såsom vilka dagar personen har ersättning för och sista dagen som personen får pengar utbetalade.

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

Kommuners socialnämnder har enligt 11 kap. 11, 11 a och 11 b §§ SoL rätt att ta del av uppgifter om enskilda som förvaras hos olika myndigheter. Migrationsverket ingår inte bland dessa. SKR har i en framställan framfört att reglerna behöver ändras.[66] Ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar är sekretessreglerade i 26 kap. 1 § fjärde stycket 1 OSL.

Behov av uppgifter om lön i arbetsgivardeklarationer

SKR har uppgett att kommunerna har behov av att löpande få ta del av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer från Skatteverket. Om en person inte söker försörjningsstöd i mer än ett år kan kommunen inte veta om personen även haft lön under tiden då denne har haft försörjningsstöd.

[66] SKR (2017) *Begäran om författningsändringar för att få uppgifter ur Migrationsverkets verksamhetsregister* (17-02639-2).

Löneinformation som framgår av uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklaration kan inte hämtas eftersom uppgifterna är belagda med sekretess (enligt 27 kap. 1 § första stycket OSL). Det finns en bestämmelse som möjliggör direktåtkomst för en socialnämnd (2 kap. 8 a § SdbL), men det saknas en sekretessbrytande bestämmelse för att lämna ut individuppgifter till kommunernas socialtjänster.

För att uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer ska kunna lämnas ut behöver de tas upp i listan på uppgifter för vilka sekretessen bryts genom ändringar i 11 kap. 11 b § SoL och i 6 § förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Behov av uppgifter som är av betydelse för tillämpning av SoL och LSS[67]

Myndigheter, arbetsgivare, uppdragsgivare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättningar ska på begäran lämna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol uppgift om en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB (110 kap. 31 § SFB). Uppsala kommun lyfter i sitt remissvar över utredningen Kontroll för ökad tilltro (SOU 2020:35) fram att det inte finns någon motsvarande uppgiftsskyldighet för myndigheter när det gäller handläggningen av ärenden enligt SoL.

Det innebär enligt Uppsala kommun att en socialnämnd i kommunen får lämna ut uppgifter till Försäkringskassan i ett ärende om assistansersättning enligt SFB, men får inte lämna ut motsvarande uppgifter till en annan socialnämnd i samma kommun i ett ärende om personlig assistans. Trots att assistansersättning och personlig assistans enligt LSS till vissa funktionshindrade beslutas enligt samma kriterier oavsett lagstiftning har kommunerna och Försäkringskassan olika förutsättningar till informationsinhämtning i samband med sina respektive utredningar. För kommunernas del sker informationsinhämtningen enbart med stöd av samtycke från

[67] Uppsala kommuns remissvar över SOU 2020:35.

den enskilde, vilket begränsar möjligheterna att kunna genomföra en ordentlig kontroll vid misstanke om oegentligheter.

Även i den enkätundersökning som utredningen låtit göra har ett antal behov som gäller möjligheterna att göra kontroller på assistansområdet framkommit. Det handlar t.ex. om att andra myndigheter har inlett ett kontrollärende av en assistansanordnare eller brukare, eller behov av uppgifter om företag som tillhandahåller sådana insatser åt kommunen. Vidare har kommuner behov av att ta del av uppgifter från Skatteverket avseende de personliga assistenterna på motsvarande sätt som Försäkringskassan för att kunna kontrollera att rätt person har utfört tjänsten. Genom att få kunskap om vilka individer som ett företag betalar arbetsgivaravgifter för, vilka arbetsmarknadspolitiska bidrag ett företag får eller vilka andra ersättningar den som påstås vara anställd i ett välfärdsföretag erhåller från andra arbetsgivare kan kommunen göra en bedömning av om den påstådda arbetstiden för en anställd framstår som rimlig eller ej.

Det gäller t.ex. uppgift om utredningar hos Försäkringskassan eller Inspektionen för vård och omsorg om assistansersättning eller tillstånd. Motsvarande möjlighet som Försäkringskassan och Inspektionen för vård och omsorg har, när det gäller inhämtandet av uppgifter från kommuner, borde kommuner ha för att få uppgifter från de båda myndigheterna.

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

Uppsala kommun lyfter fram den lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2020 som innebär att kommunerna numera omfattas av den underrättelseskyldighet som regleras i FUT-lagen. Genom denna lagstadgade uppgiftsskyldighet kan kommunen lämna information som gäller ekonomiska förmåner som betalas ut till en enskild. Enligt Uppsala kommun handlar emellertid den välfärdsbrottslighet som växt fram inom de kommunala välfärdssystemen sällan om ekonomiska förmåner som utbetalas direkt till en enskild. I stället kan det handla om privata företag som har avtal med kommunen och som erhåller ersättning för välfärdstjänster trots att de inte har utförts. I dessa situationer rör det sig således varken om utbetalningar till enskilda eller om ekonomiska förmåner, varför förhållandena inte träffas av underrättelseskyldigheten.

Sid 331(1101)

Uppgifter som socialnämnder i dag kan inhämta med stöd av SoL kan inte inhämtas i LSS-ärenden eftersom det i LSS saknas en sekretessbrytande regel som motsvarar den i 11 kap. 11 a § SoL. Kommunerna behöver inom SoL och LSS-området samma möjligheter att inhämta information som Försäkringskassan har enligt 110 kap. 31 § SFB.

Komplettering från CSN avseende behov av utökat informationsutbyte

Uppdrag och ansvarsområde

CSN:s uppdrag och ansvarsområde redovisas i delredovisningen under avsnitt 4.7.1.

Behov av utökat informationsutbyte för CSN

Av nedanstående tabell framgår redovisat behov av ytterligare uppgifter som CSN anser sig behöva för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen.[68]

[68] Utöver de behov som redovisas i tabellen har CSN även framfört behov av uppgifter från Kriminalvården om att person är intagen i kriminalvårdsanstalt och att dessa uppgifter ska vara möjliga att lämna till CSN elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst samt att CSN ska kunna behandla uppgifterna i den förberedande handläggningen av studiemedel/studiestartstöd. Vidare har CSN framfört behov av uppgifter från Skatteverket - arbetsinkomster som redovisas i arbetsgivardeklaration - för kontroller i ärenden om studiestöd. Detta behov omhändertas om föreslagen ändring i Ds 2021:18 beslutas.

Tabell 2 CSN:s behov av utökat informationsutbyte Sid 332(1101)

Behov av	Från/till	Framförd begränsning eller hinder för informations-utbyte
Utökade möjligheter att få lämna ut och ta emot uppgifter på medium för automatiserad behandling	Myndighet eller annat organ	10 § studiestödsdatalag (2009:287), 2–4, 15 §§ studiestödsdataförordningen (2009:321)
Uppgifter om inskrivning vid Arbetsförmedlingen	Arbetsförmedlingen	28 kap. 11 § OSL
Uppgifter i beslut om rätt till dagersättning då den studerande tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer[69]	Försvarsmakten	38 kap. 1 § punkt 4 och 5 OSL
Vissa angivna uppgifter om uppehållstillstånd[70]	Migrationsverket	37 kap. 1 § första stycket OSL och 21 kap. 5 § OSL
Uppgifter om statsbidrag för kortare studier i alfabetisering i samiska har beviljats	Sametinget	2 och 4 §§ studiestödsdataförordningen (2009:321)
Vissa beslut om statsbidrag för kortare studier om funktionsnedsättning	Specialpedagogiska skolmyndigheten	2 och 4 §§ studiestödsdataförordningen (2009:321)
Vissa uppgifter om beslut om utbildningsbidrag lämnas enligt 2 § förordningen (2016:706) om utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå	Statliga universitet och högskolor	2 och 4 §§ studiestödsdataförordningen (2009:321)
Uppgifter om en studerande har uppnått ett examensbevis, studiebevis eller motsvarande från gymnasieskolan	Universitets- och högskolerådet (UHR)	24 kap. 8 § OSL

Källa: Utredningens sammanställning av CSN:s framförda behov.

Behov av att få utbyta personuppgifter på medium för automatiserad behandling

CSN har framfört att det finns behov av att kunna utbyta uppgifter med andra myndigheter i elektronisk form. CSN:s uppfattning är att utbyte inte ska ske i form av direktåtkomst utan i form av

[69] CSN lyfter att även Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) har samma behov.
[70] CSN lyfter att även Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) har samma behov.

Sid 333(1101)

elektroniskt utlämnade. Behovet omfattar att CSN ska ha möjlighet att både lämna ut uppgifter till annan myndighet eller organ och att ta emot uppgifter från annan myndighet eller organ i denna form.

Vidare har CSN framfört behov av att, i vissa fall, i den förberedande handläggningen kunna behandla ytterligare uppgifter.[71]

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

CSN:s registerlagstiftning, studiestödsdatalagen med tillhörande förordning, medger inte någon generell möjlighet att lämna ut personuppgifter elektroniskt till andra myndigheter eller aktörer, förutom i de fall direktåtkomst har medgivits och i de särskilda fall som anges i 15 § studiestödsdataförordningen (2009:321).[72] Bestämmelsen utgör en uttömmande detaljreglering i de särskilt specificerade undantagsfall där ett elektroniskt utlämnande möjliggjorts. Det innebär att CSN endast när det särskilt medges får lämna ut personuppgifter elektroniskt till andra myndigheter.

I 2–4 §§ studiestödsdataförordningen framgår för vilka ändamål som behandling av personuppgifter får äga rum för förberedande handläggning av studiemedel och studiestartsstöd samt vilka personuppgifter som får behandlas för dessa ändamål. Bestämmelserna utgör uttömmande detaljregleringar och innebär hinder för att behandla personuppgifter som omfattas av vissa uppgiftsskyldigheter.[73]

[71] CSN har bl.a. framfört behov av att 3 § studiestödsdataförordningen bör korrigeras på så sätt att CSN ges möjlighet att behandla uppgifter om studier i den förberedande handläggningen av studiehjälpsärenden, detta eftersom CSN i dag enligt 6 kap. 10 § andra stycket studiestödsförordningen kan ålägga läroanstalter att lämna uppgift om alla elever som tagits in på utbildning som ger rätt till studiehjälp, samtidigt som CSN endast får behandla sådana uppgifter om det redan finns ett ärende om studiehjälp hos CSN.

[72] Jfr 10 § studiestödsdatalagen (2009:287).

[73] Av CSN framförda behov av uppgifter från Kriminalvården, Sametinget, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Statliga universitet och högskolor. CSN har framfört att, i vissa fall, för att i den förberedande handläggningen av studiestöd i form av studiehjälp (inklusive studiebidrag) och studiemedel kunna behandla personuppgifter som andra myndigheter och organ kan vara skyldiga att lämna till CSN utgör 2–4 §§ studiestödsdataförordningen ett hinder. För studiestartstödsärenden finns ingen bestämmelse som medger behandling av personuppgifter för förberedande handläggning av studiestartsstödsärenden.

Behov av uppgifter från Arbetsförmedlingen

CSN har framfört att det finns ett behov av att *på begäran* få del av uppgifter om studerandes inskrivning vid Arbetsförmedlingen. Uppgiften behövs för att kunna handlägga ärenden i enlighet med 2 och 3 kap. studiestödslagen och bedöma rätten till studiestöd. [74]

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

Uppgiften om en persons inskrivning vid Arbetsförmedlingen är sekretessreglerad i 28 kap. 11 § OSL. För att CSN ska kunna ta del av uppgiften krävs en tillämplig sekretessbrytande regel. För att säkerställa att CSN ska kunna få nödvändiga uppgifter från Arbetsförmedlingen gällande studerandes inskrivning där önskar CSN en sekretessbrytande bestämmelse som ger CSN rätt att från Arbetsförmedlingen begäran in de uppgifter som behövs för handläggning av ärenden om studiestöd.

Behov av uppgifter från Försvarsmakten

CSN har framfört att det finns ett behov av att *på begäran* få del av uppgifter som framgår i beslut om rätt till dagersättning i samband med tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt samt för den som fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer. Uppgifterna behövs bl.a. i samband med handläggning av ärenden som rör studerande som har ansökt om eller beviljats studiemedel eller studiestartsstöd.[75]

[74] Vid bedömning av om en studerande har varaktig anknytning till Sverige i enlighet med 2 kap. 4 § 3 stycket och 3 kap. 4 § 3 stycket studiestödslagen (1999:1395), och därmed rätt till studiestöd får den studerande, enligt 7 § 1 Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:6) om studiehjälp, räkna in tid som inskriven vid Arbetsförmedlingen.

[75] Enligt 3 kap. 25 § andra stycket studiestödslagen, 25 § första stycket andra meningen lagen (2017:527) om studiestartsstöd och 29 § andra stycket 1 förslaget till lag om omställningsstudiestöd får studiemedel, studiestartsstöd och omställningsstudiestöd inte lämnas eller tas emot under den tid då den studerande tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer.

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet Sid 335(1101)

Uppgifter om tid då den studerande tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer är sekretessreglerade i 38 kap. 1 § punkt 4 och 5 OSL. Uppgifterna är emellertid som utgångspunkt offentliga. Enligt andra stycket gäller inte sekretess beslut i ärenden. För att säkerställa att CSN ska kunna få nödvändiga uppgifter från Försvarsmakten gällande dessa uppgifter önskar CSN en sekretessbrytande bestämmelse som ger CSN rätt att från Försvarsmakten begära in de uppgifter som behövs för handläggning av dessa ärenden.

Behov av uppgifter från Migrationsverket

CSN har framfört att det finns ett behov av att *på begäran* få del av uppgifter från Migrationsverket om ansökan om uppehållstillstånd, vilken dag sådan ansökan lämnats in, på vilken grund uppehållstillstånd söks, vilken typ av tillstånd som sökts, när beslut om avslag vunnit laga kraft och tidsfrist för frivillig avresa samt ytterligare uppgifter som har betydelse för tillämpningen av 2 kap. och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) eller lagen (2017:527) om studiestartsstöd, dock inte sådana personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter). Uppgifterna behövs för handläggning av ärenden om studiestöd och studiestartsstöd.

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

De ytterligare uppgifter som CSN har behov av är sekretessreglerade i 37 kap. 1 § första stycket OSL och 21 kap. 5 § OSL. Beträffande beslut gäller sekretess endast för uppgifter i skälen. För att säkerställa att CSN ska kunna få nödvändiga uppgifter från Migrationsverket gällande dessa uppgifter önskar CSN en utökad uppgiftsskyldighet i 6 kap. 13 a § studiestödsförordningen (2000:655) och i 23 § förordningen (2017:532) om studiestartsstöd.[76]

[76] CSN anser att nuvarande regleringar i 6 kap. 13 a § studiestödsförordningen och i 23 § förordningen om studiestartsstöd bör ersättas med ”Uppgifter som har betydelse för tillämpningen av 2 och 3 kap, studiestödslagen (1999:1395) eller lagen (2017:527) om studie-

CSN har framfört att studiehjälp i form av studiebidrag för studier i Sverige enligt 2 kap. 28 § studiestödsförordningen får lämnas utan ansökan. För att utländska medborgare (exempelvis ensamkommande flyktingbarn) ska kunna beviljas studiehjälp utan en ansökan krävs dock att CSN, i den förberedande handläggningen av studiehjälp, även får behandla uppgifter om uppehållstillstånd och att sådan behandling är tillåten även för andra elever än de som fyller 16 år. Bestämmelserna i 2 och 3 §§ studiestödsdataförordningen utgör hinder för behandling av personuppgift om uppehållstillstånd vid förberedande handläggning i studiehjälpsärenden.

Behov av uppgifter från Sametinget

CSN har framfört att det finns ett behov av att få del av uppgifter om statsbidrag för kortare studier i alfabetisering i samiska har beviljats från Samtinget. Uppgifterna behövs bl.a. i samband med handläggning av ärenden som rör studerande som har ansökt om eller beviljats studiemedel eller studiestartsstöd.[77] Uppgifterna ska lämnas på *eget initiativ* av Sametinget. CSN kan inte löpande begära uppgifter om 500 000 – 600 000 studiestödstagare från Sametinget. Uppgifterna behövs bl.a. i samband med handläggning av ärenden om studiestöd och studiestartsstöd.

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

Sametinget saknar uppgiftsskyldighet i förhållandet till CSN.

CSN har rätt att behandla de personuppgifter som Sametinget skickar i de fall en studerande har antagits till en utbildning som ger rätt till studiemedel eller om ett ärende om studiestöd är aktuellt hos CSN (4 § studiestödsdatalagen och 2 § studiestödsdataförordningen). Vilka personuppgifter som CSN får behandla i den förberedande handläggningen av studiemedelsärenden framgår av 4 § studiestödsdataförordningen. I den bestämmelsen räknas dock inte

startsstöd, dock inte sådana personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter)". CSN anser att uppgiftsskyldigheten för Migrationsverket även bör innefatta en uppgiftsskyldighet gentemot ÖKS.

[77] Enligt 3 kap. 25 § första stycket 5 studiestödslagen, 25 § första stycket andra meningen lagen om studiestartsstöd och 29 § första stycket 4 förslaget till lag om omställningsstudiestöd får studiemedel, studiestartsstöd och omställningsstudiestöd inte lämnas eller tas emot av den som samtidigt får statsbidrag.

Sid 337(1101)

de aktuella personuppgifterna från Sametinget upp. Dessutom finns ingen bestämmelse som medger förberedande handläggning av studiestartsstödsärenden. Den önskade uppgiftsskyldigheten för Sametinget innebär dock att CSN kan komma att ta emot personuppgifter innan ett ärende har aktualiserats hos CSN. Bestämmelserna i studiestödsdataförordningen utgör ett hinder för behandling av personuppgifterna i förberedande handläggning av ärenden om studiemedel och studiestartsstöd.

Behov av uppgifter från Specialpedagogiska skolmyndigheten

CSN har framfört att det finns ett behov av att få del av uppgifter om statsbidrag för kortare studier om funktionsnedsättning, på grundskole- eller gymnasienivå som är särskilt anpassade för personer med funktionsnedsättning och inom kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning från Specialpedagogiska skolmyndigheten. Uppgifterna ska lämnas på *eget initiativ* av Specialpedagogiska skolmyndigheten. CSN kan inte löpande begära uppgifter om 500 000–600 000 studiestödstagare från Specialpedagogiska skolmyndigheten. Uppgifterna behövs bl.a. i samband med handläggning av ärenden om studiestöd och studiestartsstöd.[78]

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

Specialpedagogiska skolmyndigheten saknar uppgiftsskyldighet i förhållandet till CSN.

CSN har rätt att behandla de personuppgifter som Specialpedagogiska skolmyndigheten skickar i de fall en studerande har antagits till en utbildning som ger rätt till studiemedel eller om ett ärende om studiestöd är aktuellt hos CSN (4 § studiestödsdatalagen och 2 § studiestödsdataförordningen). CSN har dock framfört att vilka personuppgifter CSN får behandla i den förberedande handläggningen av studiemedelsärenden framgår av 4 § studiestödsdataförordningen. I den bestämmelsen räknas inte de aktuella person-

[78] Enligt 3 kap. 25 § första stycket 4 studiestödslagen, 25 § första stycket andra meningen lagen om studiestartsstöd och 29 § första stycket 3 förslaget till lag om omställningsstudiestöd får studiemedel, studiestartsstöd och omställningsstudiestöd inte lämnas eller tas emot av den som samtidigt får vissa typer av statsbidrag som administreras av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

uppgifterna från Specialpedagogiska skolmyndigheten upp. Dessutom finns ingen bestämmelse som medger förberedande handläggning av studiestartsstödsärenden. Den önskade uppgiftsskyldigheten för Specialpedagogiska skolmyndigheten innebär dock att CSN kan komma att ta emot personuppgifter innan ett ärende har aktualiserats hos CSN. Bestämmelserna i studiestödsdataförordningen utgör ett hinder för behandling av personuppgifterna i förberedande handläggning av ärenden om studiemedel och studiestartsstöd.

Behov av uppgifter från statliga universitet och högskolor

CSN har framfört att det finns ett behov av att få del av uppgifter om att utbildningsbidrag enligt förordningen (2016:706) om utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå har beviljats från statliga universitet och högskolor. Uppgifterna ska lämnas på *eget initiativ* av statliga universitet och högskolor. CSN kan inte löpande begära uppgifter om 500 000–600 000 studiestödstagare från respektive statligt universitet eller högskola. Uppgifterna behövs bl.a. i samband med handläggning av ärenden om studiestöd och studiestartsstöd.[79]

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

Statliga universitet och högskolor saknar uppgiftsskyldighet i förhållandet till CSN.

Vilka personuppgifter CSN får behandla i den förberedande handläggningen av studiemedelsärenden framgår av 4 § studiestödsdataförordningen. I den bestämmelsen räknas inte de aktuella personuppgifterna från statliga universitet och högskolor upp. Den önskade uppgiftsskyldigheten för statliga universitet och högskolor innebär dock att CSN kan komma att ta emot personuppgifter innan ett ärende har aktualiserats hos CSN. Bestämmelserna i studiestöds-

[79] Enligt 3 kap. 25 § första stycket 6 studiestödslagen, 25 § första stycket andra meningen lagen om studiestartsstöd och 29 § första stycket 5 förslaget till lag om omställningsstudiestöd får studiemedel, studiestartsstöd och omställningsstudiestöd inte lämnas eller tas emot av den som samtidigt får utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå.

Sid 339(1101)

dataförordningen utgör ett hinder för behandling av personuppgifterna i förberedande handläggning av ärenden om studiemedel och studiestartsstöd.

Behov av uppgifter från Universitets- och högskolerådet (UHR)

CSN har framfört att det finns ett behov av att *på begäran* få del av uppgifter om en studerande har uppnått ett examensbevis, studiebevis eller motsvarande från gymnasieskolan från Universitets- och högskolerådet (UHR). Uppgifterna behövs för bedömning av om en sökande har rätt till studiemedel med en högre bidragsdel enligt 3 kap. 9 § studiestödsförordningen (2000:655).

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

Om de uppgifter som CSN har behov av behöver hämtas från betygsdatabasen BEDA kan uppgifterna inte lämnas ut. Uppgifterna omfattas av absolut sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL då den aktuella databasen har bedömts som särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik.[80] UHR saknar uppgiftsskyldighet i förhållandet till CSN.

[80] Kammarrätten i Stockholms dom den 10 oktober 2002, mål nr. 3300-2002 och den 21 februari 2018, mål nr. 7094-17.

Utredningens delrapport (Fi2021/02991)

Finansdepartementet
Fi 2021:B

Informationsutbyte för att säkerställa beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för samverkan vid kontroll av arbetsplatser

- Kartläggning av behov för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor

Januari 2022

Förord

Den 20 juni 2021 beslutade chefen för Finansdepartementet, statsrådet Magdalena Andersson, att tillsätta en utredning för att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi 2021:B).

Den 2 augusti 2021 fick ställföreträdande chefsjuristen Kerstin Bynander i uppdrag att biträda departementet som utredare. Som ämnessakkunniga, med uppgift att vara sekreterare och biträda i uppdraget, anställdes fr.o.m. den 14 augusti 2021 adjungerade rådet Liselotte Westerlind och fr.o.m. den 1 september 2021 sakkunnige Björn Axelsson.

Härmed överlämnas utredningens delrapport Informationsutbyte för att säkerställa beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för samverkan vid kontroll av arbetsplatser – Kartläggning av behov för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

Den andra delen av uppdraget kommer att redovisas senast den 30 juni 2022.

Stockholm i januari 2022

Kerstin Bynander

/Liselotte Westerlind
Björn Axelsson

Sid 345(1101)

Innehåll

1 Utredningens uppdrag och arbete 9

1.1 Utredningens uppdrag 9

1.2 Utredningens arbete 10

1.3 Promemorians disposition 11

2 Regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte 13

2.1 Om informationsutbyte 13

2.2 Offentlighet och sekretess 14
2.2.1 Allmänt om sekretessregleringen 14
2.2.2 Sekretess hos myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor 15
2.2.3 Sekretess mellan myndigheter 23
2.2.4 Sekretessbrytande bestämmelser 24

2.3 Den personliga integriteten och behandling av personuppgifter 29
2.3.1 Den personliga integriteten 29
2.3.2 Dataskyddsregler 30
2.3.3 Myndigheternas registerlagar 34
2.3.4 Formen för utlämnande 35

2.4 Närmare om uppgiftsskyldigheter mellan berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor 38
2.4.1 Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 38
2.4.2 Lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet 40

Sid 347(1101)

2.4.3 Särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet ... 41

2.5 Särskilt om informationsöverföring av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen ... 54
2.5.1 Uppgifter som omfattas ... 55
2.5.2 Berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors åtkomst ... 55

3 Sammanställning av tidigare lämnade förslag om utökat informationsutbyte ... 57

3.1 Om sammanställningen ... 57

3.2 Kort om några vidtagna åtgärder och pågående arbete ... 58

3.3 Förslag från tidigare utredningar ... 60
3.3.1 Myndighetsdatalag (SOU 2015:39) ... 60
3.3.2 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37) ... 61
3.3.3 Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59) ... 63
3.3.4 Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering (SOU 2018:14) ... 67
3.3.5 Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25) ... 68
3.3.6 Kontroll för ökad tilltro (SOU 2020:35) ... 69
3.3.7 Förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder som vidtas med anledning av det nya coronaviruset (Ds 2020:28) ... 71
3.3.8 Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57) ... 72
3.3.9 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1) ... 73

3.4 Förslag från myndigheter ... 74
3.4.1 Några myndighetsrapporter ... 74
3.4.2 Särskilda skrivelser till regeringen ... 79

4 Kartläggning av behov av uppgifter för att säkerställa korrekta beslutsunderlag 85

4.1 Om kartläggningen 85

4.2 Bolagsverket 87
4.2.1 Uppdrag och ansvarsområde 87
4.2.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Bolagsverket 87

4.3 Kronofogdemyndigheten 89
4.3.1 Uppdrag och ansvarsområde 89
4.3.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Kronofogdemyndigheten 89

4.4 Skatteverket 91
4.4.1 Uppdrag och ansvarsområde 91
4.4.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Skatteverket 92
4.4.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte 94

4.5 Arbetsförmedlingen 96
4.5.1 Uppdrag och ansvarsområde 96
4.5.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Arbetsförmedlingen 96
4.5.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte 103

4.6 Arbetslöshetskassorna 106
4.6.1 Uppdrag och ansvarsområde 106
4.6.2 Behov av utökat informationsutbyte för arbetslöshetskassorna 107

4.7 Centrala Studiestödsnämnden 108
4.7.1 Uppdrag och ansvarsområde 108
4.7.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av CSN 108
4.7.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte 110

4.8 Försäkringskassan 110
4.8.1 Uppdrag och ansvarsområde 110

Sid 349(1101)

4.8.2 Försäkringskassans framförda behov av utökat informationsutbyte ... 111
4.8.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte ... 116

4.9 Migrationsverket ... 119
4.9.1 Uppdrag och ansvarsområde ... 119
4.9.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Migrationsverket ... 119
4.9.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte ... 123

4.10 Kommuner ... 124
4.10.1 Uppdrag och ansvarsområde ... 124
4.10.2 Behov av utökat informationsutbyte för kommuner ... 125

4.11 Pensionsmyndigheten ... 125
4.11.1 Uppdrag och ansvarsområde ... 125
4.11.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Pensionsmyndigheten ... 126
4.11.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte ... 127

4.12 Inspektionen för vård och omsorg ... 127
4.12.1 Uppdrag och ansvarsområde ... 127
4.12.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Inspektionen för vård och omsorg ... 128
4.12.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte ... 135

5 Informationsutbyte för samverkan vid kontroller av arbetsplatser ... 137

5.1 Behov av att identifiera vad som begränsar eller hindrar informationsutbytet ... 137

5.2 Myndighetssamverkan vid arbetslivskriminalitet ... 138
5.2.1 Arbetet inom ramen för samverkansuppdraget mot arbetslivskriminalitet ... 139
5.2.2 Deltagande myndigheter ... 139
5.2.3 Arbetsplatsbesök i praktiken ... 145

5.3 Situationer när svårigheter att utbyta information aktualiseras ... 145

5.4 Närmare om myndigheternas behov av uppgifter vid planering, genomförande och efterarbete ... 148
5.4.1 Behov av uppgifter vid planering och genomförande ... 149
5.4.2 Behov av uppgifter i efterarbetet av en myndighetsgemensam kontroll ... 157

5.5 Rättsliga begränsningar och hinder för informationsutbyte ... 159
5.5.1 Skatteverkets förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser ... 159
5.5.2 Arbetsmiljöverkets förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser ... 163
5.5.3 Polismyndighetens och Ekobrottsmyndighetens förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser ... 164
5.5.4 Arbetsförmedlingens förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser ... 164
5.5.5 Migrationsverkets förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser ... 165
5.5.6 Särskilt om möjligheten att lämna ut uppgifter om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ... 165

6 Informationsutbytet mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver förbättras ... 167

6.1 Om analysen, bedömningen och det fortsatta arbetet ... 167

6.2 Utredningens analys av vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet ... 168

6.2.1 Det finns tillämpningsproblem som begränsar de nuvarande möjligheterna till informationsutbyte 168
6.2.2 Det finns tekniska hinder som begränsar de nuvarande möjligheterna till informationsutbyte 173
6.2.3 Det finns rättsliga hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte 174

6.3 Utredningens bedömning 177
6.3.1 Fler uppgifter kan utbytas inom ramen för det befintliga regelverket 177
6.3.2 Det finns behov av författningsändringar för att fler uppgifter ska kunna utbytas 180

6.4 Utredningens fortsatta arbete 181
6.4.1 Utredningens uppdrag att föreslå författningsändringar 181
6.4.2 Behov som identifierats men inte ryms inom ramen för utredningens fortsatta arbete 182

Bilaga 1 Uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi2021/02442) 187

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag

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, är utredningens uppdrag att kartlägga möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Utredningen ska undersöka om de möjligheter till informationsutbyte som redan finns tillämpas på ett effektivt sätt, men också om det finns behov av utökade möjligheter till informationsutbyte. Utredningen ska vid sina överväganden beakta behovet av skydd för den enskildes personliga integritet.

Utredningen ska bl.a.

- göra en sammanställning av de förslag som myndigheter och utredningar tidigare har lämnat när det gäller behovet av informationsutbyte för att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet,
- kartlägga vilka uppgifter berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen,
- analysera vilket behov av informationsutbyte som berörda myndigheter har för att kunna samverka och kontrollera arbetsplatser mer effektivt i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet och hur ett sådant informationsutbyte skulle kunna regleras,

Sid 353(1101)

- göra en översyn av de regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte och bedöma om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket,
- bedöma om det finns behov av ändrade regler, avseende till exempel sekretess eller behandling av personuppgifter, för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte, samtidigt som behovet av skydd för den enskildes personliga integritet beaktas, och i så fall föreslå nödvändiga författningsändringar, samt
- ta ställning till hur uppgifter ska lämnas, till exempel genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling, på ett sätt som säkerställer ett bibehållet skydd för den personliga integriteten, och vid behov lämna författningsförslag som möjliggör detta.

I den här delrapporten redovisas de delar av uppdraget som utgör en sammanställning, kartläggning och översyn. Uppdragets övriga delar redovisas senast den 30 juni 2022.

1.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete med att bedöma hur informationsutbytet fungerar och vilka behov av utökat informationsutbyte som finns handlar till stor del om att kartlägga berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors uppfattning om behovet av utökat informationsutbyte. För att komplettera myndigheternas tidigare inlämnade underlag i form av myndighetsrapporter, särskilda skrivelser och andra utredningar och för att fördjupa bilden av hur informationsutbytet fungerar i dag samt vilka behov som finns har utredningen haft kontakt med företrädare för de berörda myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna.

Möten har genomförts med de utbetalande myndigheterna Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten. Möten har också genomförts med Sveriges A-kassor samt Sveriges kom-

muner och regioner (SKR). Vidare har möten genomförts med Skatteverket och Bolagsverket. Utredningen har också träffat Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Inspektionen för vård och omsorg. Mötena har genomförts i syfte att ge berörda aktörer en möjlighet att framföra synpunkter på nuvarande förutsättningar för informationsutbyte samt redovisa eventuella behov och förslag till utökat informationsutbyte mellan berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

För att särskilt fånga upp frågor som rör informationsutbyte för att motverka arbetslivskriminalitet har utredningen också träffat Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten. Vid sidan av ovanstående kontakter har utredningen deltagit vid myndighetsöverskridande samverkansmöten med Stora branschgruppen[1] och träffat representanter som arbetat med informationsutbytesfrågor inom MUR-initiativet[2]. Utredningen har också samrått med andra utredningar och delegationer som behandlar närliggande frågor. Utredningen har även haft kontakt med företrädare för Kronofogdemyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Integritetsskyddsmyndigheten, eSamverkansprogrammet (eSam)[3] och Byggmarknadskommissionen.

1.3 Promemorians disposition

Promemorian är indelad i sex kapitel. I kapitel 2 redovisas översiktligt de regelverk med betydelse för berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte. I kapitel 3 finns en sammanställning av de förslag som myndigheter och utredningar tidigare har lämnat när det gäller behovet av informationsutbyte för att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet. En del av förslagen som finns med i sammanställningen har genomförts medan andra inte har lett till åtgärder. I kapitel 4 finns en beskrivning av vad

[1] Stora branschgruppen innehåller representanter från arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer, bransch- och intresseorganisationer samt myndigheter. Den arbetar för lösningar som ska leda till ökad konkurrensneutralitet mellan företag i Sverige.

[2] Initiativet MUR står för Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, där 18 olika myndigheter deltar i ett arbete mot missbruk och brott i välfärdssystemen.

[3] eSam är ett medlemsdrivet program för samverkan mellan myndigheter och SKR som bildades 2015 när E-delegationen slutfört sitt regeringsuppdrag. Generaldirektörerna för myndigheterna som ingick i E-delegationen, beslöt att på frivillig grund, fortsätta samarbetet kring digital utveckling.

myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna framfört inom ramen för utredningens arbete avseende kvarstående behov av ytterligare uppgifter och utökat informationsutbyte. Motsvarande beskrivning av myndigheternas redovisade behov för att mer effektivt kunna samverka och kontrollera arbetsplatser finns i kapitel 5. I kapitel 6 följer utredningens bedömning om informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag, inom ramen för det befintliga regelverket, och om det finns behov av författningsändringar samt en beskrivning av utredningens fortsatta arbete.

2 Regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte

2.1 Om informationsutbyte

Välfärdssystemen är till stor del beroende av att uppgifter som påverkar riktigheten i beslut om utbetalning och som förvaras av andra än den myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som fattar beslutet, kan utbytas. Utbyte av uppgifter kan därför vara en förutsättning för att den beslutande myndigheten ska kunna få det underlag som behövs för att kunna fatta korrekta beslut i ärenden. Informationsutbytet kan också bidra till att förenkla för den enskilde.

Myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor samarbetar för att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar. Detta samarbete och berörda aktörers interna arbete med att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar har pågått under flera år och kommer till uttryck i form av kontroller samt genom informationsinsatser och andra förebyggande åtgärder. Skyldigheten för myndigheter att samarbeta och bistå varandra framgår av flera lagar och förordningar. I förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL, anges att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter (8 §). I myndighetsförordningen (2007:515) anges att en myndighet 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 §).

Sid 357(1101)

För att uppgifter ska få utbytas krävs att informationsutbytet sker i enlighet med gällande regelverk om sekretess och skydd för den personliga integriteten.

2.2 Offentlighet och sekretess

2.2.1 Allmänt om sekretessregleringen

Den rättsliga regleringen om sekretess finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Lagens tillämpningsområde omfattar de organ som liksom i regeringsformen (1974:152), förkortad RF, och tryckfrihetsförordningen (1949:105), förkortad TF, ingår i den offentligrättsliga statliga och kommunala organisationen. Därutöver har tillämpningsområdet för offentlighets- och sekretesslagen på det statliga och kommunala området utvidgats genom att vissa organ jämställs med myndighet (se 2 kap. 2–5 §§ OSL). I utvidgningen omfattas bl.a. arbetslöshetskassornas verksamhet som avser prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning.

I OSL finns bestämmelser som reglerar begränsningarna av rätten att ta del av allmänna handlingar och den tystnadsplikt som gäller i det allmännas verksamhet. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en allmän handling eller genom att uppgifter röjs muntligt eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess råder mot enskilda och mot andra myndigheter samt mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Sekretessen är normalt sett reglerad för ett avgränsat tillämpningsområde och gäller vanligtvis för vissa angivna uppgifter, i en viss typ av ärenden, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet.

Möjligheten att utbyta uppgifter utgör emellertid en viktig förutsättning för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina uppdrag och för en fungerande samverkan mellan myndigheter i övrigt. Det är därför nödvändigt att vissa sekretessbelagda uppgifter kan utbytas.[4] På begäran av en annan myndighet ska en myndighet lämna en uppgift som den förfogar över såvida inte uppgiften är sekretessbelagd eller om det hindrar arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL).

[4] Prop. 1979/80:2 *Med förslag till sekretesslag m.m.* Del A, s. 89.

2.2.2 Sekretess hos myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor

Offentlighetsprincipen, som framför allt handlar om rätten att ta del av allmänna handlingar, genomsyrar all offentlig verksamhet. Rätten att ta del av allmänna handlingar får bara begränsas om det krävs med hänsyn till sju särskilt angivna intressen. De sju är de s.k. sekretessgrunderna, vilka anges i 2 kap. 2 § TF. De sekretessgrunder som nu är av intresse är myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn och intresset av att förebygga eller beivra brott och skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

En sekretessbestämmelse består i regel av tre huvudsakliga byggstenar som anger förutsättningarna för bestämmelsens tillämplighet. Dessa är sekretessens föremål, räckvidd och styrka.

Sekretessens föremål beskriver för vilken typ av uppgift sekretess gäller. Sekretessens föremål anges i OSL genom ordet *uppgift* tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art som t.ex. uppgift om hälsotillstånd.

Sekretessens räckvidd anger var i den offentliga verksamheten bestämmelsen ska tillämpas. De flesta sekretessbestämmelser har en begränsad räckvidd på så sätt att sekretess för uppgiften anses gälla hos en viss myndighet eller inom en viss verksamhet. Det finns dock sekretessbestämmelser som gäller inom hela den offentliga förvaltningen.

Sekretessen begränsas också i de flesta fall av ett skaderekvisit, som anger sekretessens styrka. Det syftar till att sekretessen inte ska bli mer långtgående än vad som är absolut nödvändigt för att skydda det intresse som föranlett bestämmelsen. Det förekommer i huvudsak två slags skaderekvisit, ett *rakt* och ett *omvänt* skaderekvisit. Det raka innebär att sekretess föreligger om det kan antas att en viss skada eller ett visst men uppkommer om uppgiften röjs, vilket innebär en svag sekretess. Presumtionen för det raka skaderekvisitet är att offentlighet råder för uppgifterna. Vid ett omvänt skaderekvisit gäller däremot att sekretess föreligger om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada eller men. Bestämmelser med ett omvänt skaderekvisit innebär en starkare sekretess och presumtionen är i stället att sekretess föreligger för uppgifterna. Om en sekretessbestämmelse saknar skaderekvisit är sekretessen *absolut*. Sådana bestämmelser har alltså starkast sekretess. Sekretessens styrka kan

Sid 859(1101)

också påverkas av om skaderekvisitet är formulerat med ett krav på avsevärd skada eller betydande men för att en uppgift ska omfattas av sekretess, dvs. ett s.k. kvalificerat rakt skaderekvisit. Ett kvalificerat rakt skaderekvisit innebär en extra stark presumtion för att uppgifterna är offentliga.

Nedan redovisas de för berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor mest centrala bestämmelserna om sekretess som är av intresse för utredningen. Bestämmelser som reglerar sekretess till skydd för uppgift om enskildas personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer, dvs. med obegränsad räckvidd, har samlats i 21 kap. OSL.[5] Även om myndigheterna också ska tillämpa sådana bestämmelser behandlas de inte närmare nedan.

Arbetsförmedlingen

Sekretess för uppgifter hos Arbetsförmedlingen regleras i 28 kap. 11–12 a §§ OSL. Av 11 § framgår bl.a. att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men och uppgiften förekommer i ärende om arbetsförmedling eller hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja en enskilds anpassning till arbetslivet. Sekretess gäller dock inte beslut i ett ärende.

Sekretess gäller vidare enligt 12 § i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada. Sekretessen gäller inte beslut om stöd i ärende enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. Enligt 12 a § gäller också sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden när uppgiften förekommer i ärende om etableringsinsatser och i ärende om ersättning som kan lämnas för deltagande i etableringsinsatser, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

[5] Det finns även andra bestämmelser som gäller för flera myndigheter som inte behandlas närmare här, exempelvis sekretess för anbud vid upphandling (19 kap. 3 § OSL) och sekretess till skydd för enskild i personaladministrativ verksamhet (39 kap. OSL).

Arbetslöshetskassor

Arbetslöshetskassornas verksamhet ska vid tillämpningen av OSL jämställas med myndigheter vid prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem (2 kap. 4 § OSL, jfr bilaga). För arbetslöshetskassorna gäller, enligt 28 kap. 13 § OSL, sekretess för uppgift om enskildas personliga förhållanden i ärenden om arbetslöshetsförsäkring enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och i ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem. Sekretess gäller om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretess gäller även för beslut i ärenden.

Arbetsmiljöverket

I Arbetsmiljöverkets verksamhet gäller sekretess till skydd för enskilda främst enligt 28 kap. 14 och 15 §§ OSL. Sekretess gäller enligt 14 § för uppgifter om enskildas hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. Detta innebär att huvudregeln är att uppgifterna är offentliga. Hos myndigheten gäller sekretess också för arbetstagares anmälan i ärenden om arbetarskydd. I dessa fall är dock sekretessen absolut. Av 15 § framgår att sekretess gäller i ärende enligt lagstiftningen om arbetsmiljön, om reglering av arbetstid eller om arbetstillstånd för utlänning för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Även i dessa fall är alltså huvudregeln att uppgifterna är offentliga.

Bolagsverket

I stort sett alla uppgifter som skickas in och registreras i Bolagsverkets register är offentliga. Det finns emellertid uppgifter som kan omfattas av sekretess. Det gäller t.ex. vissa uppgifter i verksamhet som består i tillståndsgivning (30 kap. 23 § OSL, jfr 9 § offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641]), uppgift om en registrerad inteckningsbrevshavare (31 kap. 8 § OSL) och vissa uppgifter i mål eller ärende om varu- eller näringskännetecken, exempel-

Sid 861(1101)

vis vid ansökningar om företagsnamn eller administrativ hävning hos Bolagsverket (31 kap. 22 a § OSL).[6]

CSN

Bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i CSN:s verksamhet finns i 28 kap. 9 § OSL. Sekretess gäller i ärende om studiestöd och i ärende hos CSN om körkortslån samt lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar för uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. I andra ärenden än sådana om studiestöd under sjukdom gäller sekretessen inte beslut i ärenden.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

I 28 kap. 1–5 §§ OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild när det gäller socialförsäkringsförmåner. Enligt 1 § gäller sekretess hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för uppgifter om enskildas hälsotillstånd och andra personliga för-hållanden som förekommer i vissa särskilt angivna ärenden om socialförsäkringsförmåner. Sekretess gäller endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgifterna i ärendet röjs. Sekretess gäller även i verksamhet som avser registrering av enskilda för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som myndigheten fått från Migrationsverket, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretess gäller även i verksamhet som avser registrering av enskilda för uppgift om personliga förhållanden som Försäkringskassan fått från Migrationsverket samt med avseende på registrering av befolkningen enligt 22 kap. 1 § OSL. Enligt 28 kap. 4 § gäller också sekretess i ett ärende om arbetsskadeförsäkring för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

[6] I SOU 2021:18 *Bolags rörlighet över gränserna* lämnas förslag på en ny sekretessbestämmelse; 31 kap. 25 a § OSL gällande gränsöverskridande associationsrättsliga förfaranden (s. 183).

Inspektionen för vård och omsorg

Det finns inget eget kapitel i OSL som reglerar sekretess för den verksamhet Inspektionen för vård och omsorg bedriver. Av 11 kap. 1 § OSL framgår att om en myndighet i en verksamhet som avser tillsyn från en annan myndighet får en sekretessbelagd uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig hos den mottagande myndigheten. Den sekretess som gäller hos en myndighet som tillsynen utövas över kommer alltså alltjämt att gälla för sekretessbelagda uppgifter som lämnas till Inspektionen för vård och omsorg, med undantag för uppgifter som förekommer i beslut hos myndigheten (11 kap. 1 § andra stycket OSL)[7]. Bestämmelsen ska emellertid inte alltid tillämpas. Finns en annan primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse som är tillämplig hos Inspektionen för vård och omsorg är det den sekretessbestämmelsen som ska tillämpas (11 kap. 8 § OSL).

I 25 kap. OSL regleras sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser hälso- och sjukvård, m.m. Av 25 kap. 1 § OSL framgår att sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men av att uppgifterna lämnas ut. Samma sekretess gäller i samband med tillsyn över verksamhet som bedriver sådan verksamhet (25 kap. 3 § OSL). Av 25 kap. 10 § OSL framgår att vissa beslut är undantagna sekretess.

Enligt 25 kap. 8 § första stycket OSL gäller sekretess hos bl.a. Inspektionen för vård och omsorg för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden i ärenden om klagomål mot hälso- och sjukvården eller dess personal enligt 7 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659), om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller bara för uppgift i anmälningar och huvudregeln är att uppgifterna är offentliga. För uppgifter i övriga handlingar gäller sekretessregleringen i 25 kap. 3 § OSL.

Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller sekretess med ett omvänt skaderekvisit för enskilds personliga förhållanden för flera uppgifter inom

[7] Sekretessbestämmelser som regelmässigt tillämpas av Inspektionen för vård och omsorg är 27 kap. 1 § OSL (uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet), 34 kap. 1–2 §§ OSL (uppgifter från Kronofogdemyndigheten om mål hos myndigheten och uppgifter i utsöknings- och indrivningsdatabasen) samt 35 kap. 3 § OSL (uppgift i belastningsregistret).

Sid 363(1101)

socialtjänsten. Av tredje stycket 1 samma bestämmelse framgår att den även ska tillämpas hos Inspektionen för vård och omsorg.

Av 30 kap. 23 § OSL framgår att sekretess med ett rakt skaderekvisit gäller för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden m.m. vid tillståndsgivning och tillsyn i fråga om näringslivet.

Migrationsverket

Dagersättning är en form av bistånd som kan beviljas asylsökande enligt bestämmelserna i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. I ärende om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar gäller enligt 26 kap. 1 § OSL sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Av 37 kap. 1 § OSL framgår vidare att utöver vad som gäller i 21 kap. 5 § OSL (utlännings säkerhet i vissa fall) gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgifter om enskildas personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Även uppgifter om utlänningens ekonomiska omständigheter av personlig natur kan skyddas. Med verksamhet för kontroll avses såväl förvaltningsärenden om t.ex. uppehållstillstånd, arbetstillstånd och avvisning eller utvisning som kontrollåtgärder och annan löpande tillsyn.

För uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild är sekretessen svagare och gäller endast om det kan antas att fara uppkommer för att den som lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Som huvudregel gäller sekretess inte för myndighetens beslut i ett ärende, men skälen kan hållas hemliga.

Kommuner

Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Med socialtjänst jämställs ärenden om bistånd

åt asylsökande och andra utlänningar samt verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Kronofogdemyndigheten

Bestämmelser om sekretess till skydd för enskild vid utsökning och indrivning, skuldsanering, m.m. finns i 34 kap. OSL. I mål eller ärende om utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen (2014:836) om näringsförbud finns i 34 kap. 1 § OSL ett skydd för en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. Sekretess gäller enligt 34 kap. 1 § OSL inte uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten i pågående mål eller beslut.[8] Det innebär att uppgifter om t.ex. en avhysning eller annan handräckning, en fordrings storlek eller det belopp som ska drivas in härigenom alltid blir offentliga. Bestämmelser gällande sekretess för uppgifter i ärenden om skuldsanering finns i 34 kap. 6 § OSL. Vid tillsyn i konkurs tillämpas bestämmelser om sekretess enligt 34 kap. 7–10 §§ OSL.

Skatteverket

I Skatteverkets beskattningsverksamhet skyddas uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden främst av sekretessbestämmelserna i 27 kap. 1–2 §§ och 5 § OSL. Som huvudregel gäller absolut sekretess. Det innebär att om en uppgift är hänförlig till den verksamhet som avses i bestämmelsen, och inget undantag från sekretessen eller en sekretessbrytande regel är tillämplig, får uppgiften inte lämnas ut. Beslut som innebär att skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms och beslut där underlag för bestämmande av skatt fastställs är offentliga. För beslut i ärenden som omfattas av 27 kap. 2 § första stycket 1 OSL, t.ex. beslut om revision, gäller dock sekretess.

[8] Enligt 34 kap. 2 § OSL gäller motsvarande förutsättningar hos de myndigheter som har direktåtkomst till utsöknings- och indrivningsdatabasen enligt lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen.

Sekretess till skydd för enskild inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet regleras i 22 kap. OSL. I 1 § första stycket stadgas att sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföring eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning som regeringen föreskriver, i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen. Sekretessen gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av någon särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon till denne närstående person lider men om uppgiften röjs. Sekretessen omfattar uppgifter i verksamhet som avser registrering av befolkningen i exempelvis Statens personadressregister (SPAR), Försäkringskassans register och SCB:s register över totalbefolkningen (RTB), Polismyndighetens passregister, Skatteverkets databas över identitetskort för folkbokförda i Sverige och Statens tjänstepensionsverks pensionsregister. Utöver sekretess som gäller till skydd för enskilda finns sekretessbestämmelser till skydd för Skatteverkets kontrollverksamhet i 17 kap. 1 och 2 §§ OSL.

Uppgifter i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet skyddas av bestämmelser som gäller för brottsbekämpande myndigheter (se nedan).

Brottsbekämpande myndigheter

Sekretessbestämmelser till skydd för enskilda i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott återfinns framför allt i 35 kap. OSL. Enligt 1 § gäller sekretess för uppgift om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i ett antal uppräknade situationer. En sådan situation är när uppgiften förekommer i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål. Det gäller även situationer då uppgiften förekommer i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott. Det gäller vidare då uppgiften förekommer i angelägenhet som avser säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Därutöver gäller det situationer då uppgiften förekommer i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott eller verkställa

uppbörd och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen. Slutligen gäller det situationer då uppgiften finns i olika register.[9]

Bestämmelser till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott finns i 18 kap. OSL. Av 18 kap 1 § framgår att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Sekretessbestämmelsen gäller även för uppgifter som hänför sig till verksamhet som rör utredning i frågor om näringsförbud eller förbud att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde eller annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen. Av 18 kap. 2 § OSL framgår att sekretess också gäller för uppgift som hänför sig till underrättelseverksamhet som bedrivs bl.a. av Polismyndigheten, Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, Tullverket och Kustbevakningen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

Sekretessen i 18 kap. 1–2 §§ OSL följer med uppgiften när den lämnas vidare till annan myndighet.[10]

2.2.3 Sekretess mellan myndigheter

Före införandet av den numera upphävda sekretesslagen (1980:100) var inte sekretessen mellan myndigheter närmare reglerad. I propositionen med förslag till sekretesslag anfördes att ett allt större intresse under senare år koncentrerats till frågan om skyddet gentemot myndigheter för sekretessbelagd information om enskilda.[11] Ett

[9] Register som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister, register som förs av Skatteverket enligt lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller som annars behandlas där med stöd av samma lag, särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet, om uppgiften inte hänför sig till registrering som avses i 5 kap 1 § OSL och register som förs av Tullverket enligt lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller som annars behandlas där med stöd av samma lag.
[10] Prop. 1979/80:2 del A, s. 140.
[11] Prop. 1979/80:2 del A, s. 90.

fullgott integritetsskydd för information hos en myndighet om enskilda ansågs i princip ställa krav på att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den har inhämtats. Närmast avsågs sådana situationer där uppgifter hos en annan myndighet kan ligga till grund för åtgärder som, även om de är helt lagenliga, har en negativ innebörd för den enskilde. Om ett större antal tjänstemän får kunskap om känsliga förhållanden så kan det i sig upplevas som menligt av den som uppgiften rör menade regeringen. Starka skäl ansågs därför tala för att sekretessens räckvidd inom en myndighet och mellan myndigheterna skulle regleras så långt detta var möjligt.

I propositionen erinrades också om den i och för sig självklara principen att alla myndigheter är skyldiga att samarbeta med och bistå varandra i den utsträckning som kan ske. Det lyftes fram att utbyte av information mellan myndigheterna är ett utomordentligt viktigt led i detta samarbete och att sekretessregleringen kan ha en hämmande inverkan på samarbetet. Sekretesslagen skulle därför inte hindra myndigheter från att utväxla information i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut.[12]

Mot bakgrund av detta infördes därför ett antal bestämmelser som bröt sekretessen och möjliggjorde att myndigheter och olika verksamhetsgrenar inom myndigheter kunde lämna information till varandra.

OSL som trädde i kraft den 30 juni 2009 utgjorde i huvudsak en omarbetning av den tidigare sekretesslagen i syfte att göra regleringen mer lättförståelig och lättillämpad.[13] Omarbetningen innebar inte några förändringar avseende att sekretess gäller mellan myndigheter.

2.2.4 Sekretessbrytande bestämmelser

I 10 kap. OSL finns sekretessbrytande bestämmelser som innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter under vissa förutsättningar lämnas ut till andra myndigheter. De bestämmelser som är mest centrala för att utbyta uppgifter som behövs för att fatta korrekta beslut i

[12] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 89–91 och s. 127.
[13] Prop. 2008/09:150 *Offentlighets- och sekretesslag*, bet. 2008/09:KU24, rskr. 2008/09:237.

fråga om ersättningar från välfärdssystemen finns i 10 kap. 2 §, 27 §och 28 § OSL. Vad avser informationsutbyte för att motverka arbetslivskriminalitet så har även de sekretessbrytande bestämmelserna som rör misstankar om begångna brott i 10 kap. 23 § och 24 § OSL stor betydelse.

Det finns också generella sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör utlämnande av uppgifter till såväl enskilda som myndigheter. Bland dessa kan nämnas att av 10 kap. 1 § OSL framgår att sekretess till skydd för en enskild, med vissa begränsningar, inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om den enskilde samtycker till det.

Nödvändigt uppgiftsutlämnande

Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar inte sekretess att en myndighet lämnar ut uppgift om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL ska tolkas restriktivt och avsikten är inte att man enbart av effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen. Sekretessen får brytas endast i de fall, då det är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut för att en annan myndighet ska kunna fullgöra de uppgifter som åligger den.[14]

Generalklausulen

I 10 kap. 27 § OSL finns den s.k. generalklausulen som innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Syftet med generalklausulens är att den ska utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Skälet vid införandet av bestämmelsen var att sekretesslagstiftningen inte får hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut.[15]

---

[14] Prop. 1979/80:2 del A, s. 465 och prop. 2008/09:150, s. 368.
[15] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 91.

En förutsättning för att generalklausulen ska vara tillämplig är att det inte finns en specialreglering av uppgiftslämnandet i fråga i annan lag eller förordning. Generalklausulen är alltså subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser och ska inte tillämpas i ett fall där någon annan sekretessbrytande bestämmelse kan tillämpas. Har det t.ex. föreskrivits att en viss myndighet kan ta del av vissa sekretessbelagda uppgifter hos en annan myndighet genom angivna villkor är det inte aktuellt att lämna ut uppgifterna med stöd av generalklausulen om de angivna villkoren inte är uppfyllda.[16]

Viss sekretess kan inte brytas med stöd av generalklausulen

Generalklausulen är i regel tillämplig vid uppgiftslämnande mellan såväl olika myndigheter som olika självständiga verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Det finns emellertid viss sekretess som har ansetts så pass viktig att upprätthålla gentemot andra myndigheter att den har undantagits från generalklausulens tillämpningsområde. Bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL gäller därför inte på alla områden, t.ex. bryter den inte sekretess som gäller för uppgifter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.[17]

Generalklausulen kan användas på den utlämnande myndighetens initiativ

En myndighet kan på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet med tillämpning av generalklausulen. Det krävs således inte att det finns en uttrycklig begäran från en annan myndighet.[18]

Intresseavvägningen

Det är den förvarande myndigheten, dvs. den myndighet där uppgifterna finns, som ska pröva om förutsättningar för utlämnande föreligger. Vid intresseavvägningen ska hänsyn bl.a. tas till i vilken utsträckning uppgiften är skyddad hos den mottagande myndig-

[16] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 328.
[17] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 328.
[18] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 327.

heten.[19] Bestämmelsen ger särskilt utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med, som det uttrycks i propositionen, ”samma sakliga behörighet men med skilda lokala kompetensområden eller myndigheter som har närbesläktade funktioner och som båda har rättslig befogenhet att direkt fordra in de utväxlade uppgifterna”.[20] Exempel på myndigheter som har närbesläktade funktioner är Skatteverkets beskattningsverksamhet och Kronofogdens indrivning av skatter och avgifter.

Inget absolut hinder för rutinmässigt utlämnande av uppgifter

Enligt förarbetena föreligger inte något hinder mot att utbyte av uppgifter sker rutinmässigt mellan myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet. Generalklausulen bygger emellertid på att ett rutinmässigt uppgiftsutbyte av sekretessbelagda uppgifter i regel ska vara särskilt författningsreglerat. I de undantagsfall när rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat men likväl kan anses tillräckligt motiverat ska intresseavvägningen enligt generalklausulen ske på förhand och den behöver inte avse prövning av individuella fall. Bedömningen kan därvid göras på ett sätt som liknar den som ska ske i fråga om utlämnande vid en begäran att få ta del av uppgifter om väldigt många personer ur ett register (ett s.k. massuttag). Man ska vid prövningen av en utlämnandefråga väga den mottagande myndighetens behov av uppgifterna mot det intresse som sekretesskyddet *typiskt* sett tillgodoser.[21]

Regeringen har i samband med senare författningsändringar gjort bedömningen att det ofta inte är lämpligt att ett omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av den sekretessbrytande generalklausulen.[22]

---

[19] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 91.
[20] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 326–327, jfr prop. 1979/80:146 *med förslag till skatteregisterlag*, s. 29–30.
[21] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 327.
[22] Se t.ex, prop. 2015/16:65 *Utlänningslag*, s. 94 och prop. 2016/17:58 *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 126.

Uppgiftsskyldighet

Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter bygger som utgångspunkt på överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och huruvida den mottagande myndighetens behov generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter är alltså ett sätt för lagstiftaren att reglera ett ofta förekommande informationsutbyte och att tillförsäkra en verksamhet de uppgifter som behövs i den mottagande myndighetens verksamhet. Om en myndighet enligt lag eller förordning är skyldig att lämna uppgifter till en annan myndighet bryts sålunda sekretesskyddet med stöd av 10 kap. 28 § OSL.[23]

Det är inte nödvändigt att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet har utformats med tanke på att uppgifterna ska vara sekretessbelagda. Däremot krävs att bestämmelsen uppfyller vissa krav på konkretion. Den kan:

1. ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag,
2. gälla en viss myndighets rätt att ta del av uppgifter i allmänhet, eller
3. avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information.[24]

Sekretessen bryts endast om det rör sig om en skyldighet att lämna uppgifter, dvs. att en uppgift *ska* och inte bara *får* lämnas ut. En allmän bestämmelse om serviceskyldighet eller reglerna i 6 kap. 5 § OSL och 8 § FL är alltså inte tillräckliga för att 10 kap. 28 § OSL ska bli tillämplig.

[23] Det finns bestämmelser som anger att 10 kap. 28 § första stycket OSL inte ska tillämpas i vissa fall. Det gäller bl.a. uppgifter som erhållits genom internationella avtal och som är sekretessbelagda enligt 15 kap. 1 a §, 27 kap. 5 § eller 34 kap. 4 § OSL.
[24] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 322.

2.3 Den personliga integriteten och behandling av personuppgifter

2.3.1 Den personliga integriteten

Någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet finns inte i svensk rätt.[25] I 1 kap. 2 § RF förskrivs att det allmänna ska värna den enskildes privatliv. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Enligt 2 kap. 20 § RF får skyddet för intrånget emellertid begränsas. Begränsningen ska då, med några få undantag, ske genom lag. Begränsningarna får enligt 2 kap. 21 § RF emellertid endast ske för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får inte heller 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.

Den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som svensk lag. Rättigheterna är också grundlagsskyddade enligt 2 kap. 19 § RF. Av konventionen framgår att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landet ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa och moral eller för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8).

I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) anges att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Personuppgifter ska bl.a. behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund (artikel 8).

[25] Se bl.a. prop. 2009/08:80 *En reformerad grundlag*, s. 175.

2.3.2 Dataskyddsregler

Sedan 2018 utgör EU:s dataskyddsförordning[26] (GDPR) grunden för den generella personuppgiftsbehandlingen inom EU. Syftet med förordningen är dels att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, dels att säkerställa ett fritt flöde av personuppgifter inom unionen.

Förordningens bestämmelser ska tillämpas av enskilda, myndigheter och domstolar som om de vore nationella författningsbestämmelser.[27] Förordningen har alltså allmän giltighet och är i alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Dataskyddsförordningen innehåller emellertid många bestämmelser som förutsätter eller ger utrymme för kompletterande bestämmelser av olika slag. I Sverige kompletteras dataskyddsförordningen av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning samt av de registerförfattningar som i stor utsträckning reglerar svenska myndigheters personuppgiftsbehandling.

Det materiella tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen omfattar, med vissa undantag, sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Förordningen reglerar alltså automatiserad behandling av personuppgifter. Regleringen omfattar uppgifter om fysiska personer som är i livet. Regleringen omfattar inte behandling av uppgifter om juridiska personer. Dataskyddsförordningen gäller inte heller för sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av dataskyddsdirektivets[28] tillämpningsområde (artikel 2.2 d[29]).

---

[26] 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.

[27] Se artikel 288 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

[28] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (dataskyddsdirektivet). I svensk rätt har dataskyddsdirektivet införlivats genom brottsdatalagen (2018:1177).

[29] I artikel 2 framgår fler undantag från dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

Grundläggande principer för personuppgiftsbehandling

Dataskyddsförordningen innehåller ett antal grundläggande krav som gäller för personuppgiftsbehandling. All personuppgiftsbehandling som personuppgiftsansvarig gör måste alltid uppfylla de grundläggande principerna i artikel 5.1. Principerna innebär bl.a. att en personuppgiftsansvarig måste ha stöd i dataskyddsförordningen för att få behandla personuppgifter (laglighet), att endast personuppgifter för specifika, särskilt angivna och berättigade ändamål (ändamålsbegränsning) får samlas in och att inte fler personuppgifter än vad som behövs för ändamålen ska behandlas (uppgiftsminimering). Därutöver ställs också krav på att den personuppgiftsansvarige säkerställer att personuppgifterna är korrekta, raderas när de inte längre behövs och skyddas på erforderligt sätt. Det ska också vara klart och tydligt för de registrerade hur uppgifterna behandlas, varvid information om detta måste lämnas till de registrerade.

Att personuppgiftsbehandlingen ska vara laglig innebär att det måste finnas en rättslig grund för varje behandling av personuppgifter. Vilka de rättsliga grunderna är framgår av artikel 6. Artiklarna 5 och 6 i dataskyddsförordningen är alltså grundläggande och ska läsas tillsammans. Skillnaden mellan artiklarna är att artikel 6 reglerar *om* personuppgifterna får behandlas, medan artikel 5 handlar om *hur* de får behandlas. Det innebär att någon av de rättsliga grunderna i artikel 6 måste vara tillämplig, samtidigt som samtliga principer i artikel 5 ska följas.

Laglighet och rättslig grund

För att en behandling av personuppgifter ska vara laglig måste den alltså vila på åtminstone någon av de rättsliga grunder som framgår av artikel 6.1 a–f. I annat fall är personuppgiftsbehandlingen inte laglig och får inte utföras. De rättsliga grunder som främst är av intresse vid informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor är artikel 6.1 e och artikel 6.1 c.

För de utlämnande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassornas del är främst artikel 6.1 c aktuell. Enligt artikeln ska behandlingen vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvariga. En myndighet, en kommun eller en arbetslöshetskassa fullgör en rättslig förpliktelse t.ex. när

den lämnar ut uppgift ur en allmän handling i enlighet med 6 kap. 4 § OSL eller när den på begäran av en annan myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa lämnar ut en uppgift som den förfogar över i enlighet med 6 kap. 5 § OSL. Bestämmelserna i OSL om utlämnande av uppgifter är alltså en sådan rättslig förpliktelse som gör att de får behandla de personuppgifter som är nödvändiga för att lämna ut uppgifterna.

För den mottagande myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassans del är främst artikel 6.1 e av intresse. Enligt denna artikel ska behandlingen vara nödvändig för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsskyldiges myndighetsutövning. Av förarbetena till dataskyddslagen framgår att alla uppgifter som riksdag eller regering har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. Därav följer att den verksamhet som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, är av allmänt intresse. Den rättsliga grunden i artikel 6.1 e bör därmed vanligen tillämpas av myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning. Detta utesluter dock inte att också andra rättsliga grunder samtidigt kan vara tillämpliga i vissa situationer.[30] Av förarbetena framgår vidare att de privata organ som enligt OSL omfattas av offentlighetsprincipen genom att de antingen anförtrotts förvaltningsuppgifter som rör myndighetsutövning eller att organets verksamhet helt eller delvis finansieras med allmänna medel, i motsvarande utsträckning måste anses utföra uppgifter av allmänt intresse i den mening som avses i dataskyddsförordningen.[31]

I artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen anges att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. För behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c), som ett led i myndighetsutövning eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e) måste det därför även finnas ett annat stöd i rättsordningen än det som ges i dataskyddsförordningen.[32] I artikel 6.3 andra stycket anges att syftet med behandlingen enligt artikel 6.1 c ska fastställas i den rättsliga grunden. Vad gäller behandling som

[30] Prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*, s. 56–57.
[31] Jfr prop. 2017/18:105, s. 59–60.
[32] Prop. 2017/18:105, s. 49.

sker i myndighetsutövning och för att utföra uppgifter av allmänt intresse (artikel 6.1 e) anges i stället att syftet med behandlingen ska vara nödvändigt för att utföra uppgiften eller myndighetsutövningen. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska dessutom uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Närmare om begreppet nödvändig

Begreppet *nödvändig* i artikel 6 dataskyddsförordningen har i detta sammanhang en mindre strikt betydelse än vad som normalt kan anses ligga i ordet. En behandling ska enligt dataskyddsförordningen ses som nödvändig t.ex. om den bidrar till att effektivisera tillämpningen av relevanta bestämmelser. Även om exempelvis en uppgift av allmänt intresse skulle kunna utföras utan att personuppgifter behandlas på ett visst sätt, kan behandlingen anses vara nödvändig och därmed tillåten enligt artikel 6, om behandlingen leder till effektivitetsvinster.[33] Det kan vidare anses vara nödvändigt att mer eller mindre regelmässigt använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter på automatisk väg, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag.[34]

Ändamålsbegränsning - finalitetsprincipen

Utöver det grundläggande kravet på att all behandling måste vara laglig, i betydelsen att någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen är tillämplig, omfattas varje behandling av personuppgifter också av andra krav. I artikel 5.1 b anges att personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (finalitetsprincipen). Ett tydligt angivet ändamål är som regel en förutsättning för att man ska kunna bedöma om en viss behandling är laglig, dvs. om den är nödvändig i något av de sammanhang som räknas upp i artikel 6.1 b-f. Om ändamålen efter en prövning enligt finalitetsprincipen bedöms vara ofören-

[33] Prop. 2017/18:105, s. 188–189.
[34] Prop. 2017/18:105, s. 46.

liga är en ny behandling av insamlade uppgifter bara tillåten om det finns en bestämmelse i unionsrätten eller den nationella lagstiftningen som utgör ett undantag från finalitetsprincipen. Det ställs dock vissa krav på en sådan bestämmelses syfte och utformning. Syftet ska vara att säkerställa särskilda allmänna intressen och bestämmelsen ska vara utformad med respekt för de grundläggande rättigheterna och vara en nödvändig och proportionell åtgärd för säkerställandet av dessa allmänna intressen.[35] Det kan t.ex. gälla uppgiftsskyldigheter.

2.3.3 Myndigheternas registerlagar

Dataskyddsförordningen kompletteras av dataskyddslagen. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i annan lag eller i förordning. Sådana avvikande bestämmelser finns i en rad registerförfattningar, som reglerar behandling av personuppgifter i en viss verksamhet eller hos en viss myndighet. Syftet med registerförfattningarna är att anpassa lagstiftningen till de behov som finns inom olika verksamhetsområden och samtidigt som behovet av skydd för enskildas integritet beaktas.

Särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter som finns för myndigheter och kommuner redovisas i nedanstående tabell. Sammanställningen nedan är inte uttömmande utan redovisar de i sammanhanget viktigaste författningarna.

Tabell 2.1 Myndigheters särskilda registerförfattningar

Myndighet	Lag	Förordning
Arbetsförmedlingen	Lag (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	Förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten
Bolagsverket	Handelsregisterlag (1974:157)	Aktiebolagsförordningen (2005:559), Handelsregisterförordningen (1974:188) och Förordningen (1987:978) om ekonomiska föreningar
CSN[36]	Studiestödsdatalagen (2009:287)	Studiestödsdataförordningen (2009:321)

[35] Se artikel 6.4, 23 och skäl 50 EU:s dataskyddsförordning. För en tolkning, se den s.k. Artikel 29-gruppens (numera ersatt av European Data Protection, EDPB) yttrande: Opinion 03/2013 on purpose limitation, Article 29 Data Protection Working Party (WP 203), s. 41.
[36] Avser körkortsverksamheten och studiestödsverksamheten.

Sid 378 (1101)

Myndighet	Lag	Förordning
Försäkringskassan	114 kap. SFB[37]	Förordning (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration
Kommuner	Lag (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	Förordning (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten
Kronofogde-myndigheten	Lag (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet	Förordning (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet
Pensions-myndigheten	114 kap. SFB	Förordning (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration
Migrationsverket	Utlänningsdatalagen (2016:27)	Utlänningsdataförordningen (2016:30)
Skatteverkets beskattnings-verksamhet[38]	Lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	SdbF[39]
Skatteverkets folkbokförings-verksamhet	Lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	Förordning (2001:589) om behandling av personuppgifter i folkbokföringsverksamhet

Källa: Utredningens egen sammanställning.

2.3.4 Formen för utlämnande

Utlämnade av uppgifter kan enligt författningarna ske på olika sätt. Ett elektroniskt utlämnande omfattar utlämnande av uppgifter antingen genom direktåtkomst eller genom utlämnande på medium

[37] Socialförsäkringsbalken (2010:110), förkortad SFB.
[38] Skatteverket behandlar också personuppgifter med stöd av lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige, förordningen (2015:904) om identitetskort för folkbokförda i Sverige, lagen (2015:898) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter, förordningen (2015:905) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamhet, lag (1998:527) om det statliga personadressregistret, förordning (1998:1234) om det statliga personuppgiftsregistret och lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.
[39] Förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förkortad SdbF.

för automatiserad behandling.[40] Någon legaldefinition av begreppen finns inte och de tar bara sikte på formen för utlämnandet.[41]

Direktåtkomst

Med direktåtkomst avses vanligen att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas, och på egen hand kan söka efter information, men utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen. Prövningen av om ett utlämnande är förenligt med OSL måste därför ske redan då uppgifter görs tillgängliga genom direktåtkomst. I praxis och förarbeten har direktåtkomst definierats föreligga om en myndighet har sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i 2 kap. 6 § första stycket TF (tidigare 2 kap. 3 § andra stycket TF) hos en annan myndighet. Det innebär att upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. För att ett informationsutlämnande ska betraktas som direktåtkomst krävs alltså att den mottagande myndigheten själv kan söka i databasen, utan att den utlämnande myndigheten behöver reagera på en begäran om att vissa uppgifter ska lämnas ut. [42]

Om en myndighet ges direktåtkomst till uppgifter hos en annan myndighet innebär det att alla uppgifter redan i och med tillgängliggörandet blir allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten. Även överskottsinformation som blir tekniskt tillgänglig för den mottagande myndigheten i samband med direktåtkomst är normalt sett allmän handling där oavsett om den mottagande myndigheten har tagit del av informationen eller inte.[43]

Direktåtkomst kan även ge den mottagande myndigheten möjlighet att hämta in information till sitt eget system och bearbeta den

---

[40] I en del nyare författningar används begreppet elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst.

[41] Se HFD 2015 ref. 61. Frågan i målet gällde om socialnämndernas åtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen genom datasystemet LEFI Online var att anse som direktåtkomst i socialförsäkringsbalkens mening.

[42] Se bl.a. Justitiedepartementets promemoria *De brottsbekämpande myndigheternas direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen*, s. 15, SOU 2015:39 *Myndighetsdatalag*, s. 121 och 389 ff. och HFD 2015 ref. 61.

[43] Se bl.a. SOU 2012:90 *Överskottsinformation vid direktåtkomst*, s. 85 och prop. 2000/01:33 *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 111.

där.[44] Genom att utlämnandeformen direktåtkomst allmänt sett anses innebära särskilda risker för otillbörliga integritetsintrång har det ansetts att direktåtkomst bör särregleras i registerförfattningar för att sådan åtkomst ska vara tillåten.

Elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst

Vid annat elektroniskt utlämnande än genom direktåtkomst används ibland uttrycket *utlämnande på medium för automatiserad behandling*. Begreppet medium för automatiserad behandling saknar legaldefinition men vanligen avses ett överlämnande av elektroniskt lagrade uppgifter via t.ex. e-post eller genom filöverföring från ett datorsystem till ett annat.[45] Vid ett mer omfattande informationsutbyte mellan myndigheter är det oftast den senare metoden som används. Vid sådant förfarande är det den utlämnande myndigheten som rättsligt förfogar över frågan om och i så fall vilka uppgifter som ska lämnas ut till den mottagande myndigheten. Utlämnandet skiljer sig alltså på detta sätt från direktåtkomst.[46] Vid ett utlämnande på medium för automatiserad behandling får användaren fråga efter uppgiften som hämtas av utlämnaren och ges sedan till användaren. Det kan ske genom ett automatiserat förfarande. Vid ett utlämnande på medium för automatiserad behandling finns alltså en möjlighet för den utlämnande myndigheten att stoppa utlämnandet i det enskilda fallet.[47]

Det är vanligt att det i registerlagstiftningar regleras i vilka fall uppgifter ur ett register får lämnas till andra myndigheter eller till enskilda via medium för automatiserad behandling. Hur regleringen är utformad skiljer sig åt mellan olika författningar. I vissa registerförfattningar finns en uttömmande uppräkning över vilka uppgifter och under vilka förutsättningar som uppgifter får lämnas ut via medium för automatiserad behandling medan en sådan uttömmande reglering inte finns i andra författningar. Till skillnad från situationer med direktåtkomst blir inte någon annan information än den som

[44] Se t.ex. prop. 2016/17:58 s. 112 och prop. 2007/08:160 *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 57.
[45] Se t.ex. prop. 2007/08:126 *Patientdatalag m.m.*, s. 77.
[46] SOU 2015:39, s. 141–142 och HFD 2015 ref. 61 där socialnämndernas åtkomst till vissa uppgifter i socialförsäkringsdatabasen, via it-systemet LEFI Online, inte var att betrakta som direktåtkomst.
[47] Se också SOU 2021:57 *Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer*, s. 263.

faktiskt lämnas över till den mottagande myndigheten allmän handling hos den mottagande myndigheten.

2.4 Närmare om uppgiftsskyldigheter mellan berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor

I 10 kap. 28 § OSL anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Bestämmelsen är tillämplig även på självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet. Uppgiftsskyldigheter, som bryter eventuell sekretess med stöd av 10 kap. 28 § OSL mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor finns såväl i egna lagar som i andra lagar och förordningar som reglerar annat än informationsutbyte. Om en bestämmelse om uppgiftsskyldighet är tillämplig innebär det att såväl uppgifter som är sekretessbelagda som offentliga ska lämnas ut.

2.4.1 Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

I lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, här förkortad FUT-lagen, finns bestämmelser som gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, kommuner och arbetslöshetskassorna. Underrättelseskyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Lagen omfattar sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån). Den omfattar även sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd).

Skyldigheten innebär att om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats

ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Av underrättelsen ska det framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.

Underrättelseskyldigheten gäller inte om det finns särskilda skäl. Med särskilda skäl avses t.ex. att en underrättelse kan vara onödig om den myndighet eller organisation som har beslutat om en förmån redan känner till felet. I dessa fall bör självfallet, om kunskap finns om detta förhållande, den som upptäcker en felaktighet kunna underlåta att lämna underrättelse. Det kan därutöver även finnas ytterligare fall där underrättelse bör kunna underlåtas. Ett sådant fall är ett enstaka fel avseende ett försumbart belopp. Det förhållandet att skyldigheten kan vara resurskrävande bör dock inte utgöra särskilda skäl.[48]

Lagen infördes i syfte att minska felaktiga utbetalningar och för att det ansågs angeläget att myndigheter bistår varandra för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar.

Underrättelseskyldighetens omfattning

En förutsättning för underrättelseskyldighet är enligt första stycket att det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Skyldigheten omfattar såväl fall där det finns anledning att anta att en förmån har beslutats eller betalats ut med ett för högt belopp som fall där det finns anledning att anta att förmånen inte alls skulle ha utgått. Antaganden om kommande felaktiga beslut eller utbetalningar omfattas inte. Rekvisitet "anledning att anta" innebär att tröskeln för underrättelseskyldighet är lågt satt. Antagandet kommer i normalfallet att grunda sig på omständigheter som myndigheten i sin verksamhet har fått tillgång till vid handläggningen av ett eget ärende.[49] Avsikten är inte att den som gör antagandet om en felaktighet ska företa någon särskild utredning. Den som lämnar underrättelse behöver inte heller ha särskild kännedom om de bestämmelser där förmånen regleras och exempelvis kunna avgöra om två

[48] Prop. 2007/08:48 *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 25.
[49] Prop. 2007/08:48, s. 28

förmåner kan utgå samtidigt. Även ett s.k. tips från allmänheten kan vara av sådan beskaffenhet att den som mottar informationen har anledning att anta att en ekonomisk förmån felaktigt har beslutats eller betalats ut av en annan myndighet eller organisation. Om så är fallet föreligger också en underrättelseskyldighet.[50]

Sid 383(1101)

2.4.2 Lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet

Lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, förkortad LUS, gäller vid särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär, och bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer.[51] De myndigheter som omfattas är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten när den bedriver polisiär verksamhet, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tillväxtverket och Tullverket.

Bakgrunden till att en uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet infördes var att regeringen hade identifierat ett behov för myndigheter att samverka och utbyta information med varandra på ett mer effektivt sätt i syfte att bekämpa den organiserade brottsligheten. Regeringen anförde att den organiserade brottsligheten berör stora delar av samhället och ofta utnyttjar välfärdssystemen på ett systematiskt sätt. Samtidigt fanns det svårigheter för myndigheterna vid utlämnande av uppgifter som var för sig inte är av så stor betydelse, men som tillsammans med andra uppgifter bedöms vara det, menade regeringen. Det kunde vid utlämnande ibland vara svårt att slå fast att det, för var och en av uppgifterna, är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Regeringen menade att om myndigheter prövar frågan om utlämnande utifrån uppenbarhetsrekvisitet i generalklausulen innebär det svåra

[50] Prop. 2007/08:48, s. 23–24.
[51] Prop. 2015/16:167 *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*, bet. 2015/16:JuU31, rskr. 2015/16:314.

intresseavvägningar i enskilda fall. Det fanns, ansåg regeringen, en risk för att sådana avvägningar leder till en alltför restriktiv tillämpning.

Inom ramen för sådan särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter ska uppgifter lämnas ut trots sekretess om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan. Såsom lagen är utformad gäller detta emellertid inte om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Lagen gäller endast vid myndighetsöverskridande samverkan på det s.k. underrättelsestadiet. Den är alltså inte tillämplig när myndigheter mer sporadiskt tar kontakt med varandra eller endast tillfälligt samarbetar kring någon specifik fråga.[52] I 2–3 §§ förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet är det särskilt angivet vilka myndigheter som får delta i samverkan.

2.4.3 Särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet

Nedan redovisas särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet för respektive myndighet, kommuner och arbetslöshetskassor som har betydelse för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för att motverka arbetslivskriminalitet.

Uppgifter till Arbetsförmedlingen

Utöver den skyldighet att lämna uppgifter till Arbetsförmedlingen som följer av FUT-lagen finns också ett flertal andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma Arbetsförmedlingen till del. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta.

[52] Prop. 2015/16:167, s. 48.

Sid 385(1101)

Tabell 2.2 Uppgiftsskyldighet för myndigheter och arbetslöshetskassor gentemot Arbetsförmedlingen

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
8 c § SdbF	Skatteverket	Vissa uppgifter ur arbetsgivardeklaration som behövs för beräkning eller kontroll av vissa stöd till arbetsgivare[53]	Direktåtkomst[54]
48 b § ALF[55]	Arbetslöshetskassa	Uppgifter om arbetslöshetsersättning som har betydelse i ett ärende om arbetsförmedling	Eget Initiativ
9 kap. 3 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser	Försäkringskassan	Uppgifter som har betydelse för vissa angivna ärenden hos Arbetsförmedlingen	Eget Initiativ

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till Arbetslöshetskassor

Utöver den skyldighet att lämna uppgifter till arbetslöshetskassor som följer av FUT-lagen finns också ett flertal andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma arbetslöshetskassorna till del. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta.

[53] Avser uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.
[54] Arbetsförmedlingen har uppgett att de inte använder sig av direktåtkomst utan av en fråga/svar-tjänst för att få del av uppgifterna som regleras i 8 c § SdbF.
[55] Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF.

Tabell 2.3 Uppgiftsskyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor gentemot Arbetslöshetskassor

Bestämmelse	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
110 kap. 41 § SFB	Skatteverket och Pensionsmyndigheten	Uppgift om inkomstgrundad ålderspension eller inkomstrelaterad efterlevandepension, om den behövs för samordning med ersättning från arbetslöshetskassa	Begäran
8 d § SdbF	Skatteverket	Vissa uppgifter ur arbetsgivardeklaration, som behövs för beräkning eller kontroll av arbetslöshetsersättning[56]	Eget initiativ
48 a § ALF	Arbetsförmedlingen	Uppgifter om en arbetssökande, som har betydelse för tillämpningen av ALF	Eget initiativ
48 c § ALF	Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och CSN	Uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild, som har betydelse för tillämpningen av ALF	Eget initiativ
48 e § ALF	Arbetslöshetskassa	Uppgifter om en enskild, som har betydelse för handläggningen av ett ärende om arbetslöshetsersättning	Eget initiativ

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till Arbetsmiljöverket

Några särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet för andra myndigheter och som nu är av intresse för att uppgifter ska komma Arbetsmiljöverket till del finns inte.

[56] Avser uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. SFL, identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Uppgifter till CSN

Utöver den skyldighet att lämna uppgifter till CSN som följer av FUT-lagen finns också ett flertal andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma CSN till del. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta.

Tabell 2.4 Uppgiftsskyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor gentemot CSN

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgifter	Lämnas på
6 kap. 7 § första stycket studiestödslagen (1999:1395)	Försäkringskassan	Uppgifter som har betydelse för tillämpningen av studiestödslagen	Begäran
6 kap. 7 § andra stycket studiestödslagen	Myndigheter	Uppgifter i fråga om viss person som är av betydelse för återbetalning av studielån	Begäran
3 § förordning (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter	Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten	Uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser, om uppgifterna behövs i ärenden	Begäran
6 kap. 13 § studiestödsförordningen (2000:655)	Försäkringskassan	Vissa uppgifter, om uppgifterna har betydelse för tillämpningen av studiestödslagen eller föreskrifter[57]	Eget initiativ

[57] Avser uppgift om sådan sjukperiod enligt 3 kap. 26 § som har godkänts av Försäkringskassan, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning under ett arbetsmarknadspolitiskt program, och rehabiliteringsersättning, sjukersättning och aktivitetsersättning enligt SFB.

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgifter	Lämnas på
6 kap. 13 a § studiestödsförordningen	Migrationsverket	Vissa uppgifter om en utlänning vistas i Sverige, om uppgifterna har betydelse för studiehjälp och studiemedel[58]	Begäran
35 § förordning (2018:1118) om körkortslån[59]	Arbetsförmedlingen	Uppgift om huruvida en sökande uppfyller vissa villkor eller deltar i visst arbetsmarknadspolitiskt program[60]	Begäran
21§ förordning (2017:532) om studiestartsstöd	Arbetsförmedlingen	Uppgift om huruvida en sökande uppfyller vissa villkor, om den har betydelse för tillämpningen av lagen om studiestartstöd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen	Begäran
22 § förordning om studiestartsstöd	Försäkringskassan	Uppgift om huruvida en sökande uppfyller villkoren enligt 4 § samma förordning, om den har betydelse för tillämpningen av lagen om studiestartstöd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen	Eget initiativ
23 § förordning om studiestartsstöd	Migrationsverket	Vissa uppräknade uppgifter, om de har betydelse för tillämpningen av lagen om studiestartsstöd eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen[61]	Begäran

[58] Uppgiftsskyldigheten avser namn, personnummer eller samordningsnummer, medborgarskap, tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige med angivande av vilken typ av tillstånd eller annat bevis som har beviljats eller utfärdats, dag för beslut om tillstånd eller utfärdande av annat bevis om rätt att vistas i Sverige samt uppgift om hur länge tillståndet eller beviset gäller, klassning av tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige enligt Migrationsverkets klassificeringssystem, och upplysning om en person saknas.
[59] Med stöd av 35 a § och 37 § förordningen om körkortslån har CSN också rätt att på begäran få vissa uppgifter från Universitets- och högskolerådet och Trafikverket.
[60] Avser uppgift om huruvida en sökande uppfyller villkoren enligt 9 eller 10 §, eller deltar i ett sådant arbetsmarknadspolitiskt program som anges i 9 § samma lag.
[61] Avser samma uppgifter som anges i fotnot 52.

Sid 389(1101)

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgifter	Lämnas på
30 § förordning (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar[62]	Migrationsverket	Uppgifter som har betydelse för ett ärende hos nämnden om hemutrustningslån	Begäran
6 § SdbF	Skatteverket	Uppgifter om överskott och underskott i inkomstslagen tjänst, näringsverksamhet och kapital, och registrering i sjömansregistret, i den utsträckning det behövs för kontroll av vissa ansökningar och ärenden	Begäran
25 § förordningen om arbetslöshetsförsäkring	En sökandes arbetslöshetskassa	Vissa uppgifter om den sökande[63]	Eget initiativ
9 kap. 4 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser	Försäkringskassan	Uppgifter som har betydelse för ett ärende om studiestöd eller studiestartsstöd	Eget initiativ

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Utöver ovanstående finns också ett flertal föreslagna bestämmelser om uppgiftsskyldigheter gentemot CSN i de förslag som lämnats i promemorian Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden[64].

Uppgifter till Försäkringskassan

Utöver den skyldighet att lämna uppgifter till Försäkringskassan som följer av FUT-lagen finns också ett flertal andra sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma Försäkringskassan till del. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta.

[62] Förordningen är upphävd sedan 1 januari 2022. Gäller dock för ansökningar som inkommit före ikraftträdandet samt för redan beviljade lån.
[63] Avser uppgift om namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer, beräknad dagpenning som lämnas eller skulle ha lämnats, hans eller hennes normalarbetstid, antal möjliga ersättningsdagar som återstår innan studietiden börjar, och om han eller hon inte har rätt till ersättning.
[64] Ds 2021:18.

Tabell 2.5 Uppgiftsskyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor gentemot Försäkringskassan

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
7 § SdbF	Skatteverket	Vissa uppgifter ur beskattningsdatabasen, när de behövs för angiven beräkning, kontroll m.m.[65]	Eget initiativ
110 kap. 31 § SFB	Myndigheter m.fl.	Uppgifter som avser en namngiven person som är av betydelse för tillämpning av SFB[66]	Begäran
110 kap. 34 § SFB	CSN	Uppgifter om vilka studerande som beviljats studiebidrag för det andra kvartalet varje år	Eget initiativ
110 kap. 34 a § SFB	Skatteverket	Uppgifter om personliga assistenter och dem som bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans som behövs för kontroll av användningen av assistansersättning	Begäran[67]
110 kap. 37 § SFB	Huvudmannen för en skola	Uppgifter som behövs för förlängt barnbidrag	Eget initiativ
48 d § ALF	Arbetslöshets-kassa	Uppgift om arbetslöshetsersättning som har betydelse hos mottagaren i ett ärende om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild	Eget initiativ
9 kap. 6 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser	Skatteverket	Uppgifter som har betydelse för ett ärende om ersättning enligt denna förordning	Eget initiativ

[65] Vissa i bestämmelsen uppräknande uppgifter ska lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning den behövs för beräkning eller kontroll av sjukpenninggrundande inkomst, fördelning av ålderspensionsavgifter, fastställande av underhållsstöd och betalningsskyldighet för sådant stöd enl. SFB, beräkning och kontroll av bostadsbidrag enl. SFB, beräkning av betalningsskyldighet enligt 8 § andra stycket lagen (2004:1237) om särskild sjukförsäkrings-avgift, beräkning och kontroll av bostadstillägg enl. SFB eller beräkning av ersättning för sjuklönekostnad enl. 17 eller 14 d § lagen (1991:1047) om sjuklön.

[66] Bestämmelsen gäller handläggning av ärenden som avser förmåner enligt SFB (110 kap. 2 § SFB).

[67] Enligt uppgift från Försäkringskassan tillämpas bestämmelsen främst för att begära uppgifter om anordnarens arbetsgivardeklarationer för att utreda assistenters arbetstid och anställningsförhållanden. Uppgifterna kan emellertid inte utbytas elektroniskt.

Sid.391(1101)

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
9 kap. 1 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser	Arbetsförmedlingen	Uppgifter som har betydelse för ett ärende om aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning	Eget initiativ

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till Inspektionen för vård och omsorg

Nedan redovisas en för utredningen relevant bestämmelse om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma IVO till del.

Tabell 2.6 Uppgiftsskyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor gentemot IVO

Lagrum	Från	Typ av uppgift	Lämnas på
8 i § SdbF	Skatteverket[68]	Uppgifter som är hänförliga till underskott på skattekonto, som behövs för viss tillståndsgivning eller tillsyn[69]	Begäran

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till kommuner

Utöver den skyldighet att lämna uppgifter till kommuner som följer av FUT-lagen finns också andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma kommuner till del. Socialnämnden har enligt 11 kap. 11 och 11 a §§ socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, rätt att ta del av uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild hos CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen. Socialnämnden har vidare rätt enligt 11 kap. 11 b § SoL att hos Skatteverket ta del av uppgifter om enskilda som avser inkomstslaget kapital enligt inkomstskattelagen (1999:1229) eller återbetalning av skatt enligt SFL. I förordningen (2008:975) om uppgifts-

[68] Bestämmelsen avser uppgifter som är hänförliga till underskott på ett sådant skattekonto som avses i 61 kap. 1 § SFL.
[69] Avser tillståndsgivning eller tillsyn avseende yrkesmässig enskild verksamhet som omfattas av 7 kap. 1 § SoL eller 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS.

skyldighet i vissa fall enligt SoL specificeras närmare vilka uppgifter myndigheter och arbetslöshetskassor ska lämna ut till en socialnämnd. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta bestämmelserna.

Tabell 2.7 Uppgiftsskyldighet för myndigheter och arbetslöshetskassor gentemot kommuner[70]

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
2 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt SoL	CSN	Vissa uppräknande uppgifter om enskilda som avser studiestöd eller lån till hemutrustning[71]	Eget Initiativ
3 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt SoL	Försäkringskassan Pensionsmyndigheten	Vissa uppräknade uppgifter om enskilda som avser en anmälan eller ansökan om förmån, ersättning eller annat stöd[72]	Eget Initiativ
4 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt SoL	Arbetslöshetskassor	Vissa uppgifter om enskilda som avser arbetslöshetsersättning[73]	Eget Initiativ
5 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt SoL	Arbetsförmedlingen	Vissa uppgifter om enskilda som är eller har varit arbetssökande hos Arbetsförmedlingen[74]	Eget Initiativ

[70] Som rättslig grund för deltagande i tjänsten SSBTEK finns också bestämmelser som rör Transportstyrelsen i 3 kap. 4 § vägtrafikdatalagen (2019:369), 4 kap. 13¬ och 14 §§ vägtrafikdataförordningen (2019:382), 4 kap. 15 § och punkt 2 vägtrafikdataförordningen (2019:382) samt 8 kap. 1–2 §§ förordningen (2019:383) om fordonsregistrering och användning.

[71] Avser uppgift om namn, personnummer, samordningsnummer, att en ansökan om studielån eller lån till hemutrustning har lämnats in. Vilken form av studiestöd som har sökts, beviljats respektive betalats ut samt tidsperiod, omfattning, belopp och utbetalningsdatum för studiestödet och lån för hemutrustning. Omfattar även studiemedel som avser studier på grundskolenivå.

[72] Avser namn, personnummer, samordningsnummer, att en anmälan eller ansökan om förmån, ersättning eller annat stöd har lämnats in, vilken förmån, ersättning eller annat stöd som har beviljats, samt vilken tidsperiod och i vilken omfattning förmånen, ersättningen eller annat stöd utges eller utgetts, vilket belopp som har betalats ut och utbetalningsdatumet.

[73] Avser uppgift om namn, personnummer, samordningsnummer. Beslut om a-kassa. Att en ansökan om arbetslöshetsersättning har lämnats in. Vilket belopp som har eller ska betalas ut. Vilka kalenderveckor och dagar utbetalning avser. Datum för utbetalning av a-kassa. Beslut om avstängning.

[74] Avser namn, personnummer, samordningsnummer. Från vilken dag en person är anmäld eller inte längre är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. En arbetssökandes tillhörighet till a-kassa. Om en person är registrerad som öppet arbetslös eller som arbetssökande med förhinder alt. under annan sökandekategori. Om en person deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och under vilken tidsperiod. Datumet när personen senaste aktivitetsprogram kom in till Arbetsförmedlingen.

Sid 393(1101)

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
6 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt SoL	Skatteverket	Uppgift om namn, personnummer, samordnings-nummer, sammanlagda intäktsposter och överskott av inkomstslaget kapital och belopp och datum för återbetalning av skatt	Eget Initiativ
3 § förordning (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensions-myndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter	Försäkringskassan Pensionsmyndigheten	Uppgifter om enskildas adress, arbetsgivares namn och adress samt ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser om uppgifterna behövs i ärenden	Begäran

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till Migrationsverket

Utöver den skyldighet att lämna uppgifter till Migrationsverket som följer av FUT-lagen finns också ett flertal andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma Migrationsverket till del. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta.

Tabell 2.8 Uppgiftsskyldighet för myndigheter gentemot Migrationsverket

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
8 a § SdbF	Skatteverket	Vissa uppgifter från beskattningsdatabasen som behövs för handläggning av ansökningar och kontroll av vissa uppehållstillstånd och arbetstillstånd, tillstånd för företagsintern flyttning och tillstånd för säsongsarbete[75]	Begäran
8 b § SdbF	Skatteverket	Vissa uppgifter ur arbetsgivardeklaration som behövs för beräkning eller kontroll av dagersättning[76]	Direktåtkomst
3 § förordning om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter	Försäkringskassan Pensionsmyndigheten	Uppgifter om en persons adress, arbetsgivares namn och adress samt ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser om uppgifterna behövs i ärenden	Begäran

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till Pensionsmyndigheten

Utöver den skyldighet att lämna uppgifter till Pensionsmyndigheten som följer av FUT-lagen finns också ett flertal andra sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma Pensionsmyndigheten till del. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta.

[75] De uppgifter som ska lämnas enligt bestämmelsen är uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 1 5 och 11 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förkortad SdbL.

[76] Avser uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. SFL, identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Tabell 2.9 Uppgiftsskyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor gentemot Pensionsmyndigheten

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
24 a § förordningen om arbetslöshetsförsäkring	En sökandes arbetslöshetskassa	Uppgift om namn, personnummer, samordningsnummer, tidsperiod, antal dagar och med vilket belopp som arbetslöshetsersättning lämnats	Eget initiativ
110 kap 31 § SFB	Myndigheter m.fl.	Uppgifter som avser en namngiven person som är av betydelse för tillämpning av SFB[77]	Begäran
48 d § ALF	Arbetslöshetskassa	Uppgifter om arbetslöshetsersättning som har betydelse för myndighetens handläggning av ärende om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild	Eget initiativ
7 c § SdbF	Skatteverket	Uppgifter om inkomster m.m., som behövs för pensionsberäkning, beräkning av inkomstindex eller beräkning och kontroll av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd[78]	Eget initiativ

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till Skatteverket

Från den 1 juni 2020 finns ömsesidiga uppgiftsskyldigheter för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet å ena sidan och verksamhetsgrenarna beskattning, folkbokföring respektive id-kort å andra sidan.[79] Därutöver finns också andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma Skatteverket till del. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta.

[77] Bestämmelsen gäller handläggning av ärenden som avser förmåner enligt SFB (110 kap. 2 § SFB).
[78] Avser uppgifter om pensionsgrundande inkomst, tjänstepension, intäkts- och kostnadsposter i inkomstslagen tjänst och kapital samt överskott och underskott i inkomstslaget näringsverksamhet.
[79] 7–9 §§ lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Tabell 2.10 Uppgiftsskyldighet för myndigheter gentemot Skatteverket Sid 396(1101)

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
42 a § kap. 1 § SFL	Myndigheter	Uppgift som en myndighet förfogar över och som behövs för kontroll eller beslut enligt SFL, med vissa undantag	Begäran
32 c § första stycket FOL[80]	Myndigheter[81]	Vissa uppgifter om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen om en person är oriktig eller ofullständig[82]	Eget Initiativ
3 § förordning om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter	Försäkrings-kassan och Pensions-myndigheten	Uppgift om enskilds adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser om uppgifterna behövs i ärenden	Begäran

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till Polismyndigheten eller åklagare

Det finns ett flertal bestämmelser om skyldighet att anmäla misstänkta brott. På samma sätt som vid andra uppgiftsskyldigheter innebär bestämmelser om skyldighet att anmäla misstänkta brott att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL blir tillämplig. Bestämmelser som är av betydelse för Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten och som är de för utredningen mest relevanta redovisas nedan.

[80] Folkbokföringslag (1991:481), förkortad FOL
[81] Underrättelseskyldigheten omfattar, med de undantag som anges i tredje stycket, dvs. Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, samtliga myndigheter.
[82] Vilka uppgifter som avses framgår av 2 kap. 3 § första stycket lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Tabell 2.11 Uppgiftsskyldighet gentemot Polismyndighet eller åklagare

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
3 § förordning om skyldighet för Försäkringskassan och Pensions-myndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter	Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten	Uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser till följande myndigheter, om uppgifterna behövs i ärenden	Begäran
17 § SkbrL[83]	Skatteverkets beskattningsverksamhet	Anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att brott enligt Skattebrottslagen har begåtts	Eget initiativ
11 § FOF[84]	Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	Anmälan till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till folkbokföringsbrott	Eget initiativ
6 § bidragsbrottslagen (2007:612)	Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa	Anmälan till Polismyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt bidragsbrottslagen har begåtts	Eget Initiativ

Källa: Utredningens egen sammanställning.

2.5 Särskilt om informationsöverföring av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen

Den 1 januari 2019 trädde lagändringar i kraft som innebär att uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå, dvs. per betalningsmottagare, ska lämnas löpande till Skatteverket, normalt månadsvis i en arbetsgivardeklaration.[85] I samband med lagändringarna medgavs Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen direktåtkomst till beskatt-

[83] Skattebrottslagen (1971:69), förkortad SbrL.
[84] Folkbokföringsförordningen (1991:749), förkortad FOF.
[85] Prop. 2016/17:58, bet. 2016/17:SkU21, rskr. 2016/17:256.

ningsdatabasen i fråga om uppgifter per betalningsmottagare och vissa andra uppgifter i en arbetsgivardeklaration. Bestämmelserna finns i 2 kap. 8 b–d §§ lagen (2001:181) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Direktåtkomsten gäller om uppgifterna behövs i vissa angivna ärenden hos de mottagande myndigheterna. Även arbetslöshetskassorna är mottagare av vissa inkomstuppgifter, men saknar direktåtkomst.

2.5.1 Uppgifter som omfattas

Utlämnandet avser uppgifter som utbetalare av ersättning har lämnat till Skatteverket i arbetsgivardeklarationer och förenklade arbetsgivardeklarationer, ändringar och tillägg till dessa uppgifter som görs av den deklarationsskyldige samt Skatteverkets ändringar och kompletteringar vid uppenbara felaktigheter. Utlämnandet avser inte uppgifter som Skatteverket får tillgång till på annat sätt och som kan leda till att Skatteverket vid beskattningen frångår de uppgifter som har lämnats av utbetalaren. Bestämmelserna är utformade så att det framgår att inte alla uppgifter per betalningsmottagare som arbetsgivare och andra utbetalare redovisat i arbetsgivardeklarationerna kommer att lämnas vidare. Endast sådana typer av uppgifter som behövs för avsedda ändamål ska lämnas ut. Skatteverket och uppgiftsmottagarna måste därför identifiera de nödvändiga uppgifterna och begränsa de tekniska systemen för utlämnande därefter.

2.5.2 Berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors åtkomst

Uppgifter i arbetsgivardeklarationerna får hämtas in i ärenden om lönebidrag, nystartsjobb, dagersättning och för att fastställa sjukpenninggrundande inkomst, beräkna bostadsbidragets storlek samt för betalningsskyldighet för en bidragsskyldig förälder enligt 19 kap. SFB. Åtkomsten framgår av nedanstående tabell.

Sid 39 (101)

Tabell 2.12 Myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors åtkomst till uppgifter i arbetsgivardeklarationer

Myndighet	Ärenden	Åtkomst
Arbetsförmedlingen	Ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiskt program	Saknas
	Lönebidrag	Direktåtkomst
	Nystartsjobb	Direktåtkomst
Arbetslöshetskassor	Arbetslöshetsersättning	Medium för automatiserad behandling
CSN	Studiemedel för studier i Sverige	Saknas
	Studiemedel för utlandsstudier	Saknas
Försäkringskassan	Arbetsskadelivränta	Saknas
	Assistansersättning	Saknas
	Bostadsbidrag	Direktåtkomst[86]
	Rehabiliteringspenning	Saknas
	Sjuk- och aktivitetsersättning	Saknas[87]
	Sjukpenning	Saknas
	Föräldrapenning	Saknas
	Tillfällig föräldrapenning	Saknas
	Bostadstillägg till personer med sjuk- eller aktivitetsersättning	Medium för automatiserad behandling
Kommuner	Ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd)	Saknas
Migrationsverket	Dagersättning till asylsökande	Direktåtkomst
Pensionsmyndigheten	Bostadstillägg till pensionärer och Äldreförsörjningsstöd	Medium för automatiserad behandling

Källa: SOU 2019:59 *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 222 samt utredningens egen bearbetning.

[86] Försäkringskassan använder inte möjligheten till direktåtkomst utan använder i stället en fråga/svar-tjänst för bostadsbidrag.
[87] Arbetsförmedlingen beslutar om aktivitetsstöd och Försäkringskassan betalar ut aktivitetsstödet.

3 Sammanställning av tidigare lämnade förslag om utökat informationsutbyte

3.1 Om sammanställningen

I utredningens uppdrag ingår att göra en sammanställning av de förslag som myndigheter och utredningar tidigare har lämnat när det gäller behovet av informationsutbyte för att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet.

Sammanställningen omfattar förslag som tidigare redovisats i statliga utredningar, departementspromemorior eller lämnats i myndighetsrapporter samt i särskilda skrivelser till regeringen. Sammanställningen är inte uttömmande utan avser de för uppdraget mest relevanta. Den omfattar förslag om informationsutbyte som särskilt tar sikte på att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet. Även vissa förslag om informationsutbyte som indirekt kan få betydelse för att säkerställa korrekta beslutsunderlag eller motverka arbetslivskriminalitet finns med i sammanställningen. Bland tidigare lämnade förslag finns också sådana som inte handlar om ett utökat informationsutbyte men ändå har stor betydelse för att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet och arbetslivskriminalitet. Sådana förslag, liksom mer övergripande förslag som kan ha betydelse för myndigheternas generella förutsättningar att utbyta information, redovisas mer översiktligt.

En del av förslagen som finns med i sammanställningen har genomförts medan andra inte har lett till åtgärder. Det kvarstående behovet av ytterligare uppgifter och utökat informationsutbyte som framförts under utredningen arbete redovisas i kapitel 4.

Sid 40(1101)

3.2 Kort om några vidtagna åtgärder och pågående arbete

Utifrån den problembild som framträtt under senare år har regeringen vidtagit ett antal åtgärder, både i syfte att hindra felaktiga utbetalningar och för att motarbeta arbetslivskriminalitet.[88] Utredningar har genomförts, regeringsuppdrag har lämnats och författningsändringar har gjorts.

Flera av de tidigare utredningarna har haft bredare uppdrag än att utreda hur möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver vara utformade för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen och för att motverka arbetslivskriminalitet. Det har bl.a. resulterat i åtgärder som syftar till att förbättra kvaliteten i folkbokföringen och i Bolagsverkets register över företagsuppgifter vilka har en viktig roll som underlag för andra aktörers beslut.[89] Det straffrättsliga skyddet för välfärdssystemen har förstärkts genom att t.ex. bidragsbrottslagens (2007:612) tillämpningsområde utvidgats och att maximistraffet för grovt bidragsbrott har skärpts.[90] Ett annat exempel är att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten efter ett regeringsuppdrag har genomfört åtgärder för att förbättra handläggningen av bidragsbrott i syfte att uppnå en ökad uppklaring vilket lett till att fler bidragsbrott har kunnat utredas och lagföras.[91] Vidare har exempelvis underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utökats till att omfatta även pensioner och sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde.[92]

När det gäller åtgärder mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet kan nämnas att ett flertal myndigheter

---

[88] För en utförligare redovisning av olika åtgärder som regeringen vidtagit se Ds 2020:28 *Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset*, s. 78–81.

[89] Se vidare prop. 2017/18:145 *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen*, bet. 2017/18:SkU19, rskr. 2017/18:317. Se även regeringsuppdraget Uppdrag att utveckla metoder och arbetssätt för ökade kontroller vid registrering av företagsuppgifter (N2018/01305/SUN, 2018-02-22).

[90] Prop. 2018/19:132 *Ett starkare skydd för välfärdssystemen*, bet. 2019/20:SfU8, rskr. 2019/20:13.

[91] Se myndigheternas redovisning i rapporten *Förbättrad hantering av bidragsbrott* (A310.133/2018 och ÅM2019-1666).

[92] Se vidare prop. 2018/19:132, bet. 2019/20:SfU8, rskr. 2019/20:13.

sedan flera år haft i uppdrag att samverka i syfte att motverka osund konkurrens. Uppdraget ersattes år 2017 av ett uppdrag att utveckla metoder för myndighetsgemensamma kontroller för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.[93] Mellan 2018 och 2020 gjordes 4 200 kontroller av arbetsplatser inom ramen för myndighetssamverkan mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. På arbetsmiljöområdet har kontrollerna bl.a. resulterat i drygt 500 underlag för möjligt uttag av sanktionsavgift. Det har handlat om brister kopplade till fallskydd, besiktningar och uteblivna medicinska kontroller. Samtidigt har Arbetsmiljöverket fattat beslut om ungefär lika många förbud och föreläggande.[94]

Det finns också pågående utredningar som har i uppdrag att lämna förslag för att motverka felaktiga utbetalningar och arbetslivskriminalitet. En sådan är 2021 års bidragsbrottsutredning som har till uppdrag att göra en översyn av möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott mot ett antal välfärdsmyndigheter.[95] I uppdraget ingår att kartlägga och analysera om informationsutbytet mellan myndigheter som omfattas av FUT-lagen är ändamålsenligt. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 augusti 2023.

Vidare ska en särskild utredare göra en översyn över regelverket om den tillfälliga föräldrapenningen.[96] Syftet är att modernisera regelverket och minska utrymmet för fusk och felaktiga utbetalningar samt stärka möjligheterna till kontroll. I uppdraget ingår att lämna förslag som möjliggör informationsutbyte för det fall det behövs för att säkerställa att utbetalningarna kan kontrolleras. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022.

Därutöver tillsatte regeringen under 2021 en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet som ur ett samhällsövergripande perspektiv ska verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfaren-

---

[93] Uppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (A2017/02422/ARM, A2017/00678/ARM, 2017-12-18).

[94] Arbetsmiljöverket (2021) *Återrapportering – regeringsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet* (2017/065732). Se vidare i kap. 5 för en närmare beskrivning av arbetet.

[95] Dir. 2021:39 Stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen.

[96] Dir. 2020:114 Ett modernare och enklare regelverk för tillfällig föräldrapenning med minskad risk för felaktiga utbetalningar.

hetsutbyte dem emellan.[97] Delegationen ska lämna två delrapporter och slutredovisa sitt uppdrag senast den 28 februari 2025.

3.3 Förslag från tidigare utredningar

3.3.1 Myndighetsdatalag (SOU 2015:39)

I syfte att skapa rättsliga förutsättningar för en mer effektiv e-förvaltning, där såväl den enskildes rätt till personlig integritet som allmänhetens berättigade anspråk på insyn i den offentliga verksamheten tillgodoses, tillsatte regeringen 2011 Informationshanteringsutredningen.

Utredningens övergripande uppdrag var att se över registerlagstiftningen, som kompletterade den då gällande personuppgiftslagen (1998:204), och som innehåller bestämmelser om statliga och kommunala myndigheters behandling av personuppgifter.[98]

Det hade i olika sammanhang framförts kritik mot registerlagstiftningen för att vara ett svåröverblickbart och fragmenterat rättsområde med bristande enhetlighet i struktur och normtekniska lösningar. Därutöver ansåg utredningen att rättsområdet i en del fall var otillräckligt anpassat till annan lagstiftning av central betydelse för myndigheternas informationshantering såsom TF:s bestämmelser om allmänna handlingar och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Utredningen delade i stort denna problembild och kunde konstatera att problemen skapar osäkerhet i tillämpningen, vilket bl.a. gör informationsutbyte och annat samarbete mellan myndigheter onödigt komplicerat. Vidare försvårar det för enskilda registrerade och allmänheten att förstå vad som egentligen gäller för myndigheters informationshantering. Det är också ett problem i sig att registerlagar behöver ändras ofta som en följd av att myndigheterna får nya uppgifter.

Utredningen uppmärksammade att den övergripande problembilden med registerförfattningarna inte enbart hängde på utformningen av författningarna. Den allmänna regleringen i den då gällande personuppgiftslagen var i flera avseenden utformad utan hänsyn till de särskilda förhållanden som gäller för myndigheters personuppgiftsbehandling. Utredningen identifierade att det fanns ett behov av att

[97] Dir 2021:74 En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet.
[98] Personuppgiftslagen har sedan dess ersatts av EU:s dataskyddsförordning.

hantera frågor som inte var begränsade till registerförfattnings-reglerade områden. Utredningens arbete sammanföll också i tid med reformeringen av dataskyddsregleringen på EU-nivå, vilket innebar att utredningen behövde anpassa arbetet till denna reformprocess. Dessa omständigheter gjorde att utredningen fick tilläggsdirektiv.

Utredningen föreslog stiftandet av en ny lag, myndighetsdatalagen. Den föreslagna lagen hade likheter med registerförfattningar men innehöll bestämmelser som enligt förslaget skulle gälla för alla statliga och kommunala myndigheters personuppgiftsbehandling, frånsett den brottsbekämpande sektorn (som var exkluderad från utredningens arbete). Till den nya lagen skulle det enligt förslaget finnas ett antal bilagor och anslutande förordningar. Efter hand som behov av sektors- eller myndighetsspecifika särregler uppstod skulle sådana kunna tas in i förordningar på ett sätt som kompletterar den föreslagna myndighetsdatalagen. Man uteslöt emellertid inte att det även fortsättningsvis för vissa myndigheter eller viss verksamhet kunde behövas särreglering i separata författningar som skulle gälla utöver den nya lagen.

Den nya lagen skulle enligt förslaget gälla i stället för personuppgiftslagen. Den skulle dock särskilt hänvisa till vissa bestämmelser i personuppgiftslagen som skulle tillämpas på motsvarande sätt vid myndigheters behandling av personuppgifter enligt den nya lagen.

Utredningens förslag har inte genomförts.[99]

3.3.2 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet tillsattes år 2015. Utredningen fick i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Syftet var att identifiera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system för att därigenom kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt effektivt förebygga och beivra brottslighet av detta slag.

[99] Förslaget är remissbehandlat. Se remissammanställning (Ju2015/03364/L6).

Sid 405(1101)

Utredningen gjorde bedömningen att samtliga utbetalande aktörer som ingick i utredningens kartläggning i varierande grad var utsatta för kvalificerad välfärdsbrottslighet. Ett övergripande kännetecken för den kvalificerade välfärdsbrottsligheten ansågs vara att den riktar in sig på de svagare punkterna i välfärdssystemen där uppgifterna inte kontrolleras i tillräcklig utsträckning eller är svåra att kontrollera.

Utredningen identifierade tre övergripande riskfaktorer. För det första speglade uppgifter i register med betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen inte alltid verkliga förhållanden. För det andra framhöll utredningen att förutsättningarna för att inhämta och kontrollera lämnade uppgifter inte var ändamålsenliga och väl avvägda. Det fanns därmed en risk att beslut om ersättning från välfärdssystemen fattades på felaktiga grunder. Slutligen menade utredningen att de brottsbekämpande myndigheterna inte hade nödvändiga förutsättningar för att utreda och beivra brott mot välfärdssystemen i tillräcklig utsträckning.

Mot bakgrund av vad som framkom i utredningens kartläggning och riskanalys lämnades ett stort antal förslag i syfte att förebygga och motverka problemen. Förslagen gällde t.ex. bättre möjligheter att kontrollera och justera de uppgifter som finns i olika register, samt förbättrade möjligheter till informationsutbyte.

Särskilt om utredningens förslag om utökat informationsutbyte

Många av de förslag som utredningen mot organiserad och systematisk brottslighet lämnade har genomförts. Vad gäller utredningens förslag om informationsutbyte kan nämnas att regeringen beslutade om förordningsändringar som trädde i kraft den 1 april 2020.[100] Ändringarna syftar till att underlätta ett elektroniskt utlämnande av uppgifter från Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten till Migrationsverket i olika ärenden om uppehållstillstånd för arbete.[101] Sedan den 1 juni 2020 ska uppgifter, på begäran av Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, lämnas ut

[100] SFS 2020:49 Förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

[101] SOU 2017:37 *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* s. 315–318. Förslaget hade sin grund i de behov och förslag som lämnats i SOU 2015:73 *Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet*.

från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.[102] Informationsutbytet utökades också mellan andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket genom ändringar i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.[103] Från den 1 juni 2021 har därutöver skyldigheten att underrätta Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen utvidgas och omfattar i huvudsak samtliga myndigheter och gäller fler uppgifter än tidigare.[104]

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet föreslog att Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister skulle utökas till att omfatta vissa särskilt angivna uppgifter som Skatteverket behöver för handläggningen av ärenden om folkbokföring. Förslaget är inte genomfört.[105] Förslag lämnades också om att Försäkringskassans möjligheter att inhämta uppgifter som avser en namngiven person utvidgas till att också omfatta uppgifter om en juridisk person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB.[106] Förslaget är inte genomfört.

3.3.3 Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59)

År 2016 tillsatte regeringen Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (KUT-delegationen). I direktiven konstaterade regeringen att det trots riktade insatser, och ett aktivt utvecklingsarbete inom myndigheterna, fortfarande fanns problem med att resurser som fördelas från de offentliga välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system riskerade att användas för andra ändamål än de är avsedda för.

---

[102] SFS 2020:335 Förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Se Skatteverkets promemoria (2020) *Utlämnande av uppgifter från beskattningsdatabasen till folkbokföringsverksamheten* (Fi2020/02020). I sak skiljde sig författningsförslaget i form av en sekretessbrytande bestämmelse på förordningsnivå endast marginellt mot förslaget i SOU 2017:37.

[103] Prop. 2019/20:166 *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset*, bet. 2019/20:FiU59, rskr. 2019/20:276.

[104] Prop. 2020/21:160, bet. 2020/21:SkU11, rskr. 2020/21:292.

[105] Förslagen behandlas också i SOU 2021:57, s. 276–289.

[106] Se också Försäkringskassans redovisning av regeringsuppdraget (2018) *Uppdrag att utreda förutsättningar för och konsekvenser av förslag om förbättrade möjligheter att inhämta uppgifter till beslutsunderlag* (S2017/07516).

Vid sidan av betänkandet publicerades sex underlagsrapporter där olika delar av arbetet med att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar beskrevs. Rapporterna behandlade risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, bidragsmoralen i samhället, styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar, omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt digitalisering och AI för korrekta utbetalningar.

Delegationen konstaterade bl.a. att många miljarder betalades ut felaktigt från välfärdssystemen varje år.[107] Omfattningsstudierna visade att de felaktiga utbetalningarna uppskattades till cirka 5,5 procent av de totala utgifterna exklusive ålderspensionssystemet vilket motsvarade 18 miljarder kronor årligen. Osäkerhetsintervallet beräknades till 3,5–8 procent, eller 11–27 miljarder kronor. I den totala uppskattningen av felaktiga utbetalningar ingick 41 välfärdssystem och vissa s.k. systemöverskridande uppgifter. I studien ingick även felaktiga utbetalningar som var en följd av kolliderande ersättningar och bristande samordning av ersättningar i utredningens omfattningsstudier. Nio system bedömdes särskilt riskfyllda.[108] Sex ersättningssystem bedömdes svara för över hälften av de uppskattade felaktiga utbetalningarna, samtidigt som utgifterna inom dessa ersättningssystem uppgick till knappt 19 procent av de totala utgifterna.[109]

När det gäller orsakerna till de felaktiga utbetalningarna konstaterade delegationen att felaktiga uppgifter i ansökan och ej anmälda ändrade förhållanden var orsaken till drygt tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna i enskilda ersättningssystem som ingick i omfattningsstudierna. Den stora potentialen för att minska felaktiga utbetalningar ansågs därför ligga i att säkerställa att uppgifterna som ligger till grund för beslut om utbetalningar är korrekta.

Delegationen konstaterade vidare att det finns en stor outnyttjad potential i digitalisering och artificiell intelligens (AI) för att minska felaktiga utbetalningar, bl.a. framfördes att det finns en outnyttjad

[107] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4) och *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6).

[108] Särskilt riskfyllda system ansågs vara arbetslöshetsersättning, assistansersättning, bostadstillägg till pensionärer, äldreförsörjningsstöd, dagersättning till asylsökande, ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, lönebidrag, nystartsjobb, studiemedel för studier i utlandet och tillfällig föräldrapenning.

[109] Tillfällig föräldrapenning, lönebidrag, nystartsjobb, assistansersättning, sjukersättning och sjukpenning.

potential i riskbaserade kontroller och informationsutbyte. Delegationens kartläggning visade exempelvis att kontroller som baseras på dataanalyser och AI används i liten men varierande omfattning på berörda myndigheter. Det framkom också att det fanns rättsliga hinder samt osäkerhet som hämmade utvecklingen på området. Det gällde särskilt utvecklingen av riskbaserade kontroller och informationsutbyte, vilka bedömdes som centrala verktyg för att säkerställa korrekta uppgifter.[110]

När det gällde styrning och uppföljning ansåg delegationen att det var svårt att få en helhetsbild av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Frågorna hanterades inte samlat. Det saknades mål på utgiftsområdesnivå och återrapporteringen i budgetpropositionen var svår att överblicka. Det framhölls att frågorna inte heller hanterades systematiskt i riksdagsutskottens behandling av budgetpropositionen utan i stället utgick styrningen från enskilda utgiftsområden och enskilda myndigheters verksamhet.

Utredningen lämnade ett antal förslag i syfte att åtgärda de ovan beskrivna och andra problem på området, t.ex. lämnades förslag om att inrätta ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen med representanter för berörda myndigheter och Finansdepartementet. Rådets kansli skulle inrättas hos Ekonomistyrningsverket. Ett sådant råd inrättades också under 2021.[111] Vidare föreslog utredningen att s.k. omfattningsstudier skulle göras återkommande och att potentialen med nya digitala metoder och AI skulle realiseras för att minska de felaktiga utbetalningarna. Därutöver föreslogs ett antal myndigheter få i uppdrag att ta fram förslag som ger dem uttryckligt lagstöd för förbättrade kontroller och i övrigt genomföra arbete i syfte att minska de felaktiga utbetalningarna.

Särskilt om utredningens förslag om utökat informationsutbyte

Delegationen lämnade förslag om författningsändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. Ändringen syftade till att Försäkringskassan elektroniskt ska kunna inhämta uppgifter från arbets-

[110] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 5).
[111] Se vidare förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

givardeklarationerna i de ersättningssystem där uppgifterna är av betydelse för tillämpningen av SFB.[112]

Det fanns också frågor som delegationen ansåg behövde utredas ytterligare. Delegationen föreslog därför att regeringen skulle tillsätta en utredning för att identifiera myndigheters, arbetslöshetskassors och kommuners behov av informationsutbyte i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar.[113] Vidare föreslogs att de utbetalande myndigheterna skulle uppdras att ta fram förslag som ger dem uttryckligt lagstöd att behandla personuppgifter för kontrolländamål.[114]

Utredningen bedömde att det fanns en stor outnyttjad potential att motverka felaktiga utbetalningar med hjälp av uppgifter i arbetsgivardeklarationerna i ersättningssystem som administreras av andra myndigheter och organisationer än Försäkringskassan. Därför föreslogs att de fem utbetalande myndigheterna, Skatteverket och SKR skulle få i uppdrag att lämna förslag på hur ett rättsligt stöd kan utformas som ger de utbetalande myndigheterna och kommunerna elektronisk tillgång till uppgifter från arbetsgivardeklarationerna. I det tänkta uppdraget skulle det ingå att se över regleringen av hur uppgifterna får användas, att göra en bedömning av uppgifternas kvalitet och att ta fram åtgärdsförslag i syfte att stärka kvaliteten på uppgifterna. Vidare skulle det ingå i uppdraget att identifiera vilka ytterligare uppgifter som vore önskvärda att inkludera i deklarationerna i syfte att motverka felaktiga utbetalningar och för att kunna bedöma effekterna av de föreslagna förändringarna när det gäller felaktiga utbetalningar.[115]

---

[112] Frågan behandlas också i två tidigare framställningar från Försäkringskassan se bl.a. *Behov av ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2018/05693).

[113] Delegationens förslag om att myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas behov borde identifieras överensstämmer delvis med uppdragsbeskrivningen för föreliggande utredning

[114] Arbetsförmedlingen har fått uttryckligt lagstöd för att behandla personuppgifter för kontrolländamål. Se prop. 2019/20:117 *Förutsättningar för etableringsjobb och vissa frågor om kontroll inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, bet. 2019/20:AU12, rskr. 2019/20:282. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har inkommit med en skrivelse *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2020/09443) som behandlar sådana frågor. Promemorian har remissbehandlats. Se också Arbetsförmedlingens hemställan om krav på arbetsgivare och behandling av personuppgifter för kontroll (A2021/01159).

[115] Delar av förslaget till uppdrag ingår i VAB-utredningen (S 2020:14, dir. 2020:114 Ett modernare och enklare regelverk för tillfällig föräldrapenning med minskad risk för felaktiga utbetalningar). Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022.

3.3.4 Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering (SOU 2018:14)

År 2016 tillsattes en utredning för att utvärdera tillämpningen och effekten av bidragsbrottslagen samt FUT-lagen.

Utredningen menade att FUT-lagen inte hade fått fullt genomslag. Orsaken var bl.a. en osäkerhet om i vilka situationer en underrättelse bör skickas, vilken information som i så fall får, bör eller ska bifogas och att hanteringen i praktiken är manuell, vilket är tidskrävande.

Särskilt om utredningens förslag om utökat informationsutbyte

Utredningen föreslog ändringar i bidragsbrottslagen och FUT-lagen. Riksdagen har efter förslag från regeringen beslutat i enlighet med förslaget.[116] Bidragsbrottslagens (2007:612) tillämpningsområde har därigenom utvidgas och avser även stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd). Därutöver genomfördes också ändringar i FUT-lagen som innebär att underrättelseskyldigheten även omfattar pensioner och sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde. Underrättelseskyldigheten utvidgades till att även omfatta kommunerna. De nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 2020.

[116] Prop. 2018/19:132, bet. 2019/20:SfU8, rskr. 2019/20:13. Regeringen har tillsatt en utredning (S 2021:03) som ska göra en översyn av möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott (dir. 2021:39). Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 augusti 2023. En delredovisning avseende Försäkringskassan ska lämnas senast den 15 juni 2022.

3.3.5 Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25)

Mot bakgrund av den snabba teknik- och samhällsutvecklingen tillsatte regeringen Digitaliseringsrättsutredningen år 2016. Utredningen hade till uppgift att kartlägga och analysera vilken lagstiftning som kan anses i onödan försvåra den fortsatta digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Några prioriterade områden belystes särskilt, nämligen hur digitaliseringen kunde underlätta informationsdelning mellan myndigheter och enskilda samt förhållandet mellan myndigheter och leverantörer.

Utredningens kartläggning visade bl.a. att det finns behov av att anpassa gällande rätt rörande informationsutbyten mellan myndigheter. Utredningen konstaterade att dataskyddsregleringen och sekretessregleringen var onödigt hindrande eller hämmande i samband med digitaliseringsåtgärder. Utredningen menade vidare att digitalisering av informationsutbyten mellan myndigheter är av stor betydelse, inte bara för de effektivitetsvinster som den digitala formen för sådana utbyten i sig för med sig, utan även för fortsatt automation av myndigheters ärendeprocesser. Utredningens kartläggning visade vidare att flera myndigheter under senare år samverkat för att ta fram gemensamma hemställningar om författningsändringar som behövs för myndighetsgemensamma utvecklingsarbeten. Mot bakgrund av den problembild som framkom i kartläggningen övervägde utredningen att föreslå större ändringar i gällande rätt, men tidigare erfarenheter talade emot det eftersom större reformer på rättsområdet varit svåra att genomföra på kort tid. Med tanke på behovet av att i närtid undanröja rättsliga hinder mot digitala informationsutbyten såg utredningen i den närmaste framtiden i stället framför sig ett anpassningsarbete av gällande rätt. Utredningen menade därför att förändringar i registerförfattningar bör prioriteras för att på ett samordnat och metodiskt sätt se till att digitaliseringsarbetet inte hämmas eller hindras i onödan. Vidare föreslogs ett beredningsorgan i form av en kommitté eller särskild utredare som under de närmast kommande åren skulle ta fram beredningsunderlag för anpassning av gällande rätt vid digitalisering av ärendehandläggning i förvaltningen.

3.3.6 Kontroll för ökad tilltro (SOU 2020:35)

Den tidigare Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden[117] hade i uppdrag att göra en inledande analys av vilka för- och nackdelar som finns med en samordnad utbetalningsfunktion för utbetalningar från välfärdssystemen. Utredningen drog slutsatsen att det finns stora fördelar med att i högre grad samordna utbetalningar från välfärdssystemen och ansåg därför att en samordnad statlig utbetalningsfunktion borde inrättas och kombineras med en förstärkt utbetalningskontroll. Utredningen menade att regeringen i särskild ordning borde utreda frågan om hur en samordnad statlig utbetalningsfunktion borde organiseras och hur dess uppdrag närmare bör se ut.[118]

År 2018 tillsatte regeringen Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (dir. 2018:50). I direktiven till utredningen konstaterade regeringen att det trots ett mångårigt arbete för att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar fortfarande fanns risk för felaktiga och oförenliga utbetalningar från olika utbetalningssystem. Utredningen uppdrogs därför bl.a. att analysera hur en samordnande funktion för systemövergripande riskanalyser, urval och kontroller av utbetalningar från välfärdssystemen kan stärka arbetet mot felaktiga utbetalningar samt lämna förslag på hur funktionen kan organiseras.

I betänkandet konstaterade utredningen att det skett stora förändringar i samhället de senaste två decennierna som fört med sig en rad konsekvenser. En sådan var att riskerna för mer sofistikerat och mer medvetet missbruk av välfärdssystemen har ökat. Där problembilden tidigare i stor utsträckning handlade om enskilda individers fusk, exempelvis kolliderande utbetalningar, uppfattade utredningen en helt annan typ av upplägg som numera drabbar välfärden. Företag och identitetsmissbruk används som verktyg för att felaktigt få utbetalningar från välfärdssystemen. Utredningen konstaterade att det stora flertalet företag i välfärden är seriösa men att svårigheten är att upptäcka de företag som används för att missbruka välfärdssystemen. Digitaliseringen innebär att identitetsmissbruk kan bedrivas i stor skala på ett sätt som tidigare inte gått.

---

[117] SOU 2017:37.

[118] Att en gemensam statlig utbetalningsfunktion snarast bör utredas lyftes även fram i SOU 2018:14 *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*.

Sid 418(1101)

Utredningen konstaterade vidare att myndigheterna lägger ner ett omfattande arbete på att motverka felaktiga utbetalningar, men alla myndigheter utgår från den egna verksamheten. Begränsningar i gällande regelverk och otillräckliga möjligheter för myndigheter att snabbt kommunicera information om nya former av fusk gör att myndigheternas möjligheter att ingripa är begränsade, vilket ytterligare hämmar möjligheterna att upptäcka felaktiga utbetalningar.

Utredningen konstaterade att många gånger finns de uppgifter som skulle behövas för att upptäcka felaktigheter hos en annan myndighet. Det kan vara så att den beslutande myndigheten inte har tillgång till uppgiften eller inte får använda den för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar på grund av sekretessregler och bestämmelser om behandling av personuppgifter.

Utredningen föreslog att en ny myndighet inrättas för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen. I budgetpropositionen för 2022[119] meddelade regeringen att en ny myndighet för systemövergripande kontroller av utbetalningar från välfärdssystemen bör bildas. Enligt regeringen ska myndigheten inleda sin verksamhet under 2023.

Enligt utredningens förslag ska verksamheten vara ett komplement till välfärdsmyndigheternas kontrollarbete. Ansvaret för ärendehandläggning och beslut ska enligt förslaget ligga kvar på respektive myndighet. Utredningens förslag ska inte heller begränsa de kontroller som görs hos myndigheterna inom ramen för respektive förmån eller stöd. Myndigheten för utbetalningskontroll ska även administrera ett system med transaktionskonto för utbetalningar. Enligt förslaget ska utbetalningar från Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten omfattas av myndighetens uppdrag. Även Skatteverket omfattas av förslagen i vissa delar.

När det gäller frågan om kommuners utbetalningar konstaterade utredningen att omfattningen och beskaffenheten av felaktiga utbetalningar inom den kommunala välfärden inte är tillräckligt belagd. Problembilden tycks likna den som finns för de statliga välfärdsutbetalningarna. Flera stora skillnader finns dock mellan statliga och kommunala utbetalningar inom välfärden, varför möjligheten för kommuner att ansluta sig till de funktioner som Myndigheten för utbetalningskontroll ansvarar för borde utredas vidare. Även möjlig-

[119] Prop. 2021/22:1, utg. omr. 2.

heten för regionerna att ansluta sig till dessa funktioner menade utredningen borde utredas.

Särskilt om utredningens förslag om utökat informationsutbyte

Utöver inrättandet av den nya myndigheten föreslog utredningen bl.a. sekretessbrytande underrättelse- och uppgiftsskyldigheter för att möjliggöra informationsutbytet. Förslagen innebär att ett antal myndigheter ska kunna lämna vissa närmare angivna uppgifter till den nya myndighetens verksamhet med dataanalyser, urval och för fördjupade granskningar. Utredningen menade att intrånget i enskildas personliga integritet var proportionerligt till syftet att kunna upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och därigenom motverka välfärdsbrottslighet.

3.3.7 Förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder som vidtas med anledning av det nya coronaviruset (Ds 2020:28)

I samband med covid-19-pandemin ställdes Sverige och andra länder inför en situation som krävde extraordinära åtgärder. Ett stort antal stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser beslutades.

Mot bakgrund av att många av de stödåtgärder som beslutades togs fram under stor tidspress fanns ett behov att tillsammans med dessa analysera samhällets förmåga att stå emot brottslighet, särskilt organiserad och systematisk sådan, som skulle kunna begås i samband med de nya regler och åtgärder som beslutats. Analysen redovisades i departementspromemorian Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset.[120]

De slutsatser som drogs i promemorian var att system för bidrag och stöd måste vara robusta under normala förhållanden. Det framhölls bl.a. att myndigheterna behöver ha reella möjligheter att före en utbetalning utföra effektiva kontroller av den som ansöker om

[120] Ds 2020:28.

Sid 415(1101)

stöd och att arbetet i Regeringskansliet med åtgärder mot fusk med välfärdssystemen måste samordnas mellan departementen.

Särskilt om promemorians förslag om utökat informationsutbyte

Några nya förslag lämnades inte i promemorian. Däremot gjordes en inventering av förslag med koppling till välfärdsystemet som antingen förts fram av myndigheterna själva eller föreslagits av olika utredningar. Bland de förslag som redovisades fanns tidigare lämnade förslag som gällde de utbetalande myndigheternas behov av utökat informationsutbyte. Av de förslag som redovisades i promemorian har en del lett till författningsändringar eller andra åtgärder.[121]

3.3.8 Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57)

I syfte att åstadkomma ett regelverk som ökar folkbokföringens tillförlitlighet och förhindrar att uppgifterna i folkbokföringen kan utnyttjas på ett felaktigt sätt tillsattes Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer 2019.

I uppdraget ingick att föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för att en persons bosättning ska kunna fastställas korrekt och att rätt personuppgifter om dem som är folkbokförda finns registrerade i folkbokföringsdatabasen. I uppdraget ingick att lämna förslag om ett säkrare system för samordningsnummer.

Utredningen lämnade utöver förslag som syftar till att stärka kvaliteten i folkbokföringen vissa förslag om utökat informationsutbyte.

[121] Som exempel kan nämnas att Tillväxtverkets beslut om stöd vid korttidsarbete och beslut om återkrav av stödet numera är offentliga (prop. 2020/21:168 *Undantag från sekretess för beslut om stöd vid korttidsarbete*, bet. 2020/21:KU32, rskr. 2020/21:373). Regeringen har tillsatt ett antal utredningar på området: VAB-utredningen (S 2020:14, dir. 2020:114), En översyn av stödet vid korttidsarbete (Fi 2021:05, dir. 2021:79) och Bolaget som brottsverktyg (Ju 2021:18, dir. 2021:115).

Särskilt om utredningens förslag om utökat informationsutbyte

Utredningen föreslog att vissa myndigheter, utan hinder av sekretess, ska vara skyldiga att på begäran lämna uppgifter till Skatteverket för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Det rör sig främst om uppgifter som Skatteverket redan i dag inhämtar från olika myndigheter på manuellt sätt, såsom adress och andra kontaktuppgifter, uppgifter om utbetalningar av olika förmåner och uppgift om en person är arbetssökande. Utredningens förslag innebär att uppgiftslämnandet skulle kunna ske på medium för automatiserad behandling.[122]

Utredningen föreslog även att Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas underrättelseskyldighet till Skatteverket avseende beslut om avvisning eller utvisning ska gälla oavsett om beslutet förenats med återreseförbud och att Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om ett uppehållstillstånd har återkallats genom lagakraftvunnet beslut. Vidare föreslogs att underrättelseskyldigheten i samband med utvisning, avvisning och återkallade eller utgångna uppehållstillstånd ska gälla i samtliga fall, inte bara för folkbokförda personer.[123]

3.3.9 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1)

För att följa upp och analysera arbetet med myndighetsgemensamma kontroller mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet samt lämna förslag på hur insatser inom området ska vara effektiva och ändamålsenliga utreddes frågor om arbetslivskriminalitet närmare i departementspromemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet.

Bakgrunden var att flera myndigheter i återrapporteringen av ett regeringsuppdrag framfört att det finns svårigheter förknippade med informationsutbyte. Svårigheterna innebär bl.a. att möjligheterna att gemensamt ta fram riskurval är otillräckliga.[124] I departements-

[122] Betänkandet har remissbehandlats.
[123] Förslag om utökat informationsutbyte mellan Skatteverket och Migrationsverket lämnades också i SOU 2017:37, s. 320–332.
[124] Arbetsmiljöverket (2019) *Återrapportering – regeringsuppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet* (2017/065732).

Sid 417(4101)

promemorian kartlades därför i vilka situationer dessa svårigheter aktualiseras och vilken information som behöver utbytas för en effektiv och ändamålsenlig kontroll. En del av arbetet var att undersöka förutsättningarna för digitalt informationsutbyte och en myndighetsgemensam tipsingång. Det ingick inte i uppdraget att lämna författningsförslag.

Särskilt om promemorians förslag om utökat informationsutbyte

I promemorian föreslogs att regeringen skyndsamt bör tillsätta en utredning för att identifiera det ur juridisk synvinkel lämpligaste sättet att möjliggöra för samtliga eller en delmängd av de samverkande myndigheterna att kunna delge varandra nödvändig information. Utredningen borde enligt promemorian särskilt överväga ändamålsenligheten i, och möjlig utformning av, en sekretessbrytande bestämmelse i lag för ändamålet samt bedöma möjligheterna till avsedd informationsöverföring inom nuvarande regelverk. Vidare framfördes att den föreslagna utredningen borde bedöma om åtgärder behövs för att öka myndigheternas reella möjligheter att dela information med stöd av FUT-lagen.[125]

3.4 Förslag från myndigheter

3.4.1 Några myndighetsrapporter

Vid sidan av de statliga utredningar och departementspromemorior som författats under senare år har olika myndigheter producerat ett antal rapporter på området. En del av dessa är resultat av särskilda uppdrag som regeringen beslutat om. I andra fall har myndigheterna själva uppfattat ett behov av att på eget initiativ utreda frågorna. Ett flertal rapporter lyfter frågan om att det finns behov av att se över sekretesslagstiftningen för effektiv samverkan.[126] Nedan redovisas några myndighetsrapporter som är relevanta för utredningens arbete med att identifiera vilka ytterligare uppgifter myndigheterna behöver.

[125] Vid sidan av föreliggande utredning har regeringen också beslutat att inrätta en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74).

[126] Se t.ex. rapporten - *Lägesbild 2021 För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*. Behoven redovisas närmare i kapitel 5.

Bolagsverket

Bolagsverket fick i regleringsbrevet för 2018 i uppdrag att redovisa hur myndigheten utifrån sin instruktion arbetar med att förebygga ekonomisk brottslighet.[127] Vidare skulle myndigheten lämna förslag på möjliga åtgärder inom ramen för myndighetens verksamhetsområde för att i ökad utsträckning förebygga penningtvätt, finansiering av terrorism eller annan ekonomisk brottslighet. Samma år fick Bolagsverket i uppdrag att, i dialog med Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten, utveckla metoder och arbetssätt vid Bolagsverket för att utöka sina kontrollfunktioner vid registrering av olika företagsuppgifter såsom nyregistrering av företag, ändring av företrädare för företag och inlämnande av årsredovisning.[128] Metoderna skulle syfta till att försvåra möjligheterna att nyttja företag för att begå brott och att den tidsrymd som företag kan användas i ett sådant syfte minskas. Vid uppdragets genomförande skulle hänsyn tas till resultat och slutsatser från det pågående uppdraget i regleringsbrevet.

Bolagsverkets förebyggande arbete mot penningtvätt, finansiering av terrorism och annan ekonomisk brottslighet

I rapporten om Återrapportering av regeringsuppdrag om Bolagsverkets förebyggande arbete mot penningtvätt, finansiering av terrorism och annan ekonomisk brottslighet redovisades myndighetens ekobrottsarbete.[129]

Bolagsverket redovisade ett flertal åtgärder som myndigheten har vidtagit, bl.a. åtgärder för att minska risken för s.k. företagskapningar där obehöriga personer registrerar sig som företrädare i företag och för en enklare informationsspridning. Bolagsverket konstaterade att myndigheten även skulle kunna bidra till att ekonomisk brottslighet förhindras eller upptäcks genom att analysera registerinnehåll, händelser och samband för att identifiera beteenden som kan vara tecken på ekonomisk brottslighet för att sedan leverera

[127] Bolagsverkets regleringsbrev för 2018 (dnr N2017/07675/SUN, 2017-12-18).
[128] Uppdrag att utveckla metoder och arbetssätt för ökade kontroller vid registrering av företagsuppgifter (dnr N2018/01305/SUN, 2018-02-22).
[129] AD 212/2018. Se också Bolagsverket (2018) *Återrapportering av regeringsuppdrag att utveckla metoder och arbetssätt för ökade kontroller vid registrering av olika företagsuppgifter* (AD 212/2018) och (2019) *Bolagsverkets brottsförebyggande arbete* (AD 1743/2019).

analysresultatet till brottsbekämpande myndigheter. Enligt Bolagsverket kräver ett sådant förfarande ett tydliggörande av myndighetens instruktion och att de författningar Bolagsverket lyder under ses över. Vidare ansåg Bolagsverket att myndigheten bör omfattas av LUS.[130]

Inspektionen för vård och omsorg

I regleringsbrevet för 2020 fick Inspektionen för vård och omsorg i uppdrag att göra en analys av regelverket för tillståndsprövning, en analys av arbetet med assistansanordnare och en analys av ägar- och ledningsprövning samt att upprätta ett omsorgsregister.[131]

Inom ramen för regeringsuppdraget har Inspektionen för vård och omsorg lämnat tre rapporter med ett flertal förslag till författningsändringar varav några avser ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter och kommuner.

Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare

I rapporten Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare[132] lämnades ett flertal förslag på författningsändringar i syfte att ge myndigheten bättre förutsättningar att säkerställa kvaliteten för brukare genom att snabbare, enklare och mer träffsäkert identifiera oseriösa verksamheter. Inspektionen för vård och omsorg föreslog att Försäkringskassan och kommuner ska få möjlighet att stoppa utbetalning av assistansersättning till brukare som anlitat anordnare utan tillstånd och att Försäkringskassan genom en författningsändring i 110 kap. 14 § SFB ges möjlighet att hämta uppgifter om andra än den försäkrade.[133]

När det gäller ett utökat informationsutbyte föreslogs att Inspektionen för vård och omsorg ska omfattas av LUS samt att

---

[130] Bolagsverket har i ett rättsligt ställningstagande (AD 3697/2020) gjort bedömningar som innebär att det inte längre föreligger något hinder mot att göra riskanalyser och samanställningar och dela resultatet. I sammanhanget kan nämnas att regeringen nyligen tillsatt en utredning som ska överväga och föreslå åtgärder för att motverka att företag används för att begå brott (Ju 2021:18, dir. 2021:115).

[131] Inspektionen för vård och omsorgs regleringsbrev för 2020 (S2019/05315/RS, 2019-12-19).

[132] IVO 2020–11.

[133] Se också Försäkringskassans skrivelse (2020) *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken* (S2020/04520) och Ds 2020:28.

myndigheten ska ges direktåtkomst till vissa uppgifter i belastnings- och misstankeregister. Vidare föreslogs att en sekretessbrytande bestämmelse gentemot Skatteverket införs i SdbF så att Inspektionen för vård och omsorg kan få tillgång till uppgifter om enskildas skattekonton. I rapporten föreslås också att det i utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL, införs en skyldighet för Migrationsverket att till Inspektionen för vård och omsorg anmäla avslag på ansökningar om arbetstillstånd hos assistansanordnare på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter.

Mot ett datadrivet arbetssätt

I rapporten Mot ett datadrivet arbetssätt – En analys av möjligheterna att förenkla ägar- och ledningsprövningen och tillgängliggöra omsorgsregistret[134] redovisades att det manuella arbetssätt myndigheten använder i dag inte är ändamålsenligt. Det nuvarande arbetssättet möjliggör inte en effektiv inhämtning och bearbetning av all information som behövs för att myndigheten ska kunna göra ägar- och ledningsprövningar på ett effektivt och träffsäkert sätt och hålla ändamålsenliga register med korrekt information. Inspektionen för vård och omsorg redovisade att myndigheten har påbörjat ett brett omställningsarbete mot ett mer digitaliserat arbetssätt som myndigheten menar kan lösa en del av de problem som är förknippade med det manuella arbetssättet. För att nå hela vägen ansåg myndigheten att det behövs författningsändringar.

En del av förslagen var följdändringar av de förslag som lämnats i rapporten Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare (se ovan). Inspektionen för vård och omsorg presenterade även flera förslag som utökar och harmoniserar sanktionsmöjligheterna kopplade till den föreslagna utökningen av anmälningsplikten, tillstånd och olovliga verksamheter.

När det gäller förslag om utökat informationsutbyte menade Inspektionen för vård och omsorg att en ny bestämmelse borde införas i SdbF. Den föreslagna bestämmelsen skulle innebära att Inspektionen för vård och omsorg genom ett elektroniskt utlämnande av uppgifter får tillgång till de uppgifter som myndigheten

[134] IVO 2020–12.

Sid 421(1101)

behöver från Skatteverkets beskattningsdatabas. Förslaget är en utvidgning av det förslag som lämnats i den tidigare rapporten.[135] Vidare föreslogs en ny underrättelseskyldighet för Polismyndigheten avseende brottsmisstänkta personer som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt SoL.

Inspektionen för vård och omsorg föreslog också vissa förändringar i anmälningsskyldigheten för aktörer som har tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, för kommuner samt för Statens institutionsstyrelse.

Analys av regelverket för tillståndsprövning

I rapporten Analys av regelverket för tillståndsprövning[136] redovisas den analys som Inspektionen för vård och omsorg har genomfört och de förslag och slutsatser som myndigheten har kommit fram till gällande regelverket för tillståndsprövning.

Inspektionen för vård och omsorg föreslår att regleringen av föreståndarens och verksamhetsansvariges ansvarsområde, kompetens och lämplighet tydliggörs och skärps. Som en följd av det föreslås att 16 b § förordningen (1999:1134) om belastningsregister ändras så att belastningsregister avseende föreståndare i LSS-verksamheter får hämtas in. Vidare föreslås att ytterligare brott ska upptas i den förteckningen brott som Inspektionen för vård och omsorg har rätt att ta del av och en utökning av brott som omfattas av registerutdragen.

När det gäller uppgifter från kommuner föreslås att de åläggs en skyldighet att underrätta Inspektionen för vård och omsorg när de häver avtal med utförare eller när de uppmärksammar allvarligare brister i utförandet.

---

[135] Inspektionen för vård och omsorg (2020) *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare* (IVO 2020–11).
[136] IVO 2021–4.

3.4.2 Särskilda skrivelser till regeringen

Förslag att utreda om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda

Försäkringskassan har i en skrivelse framfört att det finns ett behov av att utreda om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda.[137]

Den främsta orsaken är att det behövs ett förändrat sätt att se på arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen och det behövs en effektivare statsförvaltning som är mindre sårbar för organiserade och avsiktligt brottsliga upplägg. Försäkringskassan arbetar kontinuerligt med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar men av skrivelsen framgår att det regelverk som finns i dag inte är tillräckligt effektivt eller ändamålsenligt för att kunna komma till rätta med de felaktiga utbetalningarna. Myndigheten menar att möjligheterna att samköra uppgifter från olika myndigheter för att göra kontroller inför beslut tillräckligt effektiva eller prediktiva är mycket begränsade. Utgångspunkten är att beslut ska fattas på ett så fullgott underlag som möjligt, vilket också måste anses vara det bästa för den enskilde. För den enskilde skulle det innebära att man inte behöver skicka in samma underlag flera gånger till olika myndigheter. I stället skulle de bara behöva kontrollera att uppgifterna är korrekta.

Försäkringskassan framhåller att det regelverk som finns i dag kring hur myndigheter får dela uppgifter med varandra har kommit att bli ett svåröverskådligt och svårtillämpat ”lapptäcke” med nya uppgiftsskyldigheter som har tillkommit vartefter. Många gånger är myndigheterna också hänvisade till att använda generalklausulen i OSL, som ska tillämpas restriktivt. En intresseavvägning behöver göras i varje enskilt fall – eller i förväg t.ex. vid användningen av en automatiserad ”fråga-svar-tjänst” – samtidigt som generalklausulen anses av flera myndigheter som mycket svårtillämpad, menar Försäkringskassan.

Inom ramen för den utredning som Försäkringskassan anser behöver göras bör en rad komplexa områden analyseras. Det handlar framför allt om regelverken om offentlighet och sekretess och skyddet för den enskilde vid behandling av personuppgifter samt frågor

[137] Försäkringskassan (2021) *Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda* (Ju2021/01700–1).

om informationssäkerhet. Ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter innebär en större spridning av personuppgifter. En utredning behöver enligt Försäkringskassan därför ta ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa att den information som myndigheterna hanterar tillgodoser skyddet för den personliga integriteten och uppfyller kraven på behandling av personuppgifter. En större samordning och ett större digitalt utbyte av information ställer stora krav på rättsliga och tekniska lösningar till skydd för den personliga integriteten.

Förslag om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har i en skrivelse till regeringen angett att det finns ett behov av en omarbetning av 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.[138] Promemorian omfattar såväl ändringar som rör informationsutbyte som förslag om bestämmelsernas tillämpningsområde, personuppgiftsansvar och för vilka ändamål uppgifter ska få behandlas.

När det gäller förslag som direkt rör förutsättningar till utökat informationsutbyte föreslås bl.a. att samtliga bestämmelser om utlämnande på medium för automatiserad behandling upphävs eftersom övriga krav vid utlämnanden av uppgifter bedöms medföra ett tillräckligt skydd.[139]

[138] Försäkringskassan och Pensionsmyndighetens skrivelse *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2020/09443).

[139] Förslag har också lämnats i tidigare framställningar från Försäkringskassan (2018) *Om behov av ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2018/05693) samt Pensionsmyndighetens framställan om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (VER 2020–53). Se också Försäkringskassan (2021) *Framställan om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749) och i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (Fi2021/02554).

Förslag på lagstiftningsåtgärder med anledning av covid-19-pandemin

Med anledning av de stödåtgärder som beslutats under covid-19-pandemin lämnade Försäkringskassan i maj 2020 in en sammanställning av förslag på regeländringar som Försäkringskassan, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Tillväxtverket och Arbetsmiljöverket ansåg behövas för en effektivare bekämpning av fusk.[140]

Ett flertal av förslagen avsåg utökat informationsutbyte mellan myndigheter. Försäkringskassan lyfte bl.a. fram att Tillväxtverket och Bolagsverket behöver inkluderas i kretsen av myndigheter som med stöd av LUS kan bryta sekretess i samverkan för att motverka brottslighet. Även Ekobrottsmyndigheten framförde att fler myndigheter bör omfattas av lagen. Regeringen beslutade i juni 2020 en förordningsändring som innebär att Tillväxtverket omfattas av lagen.[141] Försäkringskassan lyfte även fram behovet att få lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling och att Försäkringskassan ska få möjlighet att inhämta uppgifter som avser en juridisk person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB.[142]

Skatteverket framförde att rekvisitet i FUT-lagen bör ändras så att det räcker med att det föreligger en risk för felaktiga utbetalningar. Vidare föreslog Skatteverket ett utvidgat tillämpningsområde för nämnda lag, bl.a. att fler bör omfattas av underrättelseskyldigheten och att även stöd till företag ska omfattas. Skatteverket ansåg också att fler myndigheter ska få rätt att ta del av månatliga arbetsgivardeklarationer på individnivå samt att Skatteverket ska få möjlighet att ”flagga” eller på annat sätt uppmärksamma andra myndigheter på tveksamheter avseende de inlämnade individuppgifterna. Skatteverket betonade, i likhet med Försäkringskassan, behovet av att myndigheter ska få möjlighet att inhämta större mängder information vid ett och samma tillfälle och att det bör

[140] Försäkringskassan, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Tillväxtverket och Arbetsmiljöverket (2020) *Förslag på lagstiftningsåtgärder med anledning av Corona-pandemin* (Fi2020/02184).

[141] SFS 2020:323 Förordning om ändring i förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

[142] Se också Försäkringskassans redovisning (2017) *Uppdrag till Försäkringskassan att utreda förutsättningar för och konsekvenser av förslag om förbättrade möjligheter att inhämta uppgifter till beslutsunderlag* (S2017/07516).

Sid 425(1101)

kunna ske på elektronisk väg. Vidare framhölls att det finns behov av fler uppgiftsskyldigheter eller andra sekretessbrytandebestämmelser (som inte bygger på generalklausulen). Därutöver lyfte Skatteverket fram att det finns anledning att lätta på sekretessen för vissa uppgifter på skattekontot så att åtminstone myndigheter kan få del av alla de uppgifter som de behöver för sin verksamhet.

Flera av de förslag som Skatteverket lyfte fram rörde informationsutbyte mellan olika verksamhetsgrenar inom Skatteverket. Författningsändringar om ett effektivare informationsutbyte mellan olika verksamhetsgrenar har genomförts och trädde i kraft 1 juni 2020.[143]

Förslag för att möjliggöra Arbetsförmedlingens kontroller av enskildas rätt att arbeta och vistas i Sverige

Arbetsförmedlingen har lämnat förslag om författningsändringar för att möjliggöra kontroller av enskildas rätt att arbeta och vistas i Sverige.[144]

I skrivelsen lyfter Arbetsförmedlingen fram att det i dag saknas möjligheter att genomföra kontroller av arbetssökandes rätt att arbeta och vistas i Sverige. Arbetsförmedlingen har under en längre tid erfarit problem i verksamheten till följd av detta. En avsaknad av möjligheter till kontroller och nödvändig informationsöverföring från Migrationsverket har bl.a. lett till felaktiga beslut, felaktiga utbetalningar, resursförluster för myndigheten och rättsförluster för enskilda. Arbetsförmedlingen har därför på eget initiativ genomfört en översyn av det regelverk som ligger till grund för de upplevda problemen och begränsningarna. De stora förändringar som Arbetsförmedlingen genomgått under senare år och även står inför förutsätter ett tidsenligt och ändamålsenligt regelverk.

Arbetsförmedlingen föreslår ändringar i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Förslagen syftar bl.a. till att möjliggöra

[143] Prop. 2019/20:166, bet. 2019/20:FiU59, rskr. 2019/20:276.

[144] Arbetsförmedlingen (2021) *Hemställan om författningsändringar för att möjliggöra kontroller av enskildas rätt att arbeta och vistas i Sverige m.m.* (A2021/00917). Arbetsförmedlingen har också inkommit med en hemställan om Arbetsförmedlingens krav på arbetsgivare och behandling av personuppgifter för kontroll (dnr A2021/01159) som rör förutsättningarna att neka olämpliga arbetsgivare arbetsgivarstöd och för att kunna neka sådana arbetsgivare att vara anordnare av arbetsmarknadspolitiska insatser och behovet av lagstöd för att behandla uppgifter om polisanmälningar eller resultatet av sådana anmälningar.

elektroniskt utlämnande av uppgifter från Migrationsverket och att förutsättningarna för inskrivning vid myndigheten ska regleras och tydliggöras.

Förslag om ändring i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar

Hösten 2019 samlades ett stort antal myndigheter bakom ett gemensamt initiativ mot välfärdsbrott. Initiativet går under benämningen MUR (Motståndskraft hos Utbetalande och Rättsvårdande myndigheter) och syftar till att stärka den gemensamma förmågan att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och förebygga samt beivra bidragsbrott.[145] Inom MUR-samarbetet har myndigheterna bl.a. analyserat förutsättningarna för att öka antalet underrättelser i syfte att upptäcka fler felutbetalningar och bidragsbrott. Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket föreslår i en gemensam skrivelse att en underrättelseskyldighet införs för regionerna samt att de rättsliga hindren för underrättelser på medium för automatiserad behandling undanröjs.[146]

Myndigheterna har i skrivelsen lyft fram att FUT-lagen är ett viktigt verktyg i arbetet mot felutbetalningar och bidragsbrott. En viktig faktor är möjligheterna att lämna och ta emot underrättelser på ett enkelt och snabbt sätt. Enligt myndigheterna finns emellertid rättsliga hinder när det gäller att lämna underrättelser på medium för automatiserad behandling, vilket motverkar en effektiv tillämpning av lagen. Lagen omfattar inte heller regionerna, som har tillgång till uppgifter av betydelse för att upptäcka felutbetalningar och bidragsbrott.

---

[145] För närvarande deltar 22 myndigheter i MUR-samarbetet: Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, CSN, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för vård och omsorg, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Skolinspektion, Skolverket, Socialstyrelsen, Tillväxtverket samt Åklagarmyndigheten.

[146] Försäkringskassan (2021) *Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar* (Fi2021/02564).

Förslag om att ge Migrationsverket direktåtkomst till lägenhetsregistret

Migrationsverket har i en skrivelse till regeringen lämnat förslag om att ge Migrationsverket direktåtkomst till lägenhetsregistret.[147] Av skrivelsen framgår bl.a. följande. I 10 a § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., finns bestämmelser som begränsar asylsökandes möjligheter att ordna bostad på egen hand, s.k. eget boende eller EBO. Migrationsverket har inga särskilda utredningsbefogenheter med anledning av dessa bestämmelser men ska se till att ett ärende om bistånd enligt lagen blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (jfr 23 § FL [2017:900]). Migrationsverket har sett över vilka åtgärder som kan vidtas för att motverka eventuella situationer där den sökande uppger felaktiga adressuppgifter inom ramen för EBO.

Utifrån nuvarande regelverk finns begränsade möjligheter för Migrationsverket att vidta åtgärder som i någon högre grad motverkar sådant missbruk. Verket angav att informationen gällande möjligheter till bosättning för de personer som väljer EBO kan förtydligas och skulle även kunna vidta fler utredningsåtgärder tidigt i asylprocessen och från den asylsökande efterfråga ytterligare uppgifter, t.ex. uppgift om den uppgivna bostadens storlek och antalet personer som bor i den. Enligt nuvarande bestämmelser har Migrationsverket inte möjlighet att kontrollera riktigheten av lämnade uppgifter om bostaden och kan inte med säkerhet veta var en asylsökande faktiskt bor utan måste utgå från vederbörandes muntliga eller skriftliga uppgifter. Tillgång till lägenhetsregistret skulle göra det möjligt för Migrationsverket att maskinellt kontrollera vissa uppgifter om bostadens beskaffenhet för att därigenom bättre kunna bedöma sannolikheten i att den asylsökande faktiskt bor i den uppgivna bostaden. Migrationsverket föreslår därför att myndigheten ges direktåtkomst till lägenhetsregistret.

[147] Migrationsverket (2021) *Hemställan om direktåtkomst till lägenhetsregistret* (Ju2021/03225-1). Se också Migrationsverket (2019) *Hemställan om författningsändringar för att möjliggöra ett effektivt informationsutbyte i ärenden som rör uppehållstillstånd för arbete och olika kategorier av tillstånd för arbete* (S2020/00615, Ju2019-00650) där förslagen har genomförts genom SFS 2020:49 och SFS 2020:50 Förordning om ändring i förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter.

4 Kartläggning av behov av uppgifter för att säkerställa korrekta beslutsunderlag

4.1 Om kartläggningen

I föregående kapitel har utredningen redogjort för förslag som utredningar och myndigheter tidigare lämnat när det gäller behovet av informationsutbyte för att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet. I utredningens uppdrag ingår även att närmare kartlägga vilka uppgifter berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen. Den kartläggningen finns i detta kapitel. I kapitel 5 redovisas sedan behoven av uppgiftsutbyte kopplade till arbetet med att samverka och kontrollera arbetsplatser.

Utredningen har gett myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor möjlighet att själva framföra vilka behov av utökat informationsutbyte som de identifierat. De behov som framförts avser dels nya uppgifter för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen, dels behov som innebär att uppgifter ska kunna utbytas på ett effektivare sätt. I kartläggningen redovisar utredningen behovet av informationsutbyte för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar som avser enskilda personer, antingen direkta ersättningar och bidrag eller till företag eller andra aktörer.[148]

Det ska särskilt nämnas att kartläggningen utgår från vad registrerande myndigheter, utbetalande myndigheter, kommuner,

[148] När det gäller vilka utbetalningar som omfattas av utredningen uppdrag har utredningen utgått från samma avgränsningar som KUT-delegationen. Se SOU 2019:59, s. 62-63.

Sid 429(1101)

arbetslöshetskassor och tillsynsmyndigheter själva har lyft fram.[149] Utredningen gör alltså inte någon egen bedömning om skäligheten av de redovisade behoven eller någon egen rättslig bedömning av vad som begränsar informationsutbytet. Det senare redovisas på ett generellt plan i kapitel 6. De redovisade behoven av utökat informationsutbyte och vad som hindrar informationsutbytet reflekterar således bedömningen hos den myndighet som efterfrågat uppgiften. Det ska därför framhållas att vad som begränsar eller hindrar ett utlämnande inte nödvändigtvis speglar uppfattningen hos den myndighet som förvarar uppgiften.

Utredningen har i flera fall mottagit information om behov av uppgifter för vilka det av underlaget inte framgår närmare vilka uppgifter som avses eller vad som hindrar eller begränsar ett utbyte av sådana uppgifter i dag. Trots att vissa sådana behov inte har preciserats utesluter utredningen inte att sådana uppgifter kan ha stor betydelse för myndigheternas verksamhet. Eftersom utredningen inte haft förutsättningar att självständigt göra en djupare analys av detta redovisas sådana behov inte i kartläggningen.

Därutöver har det vid kontakter med företrädare för myndigheter framkommit att det finns behov av att se över vissa av myndigheternas registerförfattningar. Det gäller till exempel för att få bättre förutsättningar att behandla personuppgifter för dataanalys och urval.[150] Sådana frågor har stor betydelse för myndigheternas förutsättningar att rikta sina insatser i handläggning och kontrollutredning mot vissa områden eller ärendetyper där riskerna för felaktiga utbetalningar bedöms vara särskilt stora. I kartläggningen redovisas mer omfattande och övergripande behov översiktligt då en generell översyn av myndigheternas registerförfattningar inte ryms inom ramen för utredningens arbete.[151] Vissa särskilt specificerade behov av författningsändringar i myndigheternas registerförfattningar redovisas i de fall där det är nödvändigt för att belysa

[149] När det gäller kartläggningen av kommuners och arbetslöshetskassors behov har utredningen inhämtat information från deras respektive samarbetsorganisationer, SKR och Sveriges A-kassor. Kommunernas behov kommer att redovisas i samband med slutredovisningen (se avsnitt 4.10).

[150] Med dataanalyser avses att använda verktyg och tekniker för att analysera stora mängder data vilket kan användas för att upptäcka samband, avvikelser och mönster. Med urval avses processen med att ta fram urvalsträffar för t.ex. åtgärd i handläggningen, se närmare om begreppens betydelse i SOU 2020:35, s. 110.

[151] Se utredningens bedömning i kapitel 6 om behovet att se över flera av myndigheternas registerförfattningar i särskild ordning.

myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors förutsättningar att utbyta information med varandra.

Framförda förslag på hur de redovisade behoven kan tillgodoses och hur eventuella författningsändringar bör utformas kommer att behandlas samlat tillsammans med utredningens förslag i slutredovisningen.

4.2 Bolagsverket

4.2.1 Uppdrag och ansvarsområde

Bolagsverkets uppdrag framgår av förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket. I myndighetens register finns information om cirka en miljon företag och föreningar. Bolagsverket ska se till att de regelverk och rutiner som verket disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag. Bolagsverket ska i så stor utsträckning som möjligt minimera riskerna för att dess rutiner utnyttjas för ekonomisk brottslighet.

Bolagsverket omfattas inte av underrättelseskyldigheten i FUT-lagen eller av LUS.

4.2.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Bolagsverket

Utredningen har mottagit information om att Bolagsverket har behov av ytterligare uppgifter från myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor än sådana som de i dag kan få del av. Detta för att bättre kunna förhindra felaktiga registreringar och för att förhindra att företag används som brottsverktyg. Det kan i sin tur bidra till att andra myndigheter får tillgång till ett mer korrekt beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen. Bolagsverket har redovisat nedanstående behov av uppgifter och utökat informationsutbyte.[152]

[152] Bolagsverket har också framfört att det behövs ytterligare författningsstöd för ett utökat maskinellt analysarbete som möjliggörs av ett utökat utbyte av information, och att det står klart att detta kan ske utan att uppgifterna röjs.

Tabell 4.1 Bolagsverkets framförda behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Från/till	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Uppgifter som lämnas inom ramen för samverkan mot organiserad brottslighet	Myndigheter som omfattas av LUS	Omfattas inte i dag av LUS

Källa: Utredningens sammanställning av Bolagsverkets framförda behov.

Informationsutbyte inom ramen för samverkan mot viss organiserad brottslighet

Bolagsverket deltar i olika samrådsgrupper och arbetsgrupper med samverkande myndigheter på nationell och regional nivå, exempelvis Samverkan mot identitetsintrång (SMID), Penningtvättsnätverket, det utökade nätverket till Operativa rådet samt Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. I dessa grupper samverkar myndigheterna för att motverka brottslighet och håller varandra informerade om aktuella tillvägagångssätt vid ekonomisk och annan brottslighet.

Bolagsverket har framfört att de ser ett behov av att fördjupa samarbetet med andra myndigheter, till exempel Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Inspektionen för vård och omsorg för att öka informationsutbytet i syfte att motverka att företag används som brottsverktyg.[153] Bolagsverkets samverkan med brottsbekämpande myndigheter skulle också underlättas om Bolagsverket fick rättsliga förutsättningar för att ta emot och lämna ut uppgifter som behövs för att förhindra, förebygga eller upptäcka ekonomisk brottslighet.

[153] Bolagsverket (2018) *Slutrapport ekobrottsuppdrag – slutredovisning av Näringsdepartementets uppdrag till Bolagsverket att utveckla metoder och arbetssätt för ökade kontroller vid registrering av olika företagsuppgifter* (AD 212/2018, N2018/01305/SUN). Se också *Bolagsverkets brottsförebyggande arbete* (AD 1743/2019) samt Bolagsverkets remissyttrande över SOU 2019:59 och SOU 2020:35. I sammanhanget kan nämnas att regeringen nyligen tillsatt en utredning som ska överväga och föreslå åtgärder som syftar till att motverka att företag används som brottsverktyg (Ju 2021:18, dir. 2021:115).

Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Bolagsverket menar att myndighetens bidrag till arbetet mot viss organiserad brottslighet är begränsat eftersom Bolagsverket inte omfattas av LUS. För att Bolagsverket ska omfattas krävs en ändring i förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

4.3 Kronofogdemyndigheten

4.3.1 Uppdrag och ansvarsområde

Kronofogdemyndighetens huvudsakliga uppgifter är indrivning, verkställighet, betalningsföreläggande och handräckning, skuldsanering samt tillsyn i konkurs. Myndighetens uppdrag framgår av förordningen (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten. Av förordningen framgår att Kronofogdemyndigheten ska förebygga och motverka ekonomisk brottslighet.

Kronofogdemyndigheten fattar inte sådana beslut om utbetalningar från välfärdssystemet som omfattas av utredningens uppdrag. Däremot omfattas myndigheten av underrättelseskyldigheten i FUT-lagen. Vidare omfattas Kronofogdemyndigheten av LUS och får därför lämna och ta emot uppgifter om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna delta i sådan samverkan som avses i lagen.

4.3.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Kronofogdemyndigheten

Utredningen har inte mottagit information om att Kronofogdemyndigheten har behov av ytterligare uppgifter som skulle bidra till ett bättre beslutsunderlag för utbetalande myndigheter än sådana som de i dag får ta del av. Det behov som framförts rör Kronofogdemyndighetens förutsättningar att lämna ut underrättelser vid felaktiga

utbetalningar på medium för automatiserad behandling.[154] Av nedanstående tabell framgår det redovisade behovet.

Tabell 4.2 Kronofogdemyndighetens behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Till	Vad som begränsar eller hindrar informationsutbytet
Att på medium för automatiserad behandling kunna lämna underrättelser vid felaktiga betalningar från välfärdssystemen till arbetslöshetskassor	Arbetslöshetskassor	Det saknas rättsligt stöd för att få lämna ut uppgifter elektroniskt till enskilda

Källa: Utredningens sammanställning av Kronofogdens framförda behov.

Underrättelser på medium för automatiserad behandling till arbetslöshetskassor

Kronofogdemyndigheten har framfört att det finns behov av att på ett enkelt och snabbt sätt kunna lämna underrättelser om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen till arbetslöshetskassorna. I Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar, framförs att en förutsättning för att lagen ska få fullt genomslag är att underrättelser – på samma sätt som sker till andra myndigheter och kommuner – får lämnas till arbetslöshetskassorna på medium för automatiserad behandling.[155] Om underrättelser i större utsträckning kan lämnas på medium för automatiserad behandling skulle antalet underrättelser för att upptäcka fler felutbetalningar och bidragsbrott öka. De behöver då inte heller skickas via vanlig post vilket är onödigt ineffektivt och tidskrävande.

[154] Regeringen har tillsatt en utredning som ska göra en översyn av Kronofogdemyndighetens registerförfattningar (Fi 2021:11), se dir. 2021:104 En modern dataskyddsreglering för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten och förbättrade förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet.

[155] Försäkringskassan (2021) *Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar* (Fi2021/02564). I framställan framförs också att en underrättelseskyldighet bör införas för regionerna.

Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Det som hindrar ett effektivt utlämnande i dag är, enligt framställan, att arbetslöshetskassorna inte är att betrakta som myndigheter utan som enskilda i detta sammanhang och att elektroniskt utlämnande därför inte är möjligt.[156] Med den nuvarande regleringen kan Kronofogdemyndigheten lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling till myndigheter. När det gäller enskilda är, enligt 2 kap. 25 § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, sådant utlämnande tillåtet endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det. Bestämmelser om utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling finns i 11–17 §§ förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Någon bestämmelse som ger stöd för att lämna underrättelser enligt FUT-lagen till arbetslöshetskassorna finns inte i dag.[157]

4.4 Skatteverket

4.4.1 Uppdrag och ansvarsområde

Bestämmelser om Skatteverkets uppdrag finns i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket. Verksamheten inom Skatteverket är uppdelad i flera olika verksamhetsgrenar, bl.a. beskattningsverksamheten, folkbokföringsverksamheten och id-kortsverksamheten. Skatteverket har också en brottsbekämpande verksamhet. I folkbokföringsverksamheten ansvarar Skatteverket för frågor om folkbokföring och personnamn. Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. I beskattningsverksamheten ska Skatteverket bl.a. fastställa och ta ut skatter, socialavgifter och andra avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas.

[156] Jfr nedan under avsnitt 4.4.3. Se också prop. 2000/01:33 *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 112.

[157] Det finns däremot stöd för att elektroniskt lämna ut skulduppgifter för inkassoändamål till arbetslöshetskassor enligt 12 § förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Skatteverket fattar i dag inte sådana beslut om utbetalningar från välfärdssystemet som omfattas av utredningens uppdrag.[158] Däremot fyller Skatteverket en viktig funktion för att beslutsunderlaget för utbetalande myndigheter ska vara korrekt. Skatteverket, med undantag för myndighetens brottsbekämpande verksamhet, omfattas av underrättelseskyldigheten i FUT-lagen. Vidare omfattas Skatteverket av LUS och får därför lämna och ta emot uppgifter om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna delta i sådan samverkan som avses i lagen.

4.4.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Skatteverket

Utredningen Om folkbokföring och samordningsnummer bedömde i sitt betänkande att Skatteverket har behov av att kunna hämta in uppgifter från andra myndigheter för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen på ett enklare sätt. Utredningen har därför lämnat förslag som innebär att ett flertal myndigheter får uppgiftsskyldighet för fler uppgifter som behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.[159] Förslaget har remissbehandlats.

Skatteverket har framfört att det finns ett behov av en generell underrättelseskyldighet mellan myndigheter och en möjlighet för myndigheter att begära ut uppgifter från andra myndigheter om uppgiften behövs i den egna verksamheten samt behov av ändringar i FUT-lagen.[160] Vidare har Skatteverket framfört nedanstående behov.

---

[158] Skatteverket beslutar bl.a. om omställningsstöd till företag som har fått kraftigt minskad omsättning till följd av Covid-19-pandemin. Stödet utbetalas till företag och avser inte enskilda personer varför detta inte omfattas av utredningen uppdrag.

[159] SOU 2021:57, s. 275–308.

[160] Skatteverket föreslår bl.a. att FUT- lagens tillämpningsområde utvidgas. Förslagen kommer behandlas närmare i slutredovisningen. I sammanhanget kan också nämnas att regeringen har tillsatt en utredning som ska göra en översyn av Skatteverkets registerförfattningar (Fi 2021:11), se dir. 2021:104.

Tabell 4.3 Skatteverkets behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Till	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Att på medium för automatiserad behandling kunna lämna underrättelser vid felaktiga betalningar från välfärdssystemen till arbetslöshetskassorna	Arbetslöshetskassor	Det saknas rättsligt stöd för att få lämna ut underrättelser elektroniskt till enskilda från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och beskattningsverksamhet
Uppgifter av betydelse för beskattning från folkbokföringsverksamheten	Skatteverkets beskattnings-verksamhet	Folkbokföringsverksamheten får inte lämna ut sådana uppgifter på eget initiativ

Källa: Utredningens sammanställning av Skatteverkets framförda behov.

Behov av att få lämna ut underrättelser på medium för automatiserad behandling till arbetslöshetskassor

Skatteverket har samma behov av att få lämna ut underrättelser på medium för automatiserad behandling till arbetslöshetskassor som redovisats i avsnittet om Kronofogdemyndigheten. I Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar anförs att en förutsättning för att lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska få fullt genomslag är att underrättelser – på samma sätt som sker till andra myndigheter och kommuner – får lämnas till arbetslöshetskassorna på medium för automatiserad behandling .[161] Om underrättelser i större utsträckning kan lämnas på medium för automatiserad behandling skulle antalet underrättelser för att upptäcka fler felutbetalningar och bidragsbrott öka. De behöver då inte heller skickas via vanlig post vilket är onödigt ineffektivt och tidskrävande.

[161] Försäkringskassan (2021) *Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar* (Fi2021/02564). I framställan framförs också att en underrättelseskyldighet bör införas för regionerna.

Behov av uppgifter från folkbokföringsverksamheten som har betydelse för en korrekt skatt

Skatteverket har framfört att folkbokföringsverksamheten i samband med sin handläggning av ärenden regelmässigt erhåller uppgifter som har direkt betydelse för beskattningsverksamhetens arbete. Det är fråga om uppgifter som lämnats till Skatteverket inom ramen för handläggningen av ett ärende, där handläggaren kan konstatera att den lämnade uppgiften innebär eller tyder på att ett skatteundandragande föreligger. Som exempel framför Skatteverket att i samband med prövning av ansökan om uppehållsrätt som arbetstagare, kan folkbokföringsverksamheten utifrån underlag som inkommit i ärendet uppmärksamma att arbetsgivaren inte har gjort något avdrag för skatt på redan utbetalad lön. I ett ärende om efterkontroll kan det framkomma att lönespecifikationer som lämnats in inte överensstämmer med de arbetsgivaravgifter eller skatteavdrag som arbetsgivaren redovisat. Detta kan bero på att lönespecifikationen är falsk på så sätt att lön inte betalats ut, alternativt att någon skatt inte redovisats för utbetald lön.

Det förekommer även att en enskild eller representant för ett företag själv uppger att skatteundandragande pågår, genom att denne arbetar svart, att det fuskas med personalliggare eller att en arbetsgivare uppger delar av intäkterna från verksamheten som inte redovisas. Beskattningsverksamheten har därför behov av uppgifter om det misstänkta felet, underlaget som misstanken grundas på, dvs. anställningsavtal, lönespecifikationer, kontoutdrag, tjänsteanteckningar, etc.[162] Skatteverkets beslut kan fylla en viktig funktion för att beslutsunderlaget för utbetalande myndigheter ska bli korrekt.

4.4.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Underrättelser på medium för automatiserad behandling till arbetslöshetskassor

För Skatteverkets del kan underrättelser enligt FUT-lagen bli aktuella att lämnas från beskattningsverksamheten, folkbokförings-

[162] Skatteverket har också framfört att det förekommer att folkbokföringen, utöver till beskattningsverksamheten, ser behov av att på eget initiativ kunna underrätta andra myndigheter om omständigheter som kan ha betydelse för deras verksamhet.

verksamheten, id-kortsverksamheten och äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna. Inom id-kortsverksamheten är det tillåtet att lämna uppgifter på medium för automatiserad behandling till såväl myndigheter som till enskilda, vilket innebär att underrättelser kan lämnas även till arbetslöshetskassor.[163] I den registerlag som gäller för Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter görs inte heller någon skillnad på myndigheter och enskilda. Där framgår att ett utlämnande på medium för automatiserad behandling får ske om det inte är olämpligt.[164] I de verksamheter där flest underrättelser aktualiseras, dvs. i beskattningsverksamheten och folkbokföringsverksamheten får Skatteverket däremot endast lämna underrättelser på medium för automatiserad behandling till andra myndigheter och inte till enskilda. Skatteverket har framfört att med myndighet avses statliga myndigheter, inkl. länsstyrelserna samt och kommunala nämnder av olika slag. Arbetslöshetskassorna omfattas därmed inte av begreppet myndighet utan är i detta sammanhang att anse som enskild.[165]

Något rättsligt stöd för Skatteverkets beskattningsverksamhet och folkbokföringsverksamhet att lämna underrättelser till arbetslöshetskassorna enligt FUT-lagen på medium för automatiserad behandling finns alltså inte i dag.

Uppgifter från folkbokföringsverksamheten som har betydelse för en korrekt skatt

Skatteverket har framfört att eftersom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och beskattningsverksamhet utgör självständiga verksamhetsgrenar saknas det rättsliga förutsättningar för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet att på eget initiativ tillhandahålla vissa uppgifter till beskattningsverksamheten. Det saknas en bestämmelse som ger Skatteverkets folkbokföringsverksamhet skyldighet att underrätta beskattningsverksamheten om uppgifter. Det är fråga om uppgifter som folkbokföringsverksamheten hanterar inom ramen för sin verksamhet och som kan antas ha betydelse för beskattningsverksamheten.

---

[163] Prop. 2015/16:28 *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamhet hos Skatteverket*, s. 41 och 72.
[164] Se 9 § första stycket lag om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.
[165] Prop. 2000/01:33, s. 112, se även prop. 2015/16:28, s. 41 och 72.

4.5 Arbetsförmedlingen

4.5.1 Uppdrag och ansvarsområde

Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet enligt förordningen (2007:1030) om instruktion för Arbetsförmedlingen. Myndigheten ska också säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott samt i detta arbete samverka med berörda parter.

KUT-delegationen fann i sina omfattningsbedömningar att av de totalt 33 miljarder kronor som Arbetsförmedlingen betalade ut i ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, lönebidrag och nystartsjobb bedömdes 2 miljarder kronor (6 procent) utgöra felaktiga utbetalningar år 2018.[166]

Arbetsförmedlingen omfattas av FUT-lagen. Det finns inga hinder för Arbetsförmedlingen att lämna sådana underrättelser på medium för automatiserad behandling till myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Vidare omfattas Arbetsförmedlingen av LUS och får därför lämna och ta emot uppgifter om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna delta i sådan samverkan som avses i lagen.

4.5.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har framfört att myndigheten behöver ha ändrade förutsättningar för sin behandling av personuppgifter.[167] Arbetsförmedlingen har vidare framfört behov av fler uppgifter från myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor än sådana de i dag kan få del av för att bättre kunna säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen. De behov som framförts rör också Arbetsförmedlingens förutsättningar att utbyta informa-

[166] SOU 2019:59, s. 91 och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 25.
[167] Frågorna behandlas närmare i kapitel 6.

tion på medium för automatiserad behandling. Av nedanstående tabell framgår de redovisade behoven.[168]

Tabell 4.4 Arbetsförmedlingens behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Från	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Behov att kunna hämta in uppgifter direkt från Bolagsverket	Bolagsverket	28 kap. 12 § OSL
Uppgifter om ett sökande företag och om en viss arbetssökande får lön	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Uppgift om nedsättning av arbetsgivaravgift	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Uppgifter om studier datasystemen i Ladok och Beda	Lärosäten och CSN[169]	Förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, förordningen med instruktion för Universitets- och högskolerådet och 28 kap. 9 § OSL
Uppgifter om ersättningar och beslut för arbetssökande	Försäkringskassan	28 kap. 12 § OSL
Livsmedelshanteringstillstånd och alkoholserveringstillstånd	Kommuner	28 kap. 12 § OSL
Uppgifter om uppehålls- och arbetstillstånd	Migrationsverket	Får inte utbytas på medium för automatiserad behandling
Uppgifter om återkallelsebeslut och avslagsbeslut	Migrationsverket	Får inte utbytas på medium för automatiserad behandling
Uppgifter om ansökning om förlängning av uppehålls- och arbetstillstånd	Migrationsverket	Får inte utbytas på medium för automatiserad behandling
Uppgifter om uppehållskort	Migrationsverket	Får inte utbytas på medium för automatiserad behandling
Uppgifter om EU-blåkort	Migrationsverket	Får inte utbytas på medium för automatiserad behandling

[168] I remissyttrandet över Ds 2020:5 *Kompletterande bestämmelser till utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU i fråga om medborgarnas rättigheter* (Ju2020/00608) framför Arbetsförmedlingen att det finns skäl att se över Arbetsförmedlingens och andra berörda myndigheters möjligheter och behov att ta del av uppgifter hos Migrationsverket om uppehållsstatus enligt utträdesavtalet. De i promemorian redovisade behoven hanteras inte närmare i denna promemoria. Arbetsförmedlingen har också framfört att det finns behov av ändringar i den rättsliga regleringen för att kunna samköra personuppgifter på ett sätt som möjliggör dataanalyser och urval, se bl.a. hemställan *Arbetsförmedlingens krav på arbetsgivare och behandling av personuppgifter för kontroll - Behov av förändrat regelverk*.

[169] Ladok är ett datasystem som ägs och används av 40 lärosäten och CSN. Den nationella betygsdatabasen Beda samlar in examina och slutbetyg från gymnasieskolor och komvux.

Sid 44(1101)

Behov av	Från	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Grund för beslut om uppehållstillstånd	Migrationsverket	Sekretess hindrar att uppgiften lämnas ut vid handläggning av vissa ärendetyper och uppgifter får inte utbytas på medium för automatiserad behandling
Uppgift om ett uppehållstillstånd som beviljats för arbete är begränsat och i så fall på vilket sätt[170]	Migrationsverket	Sekretess hindrar att uppgiften lämnas ut vid handläggning av vissa ärendetyper och uppgifter får inte utbytas på medium för automatiserad behandling
Uppgift om en person är undantagen kraven på arbetstillstånd	Migrationsverket	Sekretess hindrar att uppgiften lämnas ut vid handläggning av vissa ärendetyper och uppgifter får inte utbytas på medium för automatiserad behandling

Källa: Utredningens sammanställning av Arbetsförmedlingens framförda behov.

Behov att kunna hämta in uppgifter om företag direkt från Bolagsverket

Arbetsförmedlingen har behov av att kunna lämna ut uppgifter i samband med att uppgifter begärs in från Bolagsverket. Det är nödvändigt för att kunna kontrollera uppgifter om arbetsgivare som sökt stöd utan att Arbetsförmedlingen genom sin begäran röjer sekretessbelagda uppgifter. Inför utbetalning av arbetsgivarstöd ska myndigheten alltid göra en arbetsgivarkontroll vilket innebär att myndigheten behöver göra detta regelbundet och ofta. I dag tillhandahålls uppgifterna via en allmänt tillgänglig prenumerationstjänst som uppdateras med upp till en veckas fördröjning. Arbetsförmedlingen har i kontakter med utredningen framfört att myndigheten behöver få del av uppgifterna snabbare än så genom att få möjlighet att hämta information direkt från Bolagsverket. Att kunna kontrollera bolagen mot dagligen uppdaterad information som Bolagsverket har förbättrar Arbetsförmedlingens möjligheter att fatta korrekta beslut.

[170] Gäller även uppgift om vilken arbetsgivare och vilket slag av arbete som ett EU-blåkort är knutet till. Med EU-blåkort avses ett tillstånd som ger innehavaren rätt att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium i enlighet med villkoren i blåkortsdirektivet (2009/50/EG). Jfr. prop. 2012/13:148, s. 28.

Behov av uppgifter om företag som sökt eller får stöd samt om arbetssökande erhåller lön

Arbetsförmedlingen har framfört att det finns behov av uppgifter från Skatteverket för att säkerställa att det finns en pågående verksamhet vid beslut om arbetsgivarstöd. Arbetsförmedlingen har framfört att myndighetens kontrollarbete skulle underlättas väsentligt om uppgifterna även kan inhämtas för att upptäcka felaktiga utbetalningar. Arbetsgivarstöden ska betalas ut först efter att arbetsgivaren betalat lön och sociala avgifter. Enligt Arbetsförmedlingen förekommer det att arbetsgivare saknar möjlighet att själva bära lönekostnader och genom arbetsgivarstödet finansieras en verksamhet som inte bär sig själv, vilket inte är syftet med stöden.

För att hindra felaktiga utbetalningar behöver Arbetsförmedlingen kunna utreda om det är en seriös verksamhet och att verksamheten kan antas ha förutsättningar att betala ut löner till alla anställda innan beslut om stöd fattas av Arbetsförmedlingen. Uppgifter som kan vara relevanta är det sökande företagets nettoomsättning, hur många anställda företaget har, totala arbetsgivaravgifter, inkomstuppgifter per arbetstagare och år. Även uppgifter som visar om en arbetssökande har inkomster och vem som betalat ut inkomsten behövs. Detta både för att se om en arbetssökande verkligen är att betrakta som arbetslös och för att följa upp att utbetald deklarerad inkomst motsvarar den inkomst som Arbetsförmedlingen betalat ut stöd för.

Behov av uppgift om nedsättning av arbetsgivaravgifter

Arbetsförmedlingen har framfört att kan en arbetsgivare i dag få ersättning för sjuklön från Försäkringskassan och nedsatta arbetsgivaravgifter hos Skatteverket samtidigt som arbetsgivaren erhåller stöd från Arbetsförmedlingen. Det gäller till exempel vid anställningsstöd.[171] Anställningsstödet grundar sig emellertid på att full arbetsgivaravgift för en anställd utgår. Om avgiften är nedsatt, exempelvis på grund av olika nedsättningar för unga arbetstagare eller om ett företag erhållit stöd vid korttidsarbete för viss personal, och Arbetsförmedlingen inte får uppgift om detta kan

[171] Arbetsförmedlingens remissyttrande över Finansdepartementets promemoria *Förordningsändringar för att motverka fusk med stöd vid korttidsarbete* (dnr Fi2020/02127).

anställningsstöd utgå med ett för högt belopp i förhållande till de arbetsgivaravgifter som faktiskt har betalats in. Arbetsförmedlingen understryker därför vikten av att myndigheten får tillgång till bl.a. uppgifter om nedsättning av arbetsgivaravgiften för att kunna fatta korrekta beslut om anställningsstöd.[172]

Behov av uppgifter om studier

Arbetsförmedlingen behöver uppgifter från lärosäten och CSN om en arbetssökande är registrerad för studier. Uppgifter om studier finns i datasystemen Ladok och BEDA. I regel är en person som påbörjar studier inte tillgänglig för arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder såsom arbetssökandeprogram. I dag meddelar den enskilde själv Arbetsförmedlingen om påbörjade studier, vilket innebär en risk för situationer där en person både studerar och erhåller stöd i form av något arbetssökandeprogram. Uppgifterna behövs således för att kunna säkerställa korrekta beslut om arbetssökandeprogram.

Behov av uppgifter om ersättningar och beslut från Försäkringskassan

Arbetsförmedlingen har framfört att om en arbetssökande har en annan sysselsättning och får ersättning för den så kan det finnas anledning att skriva ut eller återkalla programbeslut. Arbetsförmedlingen har därför framfört att de har behov av uppgifter om ersättningar och beslut från Försäkringskassan för att säkerställa korrekta beslut om arbetssökandeprogram.

Försäkringskassan kontrollerar om det finns någon annan beviljad förmån som ska samordnas med grundersättningarna (aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning), dvs. de förmåner som nämns i 5 kap. 2–5 §§ i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Det kan då finnas uppgifter om ersättningar, exempelvis närståendepenning, som Arbetsförmedlingen kan ha behov av för att säkerställa korrekta beslut och utbetalningar. Om någon får ersättning i syfte att ta hand om till exempel närstående bör program-

[172] Se också Ds 2020:28.

deltagandet med tillhörande aktivitetsstöd anpassas och minskas i omfattning.

Försäkringskassan ska till Arbetsförmedlingen lämna de uppgifter som framgår av 9 kap. 3 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Vad gäller arbetsgivarstöd är det, enligt 48 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och 3 § tredje stycket förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd, inte tillåtet att bevilja bidrag om stödmottagaren samtidigt får annat ekonomiskt bidrag för samma insats eller kostnad. Arbetsförmedlingen har därför behov av uppgifter om assistansersättning finns som ska bekosta lönen för den tänkta arbetstagaren. Om så är fallet ska Arbetsförmedlingen neka stöd.

Behov av uppgift om livsmedelshanteringstillstånd och alkoholserveringstillstånd

Arbetsförmedlingen har framfört att det finns ett behov av att få tillgång till uppgifter om kommunala livsmedelshanteringstillstånd och alkoholserveringstillstånd. Uppgifterna kan indikera att en verksamhet inte bedrivs i angiven omfattning och behövs vid en prövning om huruvida arbetsuppgifter och arbetsutbud är lämpliga för den person som stödåtgärderna riktar sig till.

Behov av uppgifter för att säkerställa att arbetssökande har rätt att arbeta och vistas i Sverige

Arbetsförmedlingen har framfört att det i dag saknas möjligheter att genomföra kontroller av arbetssökandes rätt att arbeta och vistas i Sverige.[173] En förutsättning för att någon ska vara inskriven hos Arbetsförmedlingen samt få ta del av insatser, stöd och hjälp är i praktiken att den arbetssökande har rätt att vistas och arbeta i landet.

[173] Arbetsförmedlingens skrivelse (2021) *Hemställan om författningsändringar för att möjliggöra kontroller av enskildas rätt att arbeta och vistas i Sverige m.m.* (A2021/00917). Arbetsförmedlingen har också inkommit med en hemställan om Arbetsförmedlingens krav på arbetsgivare och behandling av personuppgifter för kontroll (dnrA2021/01159) som rör förutsättningarna att neka olämpliga arbetsgivare arbetsgivarstöd och för att kunna neka olämpliga arbetsgivare att vara anordnare av arbetsmarknadspolitiska insatser samt behovet av lagstöd för att behandla uppgifter om polisanmälningar eller resultatet av sådana anmälningar.

Myndigheten behöver därför i större utsträckning få ta del av uppgifter hos Migrationsverket för en effektiv och ändamålsenlig handläggning och för att kunna genomföra kontroller. Arbetsförmedlingen har framfört att behovet rör såväl uppgifter som är offentliga som sekretessreglerade uppgifter. Uppgifterna behövs för att pröva inskrivningsärenden och för att avgöra om sociala förmåner som Arbetsförmedlingen beslutar om, såsom arbetsmarknadspolitiska program och arbetsgivarstöd, är motiverade i enskilda ärenden. Även uppgifter om förändrade förhållanden efter beslut kan få avgörande betydelse för myndighetens vidare hantering av ärendet samt beslut.

När det gäller uppgifter som är offentliga framför Arbetsförmedlingen att det finns rättsliga hinder som medför svårigheter att på ett elektroniskt och effektivt sätt ta del av dem. Arbetsförmedlingen behöver få utbyta uppgifter om uppehålls- och arbetstillstånd, uppgifter om återkallelsebeslut och avslagsbeslut i ärenden som rör uppehålls- och arbetstillstånd, uppehållskort samt andra relevanta tillstånd på medium för automatiserad behandling oavsett om dessa har fått laga kraft eller ej. Arbetsförmedlingen behöver också få utbyta uppgifter på medium för automatiserad behandling om huruvida uppehålls- och arbetstillstånd är tidsbegränsade och i så fall under vilken tid tillståndet gäller samt om en ansökan om förlängning av ett uppehålls- och arbetstillstånd har inkommit till Migrationsverket och i så fall när en sådan ansökan inkom. Motsvarande behov finns också vad gäller uppgifter om uppehållskort och dess giltighetstid samt tidigare beviljade EU-blåkort och dess giltighetstid.

Utöver ovanstående uppgifter som är offentliga behöver Arbetsförmedlingen också få ta del av andra uppgifter som enligt myndigheten omfattas av sekretess hos Migrationsverket. Även i dessa fall behöver uppgifterna få utbytas på medium för automatiserad behandling. Det gäller uppgifter om den rättsliga grunden för uppehålls- och arbetstillstånd. Sådana uppgifter har betydelse för bl.a. den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, målgruppstillhörighet samt för eventuella beslut om inskrivning.

Arbetsförmedlingen har framfört att både positiva och negativa beslut om vissa arbetsmarknadspolitiska program vid myndighetens handläggning är direkt avhängiga grunden för ett beviljat uppe-

hållstillstånd.[174] Om ett uppehållstillstånd exempelvis beviljats på grund av arbete kan det vara villkorat med att den enskilde endast får arbeta hos en specifik arbetsgivare och inom en viss bransch. Även uppgifter om en enskild vars uppehållstillstånd är knutet till en specifik bransch eller arbetsgivare behövs om personen skriver in sig vid Arbetsförmedlingen som arbetssökande, eftersom dennes möjligheter att ta del av service, insatser och program ska begränsas i enlighet med begränsningarna i tillståndet. Om ett uppehållstillstånd har beviljats för arbete och är begränsat till en viss arbetsgivare och arbete, behövs också uppgift om vilken arbetsgivare och vilket arbete begränsningen gäller för samt uppgift om vilken arbetsgivare och vilket slag av arbete som ett EU-blåkort är knutet till.

Slutligen behöver Arbetsförmedlingen uppgifter om huruvida en person är undantagen kraven på arbetstillstånd. En enskild som har ansökt om uppehållstillstånd av skyddsskäl och samtidigt har styrkt sin identitet kan ha rätt att arbeta under tiden denne väntar på beslut. Om en person är undantagen kravet på arbetstillstånd kan det till exempel vara motiverat att denne skrivs in och matchas mot arbetsgivare. [175]

4.5.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Uppgifter om företag direkt från Bolagsverket

När det gäller Arbetsförmedlingens inhämtande av uppgifter om företag har myndigheten framfört att de behöver få del av uppdaterade uppgifter direkt från Bolagsverket. Arbetsförmedlingen har framfört att sekretessen i 28 kap. 12 § OSL medför att uppgifterna inte kan inhämtas utan att Arbetsförmedlingen röjer sekretessbelagd information om arbetsgivaren. Bestämmelsen i 28 kap. 12 § OSL har ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att huvudregeln är att uppgifter om en enskilds affärs- eller driftförhållanden i ett ärende

[174] Avser beslut om etableringsprogrammet (ETP) och nystartsjobb (NYJ).

[175] Arbetsförmedlingen har även framfört att det finns ett behov att få ta del av uppgifter från Migrationsverket om utlandsvistelse då detta kan ha betydelse för bl.a. den arbetsmarknadspolitiska bedömningen som ligger till grund för beslut om arbetsmarknadspolitiska program. Arbetsförmedlingen har uppgett att eventuella rättsliga hinder och begränsningar behöver utredas.

enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder omfattas av sekretess. Sekretessen gäller även beslut. Bestämmelsen hindrar därför handläggare vid Arbetsförmedlingen att lämna ut organisationsnummer för arbetsgivare som sökt stöd eftersom utgångspunkten är att sekretessen gäller även mellan de olika myndigheterna. Arbetsförmedlingen bedömer att de inte kan tillämpa de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 2 § och 27 § OSL i dessa fall.

Uppgifter om företag som sökt eller får stöd samt om arbetssökande erhåller lön

Arbetsförmedlingen har framfört att uppgifter som myndigheten behöver om ett sökande företags nettoomsättning, hur många anställda företaget har, totala arbetsgivaravgifter, inkomstuppgifter per arbetstagare och år samt uppgifter om en viss arbetssökandes lön, omfattas av sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL hos Skatteverket och därför inte kan lämnas ut till Arbetsförmedlingen.

Uppgifter från om nedsättning av arbetsgivaravgifter

Uppgifter om nedsättning av arbetsgivaravgift omfattas av sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL hos Skatteverket och kan därför inte lämnas ut till Arbetsförmedlingen.

Uppgifter om studier

Regler för utlämnande av uppgifter ur Ladok om studier finns i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. I dag finns Arbetsförmedlingen inte med i uppräkningen av myndigheter som uppgifter får lämnas ut till. Enligt förordningen får studiemeriter lämnas ut till bl.a. CSN, myndigheter som hanterar yrkeslegitimationer, Vetenskapsrådet, Svenska institutet och Migrationsverket. Detsamma gäller för gymnasiemeriter.

Universitet- och högskolerådet (UHR) förvaltar den nationella betygsdatabasen (BEDA). Enligt UHR:s instruktion är Arbetsförmedlingen inte en möjlig användare av information från BEDA

(förordningen [2012:811] med instruktion för Universitets- och högskolerådet).

Vad gäller möjligheten att inhämta uppgifter direkt från CSN så begränsas den av sekretess som gäller i ärenden om studiestöd enligt 28 kap. 9 § OSL.

Uppgifter om arbetssökandes ersättningar och beslut från Försäkringskassan

Arbetsförmedlingen har framfört att uppgifter om ersättningar och beslut från Försäkringskassan inte kan inhämtas eftersom myndigheten inte kan ställa frågan om ett utlämnande till Försäkringskassan (se ovan om uppgifter från Bolagsverket). Detta eftersom det, gällande arbetsgivarstöden, skulle innebära att myndigheten därmed röjer att arbetsgivaren har eller kan komma att få stöd, vilket strider mot 28 kap. 12 § OSL. Arbetsförmedlingen bedömer att de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 2 § och 27 § OSL inte kan tillämpas i dessa fall.

Livsmedelshanteringstillstånd och alkoholserveringstillstånd

Arbetsförmedlingen har framfört att uppgifter om livsmedelshanteringstillstånd och alkoholserveringstillstånd inte kan inhämtas eftersom myndigheten inte kan ställa frågan om ett utlämnande till kommunerna (se ovan om uppgifter från Bolagsverket och uppgifter om ersättningar och beslut från Försäkringskassan). Detta eftersom det, gällande arbetsgivarstöden, skulle innebära att myndigheten därmed röjer att arbetsgivaren har eller kan komma att få stöd, vilket strider mot 28 kap. 12 § OSL. Arbetsförmedlingen bedömer att de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 2 § och 27 § OSL inte kan tillämpas i dessa fall.

Uppgifter för att säkerställa att arbetssökande har rätt att arbeta och vistas i Sverige

Arbetsförmedlingen har framfört att det finns en sekretessbrytande bestämmelse i 25 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser

för vissa nyanlända invandrare (etableringsförordningen). Bestämmelsen medför att Migrationsverket till Arbetsförmedlingen ska lämna de uppgifter som har betydelse för ärenden om etableringsinsatser. I mars 2021 var 15 151 personer anvisade till etableringsprogrammet och för dessa personer finns det alltså stöd för att ta del av uppgifter från Migrationsverket. För övriga 216 252 deltagare i andra program och för de 668 460 inskrivna vid myndigheten finns dock inte någon motsvarande sekretessbrytande bestämmelse. Detta trots att Arbetsförmedlingen har behov av uppgifter som gäller även för dessa personer.

Arbetsförmedlingen saknar också stöd för att kunna inhämta personuppgifter från Migrationsverket på medium på automatiserad behandling. De nuvarande reglerna i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten hindrar därför utbyte av uppgifter på medium för automatiserad behandling.

4.6 Arbetslöshetskassorna

4.6.1 Uppdrag och ansvarsområde

Arbetslöshetskassorna är föreningar för vilkas bildande och verksamhet det finns närmare bestämmelser i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Det finns för närvarande 24 självständiga arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassorna är specialiserade inom olika bransch- eller yrkesområden. De samverkar genom organisationen Sveriges a-kassor som är ett service- och intresseorgan. Enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, handhas arbetslöshetsförsäkringen av arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetsförsäkringen finansieras dels via medlemsavgifter som arbetslöshetskassorna tar in från sina medlemmar, dels genom arbetslöshetskassornas finansieringsavgift till staten och via den arbetsmarknadsavgift som arbetsgivare och egenföretagare betalar in till staten via arbetsgivar- eller egenavgiften.[176] Arbetslöshetskassorna är inte myndigheter utan privata rättssubjekt.

[176] SOU 2020:37, s. 119.

KUT-delegationen fann i sina omfattningsbedömningar att av de totalt 12,8 miljarder kronor som arbetslöshetskassorna betalade ut i arbetslöshetsersättning 2018 utgjorde 0,5 miljarder kronor (3,9 procent) felaktiga utbetalningar. Delegationen menade att merparten av felen uppkommer på grund av felaktiga uppgifter från sökande eller på grund av bristande handläggning vid Arbetsförmedlingen. Ungefär en femtedel av felen berodde enligt delegationen på bristande handläggning hos arbetslöshetskassorna. Beloppsmässigt motsvarar detta ungefär 60–150 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar. [177]

Arbetslöshetskassorna omfattas av FUT-lagen men inte av LUS.

4.6.2 Behov av utökat informationsutbyte för arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassornas intresse- och serviceorganisation Sveriges a-kassor har i kontakter med utredningen framfört att nya regler för arbetslöshetsförsäkringen i enlighet med vad som föreslagits i betänkandet Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen[178] skulle vara tillräckligt för att åstadkomma ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte för arbetslöshetskassornas del.[179]

Det finns inga hinder för arbetslöshetskassorna att lämna ut underrättelser enligt FUT-lagen på medium för automatiserad behandling till myndigheter, kommuner och andra arbetslöshetskassor. Däremot har flera myndigheter framfört att de i dag inte kan lämna ut sådana underrättelser på medium för automatiserad behandling till arbetslöshetskassorna eftersom arbetslöshetskassorna inte är att jämställa med myndigheter i sådana sammanhang.[180]

---

[177] SOU 2019:59, s. 164 och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 25.

[178] SOU 2020:37.

[179] Det kan dock noteras att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) lämnat en hemställan om författningsändringar för förbättrad tillsyn av ersättning vid arbetslöshet (A2021/00467-1). Förslagen rör informationsutbyte mellan IAF och arbetslöshetskassorna samt utökade sökmöjligheter i syfte att förbättra IAF:s tillsyn över arbetslöshetskassorna.

[180] Se avsnitt 4.3.2, 4.4.2 och 4.7.2.

4.7 Centrala Studiestödsnämnden

4.7.1 Uppdrag och ansvarsområde

Centrala Studiestödsnämndens (CSN) uppdrag framgår av förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden. CSN ska administrera studiestöd och andra stöd till enskilda som enligt lag eller förordning ska hanteras av myndigheten. Verksamheten omfattar hemutrustningslån, studiestöd och körkortslån. CSN ska också motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs.

KUT-delegationen fann i sina omfattningsbedömningar att av de 30 miljarder kronor som CSN betalade ut under 2018 i studiemedel för studier i Sverige och utlandet bedömdes cirka 964 miljoner kronor (3,3 procent) utgöra felaktiga utbetalningar.[181]

CSN omfattas av FUT-lagen men inte av LUS.

4.7.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av CSN

CSN har framfört att myndighetens ändamålsbestämmelser vad gäller rätten att behandla personuppgifter behöver förtydligas. Detta i syfte att kunna genomföra effektivare utsökningar och kontroller för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.[182] CSN anser vidare att det behövs mer generella sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter som skapar ändamålsenliga och likartade förutsättningar för myndigheter att kunna utbyta information utan hinder av sekretess. Vidare behövs enligt CSN generella och mindre restriktiva förutsättningar för att dela information elektroniskt myndigheter emellan.

I kontakter med CSN har myndigheten meddelat att CSN kan ha behov av vissa ytterligare uppgifter från andra myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor än sådana de i dag kan ta del av, för att bättre kunna säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetal-

[181] SOU 2019:59, s. 91 och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 25. Av CSN:s årsredovisning för 2020 framgår att de konstaterade felaktiga utbetalningarna av studiemedel, studiehjälp och studiestartsstöd som återkrävts eller avräknats mot beviljat stöd under året uppgick till 627,6 miljoner kronor.

[182] CSN har också lyft behovet av att göra en översyn av myndighetens s.k. sökbegränsningar. Nu gällande sökbegränsningar enligt 8 § studiestödsdatalagen medför att CSN är förhindrad att göra en sökning på t.ex. uppgift om inkomst. Frågorna behandlas närmare i kapitel 6.

ningar från välfärdssystemen. Någon närmare redovisning av vilka uppgifter som avses har inte lämnats till utredningen. CSN har uppgett att de avser att göra en rättsutredning kring vilka ytterligare uppgifter som myndigheten behöver ha tillgång till. Utredningen kommer därför i slutredovisningen, vid eventuell komplettering, redovisa det behov av ytterligare uppgifter som CSN anser sig ha. Det specificerade behov som framförts är att CSN behöver kunna lämna ut underrättelser vid felaktiga utbetalningar på medium för automatiserad behandling. Av nedanstående tabell framgår det redovisade behovet.

Tabell 4.5 CSN:s behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Till	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Att på medium för automatiserad behandling kunna lämna underrättelser vid felaktiga betalningar från välfärdssystemen	Myndighet eller annat organ som omfattas av FUT-lagen	Det saknas rättsligt stöd för att få lämna ut underrättelser elektroniskt i vissa fall

Källa: Utredningens sammanställning av CSN:s framförda behov.

Behov av att få lämna ut underrättelser på medium för automatiserad behandling

Det behov av informationsutbyte som identifierats under utredningens arbete rör, liksom för Kronofogdemyndigheten och Skatteverket, CSN:s möjligheter att på ett enkelt och snabbt sätt kunna lämna underrättelser om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen till arbetslöshetskassorna. I framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar[183] anförs att en förutsättning för att lagen ska få fullt genomslag är att underrättelser – på samma sätt som sker till andra myndigheter och kommuner – får lämnas till arbetslöshetskassorna på medium för automatiserad behandling.[184]

[183] Fi2021/02564.
[184] I framställan framförs också att en underrättelseskyldighet bör införas för regionerna.

4.7.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Det saknas stöd att få lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling från vissa verksamheter

CSN:s verksamhet omfattar hemutrustningslån, studiestöd och körkortslån. Underrättelser enligt FUT-lagen kan aktualiseras i dessa verksamheter. Underrättelser som lämnas från verksamheten som rör hemutrustningslån kan lämnas till andra myndigheter och arbetslöshetskassor på medium för automatiserad behandling. Det kan emellertid inte göras från studiestöds- och körkortslånverksamheterna.

När det gäller CSN:s verksamhet med studiestöd och körkortslån finns uttömmande och detaljerade regler för vilka fall myndigheten får lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Något rättsligt stöd för att lämna underrättelser som innehåller personuppgifter elektroniskt från CSN:s verksamhet med studiestöd och körkortslån finns inte i dag. Enligt CSN behövs därför en ändring i studiestödsdataförordningen (2009:321).

4.8 Försäkringskassan

4.8.1 Uppdrag och ansvarsområde

Försäkringskassan är förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av myndigheten. Myndighetens uppdrag framgår av förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan. Verksamheten består huvudsakligen av att besluta och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för. Myndigheten ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.

KUT-delegationen fann i sina omfattningsbedömningar att av de 175 miljarder kronor som Försäkringskassan betalade ut 2018 i assistansersättning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, barnbidrag, ersättning för höga sjuklönekostnader, sjukpenning, sjuk-

ersättning och statligt tandvårdsstöd bedömdes 8,6 miljarder kronor (5 procent) utgöra felaktiga utbetalningar.[185]

Försäkringskassan omfattas av FUT-lagen. Det finns inga hinder för Försäkringskassan att lämna ut sådana underrättelser på medium för automatiserad behandling till myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.[186] Vidare omfattas Försäkringskassan av LUS och får därför lämna och ta emot uppgifter om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna delta i sådan samverkan som avses i lagen.

4.8.2 Försäkringskassans framförda behov av utökat informationsutbyte

Utredningen har mottagit information om att Försäkringskassan har behov av fler uppgifter från myndigheter och kommuner än sådana de i dag kan få del av för att kunna säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen. De behov som framförts rör också Försäkringskassans förutsättningar att utbyta information på medium för automatiserad behandling. Av nedanstående tabell framgår det redovisade behovet.[187]

---

[185] SOU 2019:59, s. 91 och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 25. Försäkringskassan betalar även ut andra stöd som inte omfattas av ovanstående summering.

[186] Försäkringskassan har uppgett att i praktiken skickas dock underrättelser ut med vanlig post oavsett vilken myndighet eller a-kassa som är adressat då Försäkringskassan inte utvecklat något säkert elektroniskt system för denna typ av hantering.

[187] I Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens skrivelse *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2020/09443) framförs behov av en översyn av myndighetens förutsättningar att behandla personuppgifter. Frågan behandlas närmare i kapitel 6. Behov av utökat informationsutbyte har också framförts i skrivelsen *Ett moderniserat bostadsbidrag* (S2018/00477). Förslagen har utretts inom ramen för BUMS-utredningen (SOU 2021:101 *Träffsäkert – Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet)*.

Tabell 4.6 Försäkringskassans framförda behov av utökat informationsutbyte Sid 455(1101)

Behov av	Från/till	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Utökade möjligheter att få lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling	Myndigheter	Bestämmelserna i 114 kap. SFB och i förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration
Uppgifter om samhällsstöd och ekonomiska bidrag samt beslut om insatser enligt SoL och LSS upphör eller ändras	Kommuner	Det saknas möjlighet att lämna ut uppgifter elektroniskt och det saknas en uppgiftsskyldighet för kommuner
Uppgifter om andra fysiska personer än den försäkrade[188]	Migrationsverket m.fl.	110 kap. 14 och 31 §§ SFB
Uppgifter om juridiska personer	Myndigheter[189]	110 kap. 14 och 31 §§ SFB
Uppgift om utvisning, avvisning, att uppehållstillstånd löpt ut och att den enskilde inte ansökt om nytt tillstånd	Migrationsverket	Det saknas en skyldighet för Migrationsverket i utlänningsförordningen att på eget initiativ lämna sådana uppgifter

Källa: Utredningens egen sammanställning av Försäkringskassans behov.

[188] I Försäkringskassans skrivelse (2020) Framställning om ändring i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken föreslår myndigheten en ny bestämmelse som ger Försäkringskassan rätt att fråga om andra personer än den försäkrade när det har betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av SFB.

[189] Det framförda behovet avser även utökade möjligheter att inhämta uppgifter om vissa juridiska personer från andra privata aktörer.

Behov att få lämna ut fler uppgifter på medium för automatiserad behandling till myndigheter

Försäkringskassan har framfört att det finns ett behov av att få lämna ut fler uppgifter på medium för automatiserad behandling till andra myndigheter i syfte att inhämta uppgifter som andra myndigheter får lämna ut.[190]

Uppgifter till Skatteverket

I dag är möjligheterna att lämna ut personnummer och samordningsnummer på medium för automatiserad behandling för att inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationer i vissa ersättningsärenden begränsade.[191] Försäkringskassan behöver också få lämna ut personnummer och samordningsnummer på medium för automatiserad behandling för att även fortsättningsvis kunna få samordningsnummer tilldelade i samtliga fall då det behövs för att handlägga socialförsäkringsärenden och för att kunna använda Skatteverkets e-tjänst för ändamålet.

Uppgifter till Trafikverket och Transportstyrelsen

För informationsutbyte i samband med handläggning av bilstöd har en förordningsändring nyligen gjorts som innebär att uppgifter om namn, personnummer eller samordningsnummer, hälsotillstånd och funktionsnedsättning i socialförsäkringsdatabasen får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Trafikverket. Försäk-

---

[190] Se bl.a. SOU 2019:59, s. 219–222, Ds 2020:28, s. 99–101, Försäkringskassans skrivelser (2018) *Behov av ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2018/05693) och (2021) *Framställan om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749) och i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (FK 2021/010854).

[191] Behov har framförts för följande förmåner: Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning, föräldraförmåner, bilstöd, omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning, höga sjuklönekostnader, arbetsskador och assistansersättning. När det gäller aktivitetsstöd har Försäkringskassan också framfört att det behövs en ändring i 10 kap. 11 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser för att den handläggande myndigheten ska få rätt att begära in uppgifter från programdeltagarens anordnare av insatser, arbetsgivare, läkare eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter.

ringskassan har emellertid till utredningen framfört att en mer generellt hållen bestämmelse, utan uppräkning av vilka uppgifter som får lämnas ut skulle underlätta handläggningen. Som exempel anför Försäkringskassan att myndigheten även behöver kunna lämna ut uppgifter om ärende-id, kontaktuppgifter, bilens registreringsnummer, uppgifter om tolkbehov, etc. elektroniskt.

Försäkringskassan framhåller därutöver att myndigheten har behov av att kunna lämna uppgifter till Transportstyrelsen på medium för automatiserad behandling. Detta i syfte att förbättra förutsättningarna för ett mer effektivt kontrollarbete och automatisering.

Försäkringskassan administrerar flera förmåner som inte regleras i SFB, till exempel statligt tandvårdsstöd, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning och ersättning för internationell vård. Försäkringskassan anser att det även för sådana förmåner bör ges lagstöd för att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling.[192]

Uppgifter till Migrationsverket

Försäkringskassan behöver uppgifter om dagersättning och logi eller bostadsersättning från Migrationsverket. Uppgifterna behövs för att kunna bedöma rätten till bidrag som Försäkringskassan betalar ut. Det finns redan i dag en skyldighet i 110 kap. 31 § SFB för bl.a. Migrationsverket att på begäran lämna uppgifter om en namngiven person till Försäkringskassan. Enligt uppgift från Försäkringskassan har myndigheten behov av att kunna hämta sådana uppgifter från Migrationsverket på medium för automatiserad behandling.

Behov av att utbyta uppgifter med kommuner

Försäkringskassan har framfört att det finns behov av att kunna lämna uppgifter elektroniskt till kommuner för att få information om lämnat stöd och ekonomiska bidrag (ekonomiskt bistånd) samt en uppgiftsskyldighet för kommuner som innebär att de på eget initiativ ska meddela Försäkringskassan om beslut om insatser enligt SoL och LSS upphör eller ändras för person eller barn som har pågående ersättning. Det handlar även om att kunna ta emot begäran

[192] Se Försäkringskassans remissyttrande över SOU 2019:59, s. 13.

från kommuner om avdrag vid retroaktiva utbetalningar avseende belopp som ska betalas till kommunen samt att kunna kommunicera med varandra digitalt om avdraget och om vilka justeringar som behöver göras.

Behov av uppgifter om andra fysiska personer än den försäkrade

Försäkringskassan har framfört att myndigheten behöver få möjlighet att inhämta uppgifter om andra fysiska personer än den sökande när uppgifter behövs för bedömning i fråga om ersättning eller i övrig tillämpning av SFB.[193] Det handlar om uppgifter om den försäkrades familjemedlemmar, såsom anhörigstatus, från Migrationsverket. Uppgifterna behövs t.ex. för att kunna bedöma om den försäkrade har rätt till ersättning i ärenden där Försäkringskassan behöver utreda om den försäkrade är ensamstående eller inte. Uppgifter om andra fysiska personer än den försäkrade behövs även t.ex. i frågor som gäller arbetstillstånd för personliga assistenter. Detsamma gäller uppgifter från barnavårdscentraler eller vårdcentraler om barn och den andre föräldern.

Behov att inhämta uppgifter om juridiska personer

Försäkringskassan har även framfört att det finns behov av utökade möjligheter att inhämta uppgifter om vissa juridiska personer.[194] Skälet till detta är att utbetalningar som går till företag har ökat samtidigt som Försäkringskassan har få möjligheter att inhämta relevant information om företagen i de fall där det finns indikationer på brottslighet.

Försäkringskassan har bl.a. behov av att få hämta in uppgifter från Inspektionen för vård och omsorg för att kunna göra kontroller inför beslut om utbetalning av assistansersättning. Uppgifterna som avses är uppgifter om assistansanordnare, dvs. det företag som bedriver assistansen för att kontrollera om företaget bedriver en

[193] Se närmare om behovet i Försäkringskassans skrivelse (2020) *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken* (S2020/04520).
[194] Se Försäkringskassan (2018) *Uppdrag att utreda förutsättningar för och konsekvenser av förslag om förbättrade möjligheter att inhämta uppgifter till beslutsunderlag* (S2017/07516) och Försäkringskassan (2020) *Förslag på lagstiftningsåtgärder med anledning av Coronapandemin* (Fi2020/02184).

Sid 459(1101)

seriös verksamhet eller om Inspektionen för vård och omsorg har en utredning om företaget.

Behov att få uppgift om utvisning och avvisning samt om uppehållstillstånd har löpt ut

Försäkringskassan har framfört behov av att Migrationsverket ska lämna uppgifter om en enskild blivit avvisad eller utvisad med återreseförbud. Försäkringskassan behöver även få uppgift om att ett uppehållstillstånd har löpt ut och att den enskilde inte har ansökt om ett nytt tillstånd. Det är uppgifter som är avgörande för att beslut om bosättningsbaserade förmåner inte ska betalas ut till personer som lämnat Sverige.[195] Enligt uppgift från Försäkringskassan har myndigheten i dag direktåtkomst till uppgifter om vissa typer av uppehållstillstånd och ännu ej beslutade ansökningar som förvaras hos Migrationsverket.

4.8.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Utlämnande av uppgifter till andra myndigheter på medium för automatiserad behandling

Försäkringskassan har i dag rättsligt stöd för att begära in och lämna ut vissa uppgifter på medium för automatiserad behandling. Stödet finns i 114 kap. SFB och i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. Personnummer och samordningsnummer får lämnas ut på medium för automatiserad behandling för beräkning av vissa närmare uppräknade ersättningar och stöd.[196] Vid handläggning av andra ersättningssystem saknas emellertid rättsligt stöd för att lämna ut person-

[195] Försäkringskassan har framfört dessa behov i sitt remissyttrande över betänkandet SOU 2017:37. Behovet lyfts också fram i Försäkringskassans skrivelse (2021) *Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda* (Ju2021/01700–1). I skrivelsen lyfter Försäkringskassan också fram att direktåtkomst till beskattningsdatabasen i fråga om uppgifter per betalningsmottagare och vissa andra uppgifter i en arbetsgivardeklaration bara gäller i enskilda ärenden. Försäkringskassan och andra utbetalande myndigheter kan därför inte använda uppgifterna i sina dataanalyser och urval för att upptäcka felaktiga utbetalningar.

[196] Se förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration 4 a, c, d och g §§.

eller samordningsnummer. I dessa fall finns alltså rättsligt stöd för myndigheterna att ta del av uppgifterna på medium för automatiserad behandling, men det rättsliga stödet för att kunna efterfråga dem på medium för automatiserad behandling saknas. Försäkringskassan kan således inte efterfråga nödvändiga uppgifter om en person hos en annan myndighet i en fråga/svar-tjänst eftersom det förutsätter att myndigheten uppger person- eller samordningsnummer till den utlämnande myndigheten. Försäkringskassan kan till exempel i flera ersättningssystem inte lämna ut personnummer eller samordningsnummer till Skatteverket i syfte att ta del av uppgifter från arbetsgivardeklarationerna på medium för automatiserad behandling.

Myndigheternas handläggare kan inte heller skicka e-post med uppgifter om enskilda utan uttryckligt författningsstöd, oavsett kryptering och andra säkerhetsåtgärder. Enligt en skrivelse från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten måste handläggarna i stället skicka vanlig post, ringa eller skicka faxmeddelanden vilket Försäkringskassan anser är otidsenligt. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har vid upprepade tillfällen lämnat framställningar till regeringen med önskemål om utökat författningsstöd för utlämnande på medium för automatiserad behandling.[197]

Det finns inte heller stöd för Försäkringskassan att lämna ut vissa andra uppgifter till Trafikverket på medium för automatiserad behandling. Vidare finns det inte stöd att efterfråga uppgifter om dagersättning och logi eller bostadsersättning från Migrationsverket på medium för automatiserad behandling. Vad gäller uppgifter till Transportstyrelsen kan inte några uppgifter lämnas på medium för automatiserad behandling.

Uppgifter om juridiska personer och om andra fysiska personer än den försäkrade

Enligt 110 kap. 14 § SFB får Försäkringskassan, när det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av lagen, göra förfrågan hos den försäkrades arbetsgivare, läkare, anordnare av personlig assistans eller någon annan som kan antas

[197] Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens skrivelse *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2020/09443) med däri gjorda hänvisningar.

Sid 461(1101)

kunna lämna behövliga uppgifter. Enligt 110 kap. 31 § SFB ska uppgifter om en namngiven person lämnas ut om Försäkringskassan begär det. I det första fallet framgår det av lagtexten att lagrummet enbart är tillämpligt när det gäller uppgifter som rör den försäkrade. I det andra fallet ska uppgifter lämnas ut om namngiven person. Med namngiven person torde endast avses den försäkrade själv.[198] Det innebär att lagrummet inte kan användas för att utbyta uppgifter om andra än den försäkrade eller om juridiska personer.

Vad gäller uppgifter som Försäkringskassans behöver från Inspektionen för vård och omsorg så finns inte något författningsstöd för att inspektionen ska kunna lämna dessa uppgifter till Försäkringskassan. Inspektionen är emellertid sedan den 1 november 2021 skyldig att underrätta Försäkringskassan om återkallade tillstånd enligt 11 e § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Uppgift om utvisning och avvisning samt om uppehållstillstånd har löpt ut

Om Migrationsverket fattar ett beslut om avvisning eller utvisning med återreseförbud, ska Migrationsverket underrätta Polismyndigheten. Underrättelse ska även lämnas när Migrationsverkets eller en migrationsdomstols beslut har fått laga kraft och när Migrationsverket har verkställt beslutet (7 kap. 4 § första stycket utlänningsförordningen [2006:97]). Migrationsverket ska vidare underrätta Skatteverket om att en utlänning som är folkbokförd i Sverige och som haft tidsbegränsat uppehållstillstånd inte inom tre månader från det tillståndet löpt ut ansökt om förlängning av tillståndet (7 kap. 7 a § utlänningsförordningen). Någon motsvarande skyldighet för Migrationsverket att underrätta Försäkringskassan finns inte.

[198] 2008/09:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, s. 345–346.

4.9 Migrationsverket

4.9.1 Uppdrag och ansvarsområde

Av förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket framgår att Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsrätt, visering, mottagande av asylsökande inklusive boenden, anvisning till kommuner av ensamkommande barn och nyanlända, självmant återvändande, medborgarskap och återvandring. Myndigheten ska vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler, felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Migrationsverket betalar ut dagersättning till asylsökande enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Migrationsverket betalade under 2018 ut en miljard kronor i dagersättning till asylsökande. KUT-delegationen uppskattade i sina omfattningsbedömningar att av det utbetalade beloppet bedömdes 49 miljoner kronor utgöra felaktiga utbetalningar.[199] Migrationsverket har på egen hand genomfört en omfattningsstudie där de felaktiga utbetalningarna uppskattades till 79 miljoner kronor per år 2019-2020, vilket motsvarade 13,5 procent av det totala beloppet.[200]

Migrationsverket omfattas av FUT-lagen. Det finns inga hinder för Migrationsverket att lämna ut sådana underrättelser på medium för automatiserad behandling till myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.[201] Vidare omfattas Migrationsverket av LUS och får därför lämna och ta emot uppgifter om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna delta i sådan samverkan som avses i lagen.

4.9.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Migrationsverket

Utredningen har mottagit information om att Migrationsverket har behov av fler uppgifter från andra myndigheter än sådana som de i dag kan få del av för att bättre kunna säkerställa korrekta besluts-

[199] SOU 2019:59, s. 167 och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 25.
[200] Migrationsverket (2021) *Omfattningsstudie av felaktiga utbetalningar av dagersättning till asylsökande år 2019–2020*. I beloppet ingick utbetalningar som utgått med för lågt belopp (5 miljoner kronor) och s.k. förskottsfel (13 miljoner kronor).
[201] Utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30).

Sid 463(1101)

underlag för utbetalningar från välfärdssystemen. Bland de redovisade behoven finns även sådana som avser uppgifter för att för egen del motverka arbetslivskriminalitet. Av nedanstående tabell framgår det redovisade behovet.[202]

Tabell 4.7 Migrationsverkets behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Från	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Att Skatteverket på eget initiativ lämnar uppgifter om asylsökande arbetar och har en inkomst	Skatteverket	Det saknas en uppgiftsskyldighet för Skatteverket att lämna ut sådana uppgifter
Uppgifter i ärenden om assistans	Försäkringskassan och Inspektionen för vård och omsorg	Det saknas sekretessbrytande bestämmelse
Uppgifter ur lägenhetsregistret	Lantmäteriet	Saknas stöd för att ta del av uppgifter genom direktåtkomst
Att Skatteverket på eget initiativ lämnar uppgifter av betydelse för identitetsbedömning hos Migrationsverket	Skatteverket	Det saknas en uppgiftsskyldighet för Skatteverket att lämna ut sådana uppgifter

Källa: Utredningens egen sammanställning av Migrationsverket framförda behov.

Behov av uppgifter om asylsökande arbetar och har en inkomst

Migrationsverket har framfört till utredningen att myndigheten har behov av uppgifter från Skatteverket om huruvida asylsökande arbetar och har en inkomst för att kunna fatta korrekta beslut om dagersättning.

Asylsökande som fått undantag från kravet att ha arbetstillstånd har rätt att arbeta och får även ett samordningsnummer för att kunna betala skatt. Om Migrationsverket får tillgång till informationen om vilka asylsökande som har fått samordningsnummer alternativt A-skatteregistrering skulle det kunna ge en indikation om att sökanden har ett arbete. Det är i dag upp till arbetstagaren och arbetsgivaren att själva lämna information om anställning till Migrationsverket. Om sådan information inte lämnas ut finns det en risk att personer som har en inkomst samtidigt uppbär dagersättning från Migrations-

[202] Migrationsverket har också framfört behov av uppgifter från Försäkringskassan om skälen för utbetald ersättning. Dessa uppgifter har betydelse för beslut i arbets- och anknytningsärenden och synes inte ha betydelse för utbetalning av dagersättning.

verket. Migrationsverket har framfört att uppgifterna bör lämnas på Skatteverkets initiativ. Om Skatteverket har en uppgiftsskyldighet gentemot Migrationsverket när det fattas beslut om A-skatteregistrering så skulle myndigheten få en impuls om när det finns skäl att fråga efter inkomstuppgifter om en viss asylsökande.

Behov av uppgifter i ärenden om assistans

Migrationsverket har till utredningen framfört att de har behov av fler uppgifter om assistansersättning än de myndigheten i dag har tillgång till, i första hand för att kunna fatta korrekta beslut om arbetstillstånd. Uppgifterna kan även ha betydelse för beslut om utbetalning av dagersättning till en asylsökande om denne arbetar som personlig assistent. Försäkringskassan har relevant information om assistenter som söker tillstånd hos Migrationsverket. Inspektionen för vård och omsorg har uppgifter om assistansanordnaren (arbetsgivaren).

Migrationsverket har behov av att få uppgifter om vilken brukare assistenten jobbar för och antal timmar. I arbetstillståndsärenden för personliga assistenter ska beslut om brukarens beviljade assistansersättning från Försäkringskassan alltid bifogas ansökan. Besluten är inte alltid uppdaterade då Försäkringskassan inte utfärdar ett nytt beslut varje år, vilket innebär att besluten kan vara gamla. Det är vanligt att namnet på brukaren inte redovisas och det är inte alltid lätt att utläsa hur många arbetstimmar och hur många assistenter som krävs. Uppgifterna skulle bl.a. kunna ge vägledning om assistenten faktiskt jobbar för en person vars behov av assistans är belagt och om samma beslut om assistans används i flera arbetstillståndsärenden, vilket enligt Migrationsverket har varit fallet vid flera tillfällen.

När det gäller uppgifter som Inspektionen för vård och omsorg förfogar över, har Migrationsverket meddelat att myndigheten behöver information om pågående utredningar av arbetsgivare, exempelvis inkomna tips och anmälningar, och om det har lett till en utredning om arbetsgivarens lämplighet som assistansanordnare.

Behov av direktåtkomst till lägenhetsregistret

Migrationsverket har framfört till utredningen att det finns ett behov av att få direktåtkomst till lägenhetsregistret som handhas av Lantmäteriet.[203] Rätten till dagersättning kan påverkas av om asylsökande på egen hand ordnar bostad och bostaden ligger i en del av en kommun som vid inflyttningen och under den tid den asylsökande bor i den anses ha sociala och ekonomiska utmaningar. I dag kan Migrationsverket begära att en asylsökande som väljer att ordna bostad på egen hand, utöver ny bostads- och postadress, även ska uppge fastighetens registerbeteckning och lägenhetsnummer samt vem som upplåtit bostaden. Det finns inga rättsliga hinder mot att begära in även andra uppgifter som rimligen kan anses behövas för att bedöma om det är sannolikt att den asylsökande bor i den uppgivna bostaden. Det kan t.ex. handla om uppgift om bostadens storlek och antalet personer som bor i den (och eventuellt även vilka dessa personer är) eller någon handling som visar med vilken rätt den asylsökande bor där. Migrationsverket kan emellertid inte genom registerslagningar kontrollera muntliga eller skriftliga uppgifter från den asylsökande om den uppgivna adressen avser en bostad, bostadens storlek eller vem som upplåtit den. Om Migrationsverket vill kontakta den uppgivna lägenhetsinnehavaren eller fastighetsägaren för att kontrollera uppgiften att den asylsökande bor i bostaden måste det således ske med stöd av den asylsökandes samtycke.

Behov av uppgifter av betydelse för identitetsbedömning

Migrationsverket har framfört att det behövs en ny uppgiftsskyldighet för Skatteverket som omfattar handlingar eller information som finns tillgänglig hos Skatteverket och som har betydelse för bedömningen av den sökandes identitet, familjeförhållanden, etc.[204] En underrättelseskyldighet gentemot Migrationsverket skulle förenkla och effektivisera hanteringen och samtidigt underlätta Skatteverkets prövning av sekretessen. Eftersom Migrationsverket kan ha behov av uppgifter trots att verket inte har något pågående ärende

[203] Se Migrationsverkets skrivelse (2021) *Hemställan om direktåtkomst till lägenhetsregistret* (Ju2021/03225).
[204] Migrationsverkets remissyttrande över SOU 2021:57 (dnr Fi2021/02516).

som rör personen samt att Skatteverket inte har kännedom om vilka handlingar som redan är kända för Migrationsverket bör Skatteverket alltid underrätta Migrationsverket om det inkommer t.ex. en passhandling i ett folkbokföringsärende. Detsamma gäller om Skatteverket vid en kontroll upptäcker att handlingar som har godtagits av Migrationsverket (äktenskapsbevis, resehandlingar, etc.) är förfalskade eller på annat sätt felaktiga. Då är det av största vikt att Migrationsverket skyndsamt blir underrättat för att kunna vidta eventuella åtgärder. Sådana omständigheter kan indikera att Migrationsverkets beslut varit felaktigt. Det kan exempelvis aktualisera att ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd inleds. För den asylsökande kan blotta förekomsten av en resehandling som inte har uppvisats för Migrationsverket ha avgörande betydelse för verkets bedömning av personens skyddsbehov.

4.9.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Uppgifter om asylsökande arbetar och har en inkomst

Migrationsverket har framför att hindret för informationsutbyte är att det inte finns någon uppgiftsskyldighet som innebär att Skatteverket på eget initiativ lämnar uppgift om en asylsökande blir skatteregistrerad (A-skatt).

Uppgift i ärenden om assistans

Migrationsverket har framfört att det finns svårigheter med att få tillgång till uppgifter i ärenden om assistansersättning från Försäkringskassan och Inspektionen för vård och omsorg. Uppgifterna kan lämnas ut med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL men den bestämmelsen är inte tillräcklig i alla situationer.

Direktåtkomst för uppgifter ur lägenhetsregistret

När det gäller behovet av direktåtkomst till lägenhetsregistret framför Migrationsverket att det enligt 17 § lagen om lägenhetsregister (2006:378) är tillåtet endast i den utsträckning som anges i lag eller

förordning. Någon bestämmelse som ger Migrationsverket stöd för att ta del av uppgifter genom direktåtkomst finns inte i dag.

Uppgifter av betydelse för identitetsbedömning

Migrationsverket har framfört att de kan begära ut uppgifter för identitetsbedömningen hos Skatteverket i ärenden där det råder misstankar om att det finns avvikelser. Avsaknaden av en uppgiftsskyldighet för Skatteverket innebär emellertid att Migrationsverket saknar möjlighet att ens få kännedom om i vilka ärenden eller för vilka personer det finns motstridiga identitetshandlingar som kan föranleda avgörande åtgärder. En uppgiftsskyldighet skulle alltså innebära att Migrationsverket får förbättrade och resurssparande möjligheter att upptäcka avvikelser. Därför behöver Migrationsverket bl.a. löpande tillgång till kopior av pass- och andra id-handlingar från Skatteverket.

4.10 Kommuner

4.10.1 Uppdrag och ansvarsområde

Kommunerna ansvarar för en stor del av den samhällsservice som finns för de boende i kommunen. Bland de viktigaste uppgifterna är förskola, skola, socialtjänst och äldreomsorg. Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.

Enligt de uppskattningar som KUT-delegationen gjorde betalade kommunerna ut totalt 10,7 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd under 2018. Av utbetalade belopp bedömde KUT-delegationen att 556 miljoner kronor utgjorde felaktiga utbetalningar.[205] I en registerbaserad studie som gjordes inom ramen för delegationens arbete uppskattades att 15 miljoner kronor av det belopp som betalades ut felaktigt 2017, avsåg utbetalningar till personer som fått ekonomiskt

[205] SOU 2019:59, s. 91 och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 26. SKR har framfört att siffrorna är osäkra då de bygger på data från ett fåtal kommuner. I sammanhanget kan nämnas att Stockholm publicerat en kartläggning av arbetet för att förebygga och åtgärda felaktiga utbetalningar i rapporten *Rapport över arbetet mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott i Stockholm 2019* (dnr. 3.1.1-177/2020).

bistånd från två kommuner samtidigt.[206] Kommunerna omfattas av FUT-lagen men inte av LUS.

4.10.2 Behov av utökat informationsutbyte för kommuner

När det gäller kommunernas behov av utökat informationsutbyte med myndigheter och arbetslöshetskassor har utredningen identifierat vissa förslag och redovisade behov av informationsutbyte.[207] Utredningen kommer i slutredovisningen att redovisa en enkätundersökning där ett antal kommuner ombetts svara på frågor om vilket behov av ytterligare uppgifter de har och vilka rättsliga hinder som finns för att utbyta uppgifterna i dag. Enkätundersökningen har gjorts i samarbete med SKR.

4.11 Pensionsmyndigheten

4.11.1 Uppdrag och ansvarsområde

Pensionsmyndigheten är förvaltningsmyndighet för ålderspensionssystemet inom socialförsäkringen och för andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av myndigheten. Pensionsmyndighetens uppdrag framgår av förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten. Av förordningen framgår att myndigheten ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.

KUT-delegationen fann i sina omfattningsbedömningar att av de totalt 338 miljarder kronor som Pensionsmyndigheten betalar ut i ålderspension, bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd bedömdes 775 miljoner kronor (2,2 procent) utgöra felaktiga utbetalningar. Det kan dock noteras att de felaktiga utbetalningarna från Pensionsmyndigheten varierade för olika former av utbetalningar där bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd bedömdes utgöra en större andel.[208]

---

[206] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4), s. 239.
[207] Se t.ex. remissyttranden över betänkandet SOU 2020:35.
[208] SOU 2019:59, s. 91 och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 25.

Sid 469(1101)

Pensionsmyndigheten omfattas av FUT-lagen. Det finns inga hinder för myndigheten att lämna ut sådana underrättelser på medium för automatiserad behandling till myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Vidare omfattas Pensionsmyndigheten av LUS och får därför lämna och ta emot uppgifter om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna delta i sådan samverkan som avses i lagen.

4.11.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Pensionsmyndigheten

I kontakter med utredningen har Pensionsmyndigheten meddelat att myndigheten inte har behov av fler uppgifter från andra myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor för att bättre kunna säkerställa korrekta beslutsunderlag.[209] Det behov som framförts rör Pensionsmyndighetens förutsättningar att utbyta information mer effektivt på medium för automatiserad behandling (se också vad som redovisas i avsnitt 4.8.2).[210]

Tabell 4.8 Pensionsmyndighetens behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Till	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling	Andra myndigheter	Bestämmelserna i 114 kap. SFB och i förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Källa: Utredningens sammanställning av Pensionsmyndighetens framförda behov.

[209] Pensionsmyndigheten har emellertid meddelat att myndigheten har behov av ett ökat informationsutbyte med andra aktörer, såsom banker, etc.

[210] I Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens skrivelse *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2020/09443) framförs vidare behov av en översyn av Pensionsmyndighetens förutsättningar att behandla personuppgifter. Frågan behandlas närmare i kapitel 6. Pensionsmyndigheten har också lyft behov av att utöka informationsutbytet med andra aktörer än myndigheter såsom banker etc.

4.11.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Det saknas stöd att genom medium för automatiserad behandling inhämta uppgifter

Pensionsmyndigheten har tillsammans med Försäkringskassan i en framställan framfört att detaljregleringen av utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling medför att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte kan efterfråga nödvändiga uppgifter om en person hos en annan myndighet i en fråga/svar-tjänst utan författningsstöd.[211] Myndigheternas handläggare kan inte heller skicka e-post med uppgifter om enskilda utan uttryckligt författningsstöd, oavsett kryptering och andra säkerhetsåtgärder. I stället måste handläggarna på ett otidsenligt sätt skicka vanlig post, ringa eller skicka faxmeddelanden. Myndigheterna har vid upprepade tillfällen därför lämnat framställningar till Regeringskansliet med önskemål om utökat författningsstöd för utlämnande på medium för automatiserad behandling. På senare tid har framställningarna bl.a. handlat om stöd för att kunna efterfråga s.k. månadsuppgifter hos Skatteverket, stöd för att lämna uppgifter till domstolar på medium för automatiserad behandling och stöd för att lämna ut personuppgifter på medium för automatiserad behandling till banker.[212]

4.12 Inspektionen för vård och omsorg

4.12.1 Uppdrag och ansvarsområde

Inspektionen för vård och omsorg ansvarar för tillsyn inom hälso- och sjukvård och därmed jämförlig verksamhet, socialtjänst samt verksamhet enligt LSS. Myndigheten ansvarar också för tillståndsprövning inom dessa områden. Myndighetens uppdrag framgår av

[211] Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens skrivelse *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2020/09443).

[212] Se bl.a. framställning från Försäkringskassan (2018) *Behov av ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2018/05693) och Pensionsmyndighetens framställan om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (VER 2020-53).

förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

Inspektionen för vård och omsorg prövar om enskilda ska ges tillstånd att yrkesmässigt bedriva verksamhet enligt LSS och enligt SoL.[213] Enligt 7 kap. 2 § SoL respektive 6 § LSS kan tillstånd beviljas sökanden om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. För att få tillstånd måste den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt ha förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. I fråga om juridisk person ska prövningen sammantaget avse den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Vidare krävs att sökanden i övrigt bedöms lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Därutöver ska sökanden ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Vid en ändring eller flytt av verksamheten ska nytt tillstånd sökas enligt SoL och LSS.[214]

Inspektionen för vård och omsorg omfattas inte av underrättelseskyldigheten i FUT-lagen eller av LUS.

4.12.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Inspektionen för vård och omsorg

Utredningen har mottagit information om att myndigheten har behov av fler uppgifter från andramyndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor än sådana de i dag kan få del av, för att för egen del bättre kunna säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen. De behov som framförts rör också förutsättningarna att utbyta information på medium för automatiserad behandling. Inspektionen för vård och omsorg har i tre rapporter redovisat nedanstående behov av uppgifter och utökat

[213] Krav på tillstånd finns i 23, 23 a, och 23 b §§ LSS och 7 kap. 1 § SoL.
[214] Formuleringen i de olika bestämmelserna är inte likalydande, men skillnaden har inte tillmätts någon materiell betydelse.

informationsutbyte.[215] Av nedanstående tabell framgår det redovisade behovet.[216]

Tabell 4.9 Inspektionen för vård och omsorgs behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Från	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Uppgifter som lämnas inom ramen för samverkan mot organiserad brottslighet	Myndigheter som omfattas	Omfattas i dag inte av LUS
Uppgifter i arbetsgivadeklaration	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Uppgift om att inkomstdeklaration har lämnats eller saknas	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Beslut om skatterevision samt revisionspromemoria	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Uppgift om anmälan om brott	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL 18 kap. 1 § OSL
Föreläggande i skatteärenden	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Ansökan och beslut om momsregistrering samt uppgifter om redovisningsperiod, uttag samt ingående och utgående moms	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Ansökningar om företrädaransvar	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Uppgifter ur belastnings- och misstankeregister samt andra uppgifter	Polismyndigheten	35 kap. 1 § 6 OSL 35 kap. 3 § OSL

Källa: Utredningens sammanställning av IVO:s framförda behov.

[215] *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare* (IVO 2020-11), *Mot ett datadrivet arbetssätt - En analys av möjligheterna att förenkla ägar- och ledningsprövningen och tillgängliggöra omsorgsregistret* (IVO 2020-12) samt *Analys av regelverket för tillståndsprövning* (IVO 2021–4). Se kapitel 3 för ett referat av rapporterna.

[216] Inspektionen för vård och omsorg har också redovisat behov av uppgifter från Migrationsverket om avslag på ansökningar om arbetstillstånd hos en viss assistansanordnare. Frågan har behandlats i SOU 2021:88 *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* Inspektionen för vård och omsorg har i rapporten *Mot ett datadrivet arbetssätt* också framfört att de behöver uppgifter från Skatteverket för inspektionens tillsyn enligt patientsäkerhetslagen. Vidare har Inspektionen för vård och omsorg framfört att myndigheten behöver få information från kommuner när de uppmärksammar allvarligare brister samt häver eller inte förlänger avtal med privata utförare. Utöver de behov som Inspektionen för vård och omsorg har framfört har också Skatteverket angett att de vill kunna lämna information till Inspektionen för vård och omsorg om Skatteverket till exempel upptäcker vissa fel eller misstänker att stödboende bedrivs utan tillstånd.

Behov av att omfattas av lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet

Inspektionen för vård och omsorg har framfört att myndigheten bör ingå bland de myndigheter som omfattas av LUS. Skälet till detta är att myndigheten har identifierat att organiserad brottslighet förekommer inom området personlig assistans. Lagen möjliggör ett snabbare och mer formaliserat informationsutbyte med flera andra myndigheter samtidigt och synliggör fler risker som myndigheten i dag har små möjligheter att identifiera. Om Inspektionen för vård och omsorg i framtiden kommer att omfattas av LUS får myndigheten också förutsättningar att bli mer träffsäker i sina riskanalyser. Genom ett mer systematiskt och strukturerat samarbete med andra myndigheter kan Inspektionen för vård och omsorgs kompetens stärkas. Myndigheten kommer dessutom på ett bättre sätt kunna bidra med brottsförebyggande information som andra myndigheter behöver för att gå vidare med sina utredningar.[217]

Behov av uppgifter från Skatteverket för lämplighetsprövning vid ansökan om och uppföljning av tillstånd

Uppgifter i arbetsgivardeklaration

Inspektionen för vård och omsorg framför att de behöver få tillgång till uppgifter hos Skatteverket om vilka personer som erhåller lön och andra ersättningar från de företag som bedriver tillståndspliktig verksamhet. Vidare menar myndigheten att de behöver kunna hämta in uppgifter om juridiska personer med kopplingar till dessa verksamheter, såsom närståendebolag och andra bolag där företrädare för tillståndspliktig verksamhet har eller har haft uppdrag. Uppgifterna behövs till exempel för att bedöma företrädarnas kompetens inom ramen för ägar- och ledningsprövningen och ger myndigheten bättre förutsättningar att pröva om de som bedriver verksamhet, eller ansöker om att få starta en verksamhet har tillräcklig kompetens. Uppgifterna har också betydelse för utredningar av bulvanförhållanden och andra fall där personer, som kan vara dömda för brott eller belastas av ekonomisk misskötsamhet, inte är formella före-

[217] Inspektionen för vård och omsorg (2020) *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare* (IVO 2020:11).

trädare för en verksamhet men ändå utövar ett bestämmande inflytande över den.

Inspektionen för vård och omsorg har också behov av att löpande kunna kontrollera om personer som förestår verksamheten, och vars kompetens har betydelse för om verksamheten har förutsättningar att bedrivas med god kvalitet och säkerhet, faktiskt arbetar i verksamheten. En av de viktigaste kvalitetsvariablerna är personalkontinuitet. Om myndigheten får tillgång till uppgifter om vilka personer som har lön från företaget kommer det finnas bättre förutsättningar att kontrollera och följa verksamheters personalomsättning och bemanningsgrad. Uppgifterna skulle kunna jämföras med uppgifter om lön, avdragen skatt och arbetsgivaravgifter i arbetsgivardeklarationerna. Av arbetsgivardeklarationer på individnivå framgår vidare uppgifter om arbetsställe, vilket skulle ge möjlighet att följa förändringar av bemanningsgraden hos en aktör på alla aktuella arbetsställen. Uppgifterna är också viktiga för att på ett tidigt stadium upptäcka verksamheter som har avvecklats eller upphört.

Uppgift om att inkomstdeklaration har lämnats eller saknas

En förutsättning för att få tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL och LSS är att de som bedriver verksamheten sköter sina åtaganden gentemot det allmänna. Inspektionen för vård och omsorg bedömer att inlämnande av inkomstdeklaration är en omständighet med direkt bäring på huruvida åtaganden gentemot det allmänna sköts. I dag får myndigheten endast tillgång till denna uppgift om Skatteverket beslutat om förseningsavgift, vilket innebär att myndigheten går miste om viktig information i många fall. Myndigheten behöver därför tillgång till uppgifter om för sent inlämnad eller ej inlämnad inkomstdeklaration även om förseningsavgift inte beslutats.

Beslut om skatterevision samt revisionspromemoria

Inspektionen för vård och omsorg får i dag endast tillgång till uppgifter från avslutade skatterevisioner. Uppgifter om pågående eller kommande revision, kan enligt Inspektionen för vård och om-

sorg vara en viktig signal om ekonomisk misskötsamhet i ett tidigt skede. Sådana omständigheter har betydelse vid tillståndsprövning.

Uppgift om anmälan om brott

Inspektionen för vård och omsorg har framfört att när ett skatteundandragande överstiger ett visst belopp (och vissa andra förutsättningar är uppfyllda) har Skatteverket rutiner för att göra en polisanmälan gällande skattebrott. Dessa anmälningar föranleds av skatteundandragande av stora belopp vilket har stor betydelse för Inspektionen för vård och omsorgs ägar- och ledningsprövning. I andra fall påför Skatteverket skattetillägg vilket framgår av beslut som Inspektionen för vård och omsorg kan ta del av. Om myndigheten inte får tillgång till anmälningarna, eller en brottsanmälan inte görs, finns en risk att uppgifter om skatteundandragande av stora belopp inte upptäcks i ägar- och ledningsprövningen.

Föreläggande i skatteärenden

Inspektionen för vård och omsorg har framfört att en del skattebeslut, såsom exempelvis beslut om skönsbeskattning, alltid föregås av föreläggande som kan ha betydelse för ägar- och ledningsprövningen. I dagsläget har myndigheten bara tillgång till offentliga beslut och saknar därför möjlighet att se om ett bolag eller en företrädare mottagit upprepade föreläggande.

Ansökan och beslut om registrering till mervärdesskatt, uppgift om redovisningsperiod, uttag samt ingående och utgående mervärdesskatt

Enligt Inspektionen för vård och omsorg är nekad registrering till mervärdesskatt en viktig signal om att verksamheten kan vara misskött. Uppgifter om mervärdesskatt kan även ge information om att en viss aktör bedriver annan verksamhet än vård- och omsorg som inte är mervärdesskattepliktig. Inspektionen för vård och omsorg uppger att de även behöver uppgifter om mervärdesskatt som är hänförliga till egna uttag (uttag av delägare/närstående till delägare

osv.) av varor och tjänster ur verksamheten. Uppgifterna kan bidra till ett bättre beslutsunderlag vid myndighetens tillståndsprövning.

Ansökningar om företrädaransvar

Företrädare för juridiska personer kan under vissa förutsättningar bli betalningsskyldiga för den juridiska personens obetalda skatter och avgifter. Skatteverket ansöker om företrädaransvar till förvaltningsdomstol. I ansökan preciserar Skatteverket sitt yrkande, bl.a. avseende vilka förfallna skatter och avgifter som ansökan avser. Enligt Inspektionen för vård och omsorg är uppgiften om att en person varit aktuell i ett ärende om företrädaransvar en omständighet som kan ha betydelse för myndighetens ägar- och ledningsprövning.[218]

Behov av ytterligare uppgifter från Polismyndigheten

Av rapporter från bl.a. Brottsförebyggande rådet och Åklagarmyndigheten framgår att det i dag finns ett omfattande problem med organiserad brottslighet inom assistansbranschen.[219] Inspektionen för vård och omsorg framför att kriminella aktörer även söker sig till verksamheter som bedrivs enligt SoL, exempelvis hemtjänst och HVB-hem.[220] För att skyndsamt få information om verksamheter som bedriver personlig assistans eller verksamhet enligt SoL där företrädarna är misstänkta eller dömda för brott har Inspektionen för vård och omsorg därför framfört att myndigheten har behov av uppgifter i Polismyndighetens misstanke- och belastningsregister.[221]

Uppgifter från Polismyndigheten är ofta av stor betydelse för att utestänga oseriösa och kriminella aktörer från välfärdsmarknaden. Information om att en företrädare är misstänkt för eller har begått till exempel bidragsbrott innebär att företrädaren kan vara direkt

[218] Inspektionen för vård och omsorg har också framfört behov att få ta del av uppgifter från Skatteverket för tillsyn enligt patientsäkerhetslagen (2010:659).
[219] Brottsförebyggande rådet (2015) *Intyg som dörröppnare till välfärdssystemet: En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg* (Rapport 2015:8) och Åklagarmyndigheten (2015) *Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning: Probleminventering och rekommendationer* (RättsPM 2015:5).
[220] Hem för vård eller boende.
[221] Inspektionen för vård och omsorg (2020) *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare* (IVO 2020-11).

Sid 477(1101)

olämplig att bedriva verksamheten. Genom uppgifter från Polismyndigheten kan Inspektionen för vård och omsorg bl.a. få reda på om den misstänkte är delgiven brottsmisstanke och om åtal är väckt eller inte. Informationen skulle göra att myndigheten blir mer effektiv och i större utsträckning kan avslå ansökningar från olämpliga aktörer. Inspektionen för vård och omsorg har därför behov av uppgifter om den tillståndssökande i misstankeregistret och belastningsregistret. Myndigheten har även behov av annan information om tillståndssökande. Även andra uppgifter som finns hos Polismyndigheten kan ha betydelse för ägar- och ledningsprövningen. Detta eftersom Polismyndigheten kan få kännedom om andra missförhållanden eller oegentligheter i en verksamhet som har betydelse för Inspektionen för vård och omsorgs prövning.[222]

Behov av uppgifter från Migrationsverket om avslag på ansökningar om arbetstillstånd hos en viss assistansanordnare

Inspektionen för vård och omsorg behöver bättre tillgång till uppgifter från Migrationsverket när myndigheten har avslagit ansökningar om arbetstillstånd hos en viss assistansanordnare på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter. Uppgifter som Inspektionen för vård och omsorg behöver för sin tillståndsprövning och tillsyn rör assistansanordnare och de personer som söker arbetstillstånd för att arbeta hos assistansanordnare. Enligt Inspektionen för vård och omsorg indikerar signaler om skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter att det finns risk för att assistanordnaren är oseriös. Inspektionen för vård och omsorg har till utredningen framfört att myndigheten vanligtvis inte har kännedom om att sådana beslut fattats och därför inte vet om att sådana beslut finns. En uppgiftsskyldighet för Migrationsverket skulle innebära att Inspektionen för vård och omsorg regelmässigt får tillgång till uppgifterna, som ofta har stor betydelse för myndighetens bedömning.

[222] Inspektionen för vård och omsorg (2020) *Mot ett datadrivet arbetssätt* (IVO 2020-12).

4.12.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Samverkan mot viss organiserad brottslighet

Inspektionen för vård och omsorg omfattas inte av förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

Uppgifter från Skatteverket för lämplighetsprövning vid ansökan om och uppföljning av tillstånd

Inspektionen för vård och omsorg har framfört att det saknas bestämmelser som bryter Skatteverkets sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL.[223] Det innebär att Skatteverket inte kan lämna ut de uppgifter som Inspektionen för vård och omsorg har framfört behövs för lämplighetsprövning vid ansökan om och uppföljning av tillstånd.

Ytterligare uppgifter ur belastningsregistret och uppgifter i misstankeregister från Polismyndigheten

Uppgifter i misstankeregistret och belastningsregistret omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § 6 och 3 § OSL.[224] Inspektionen för vård och omsorg har i dag möjlighet att få ut uppgifter från belastningsregistret men har inte direktåtkomst och kan inte heller inhämta uppgifterna på medium för automatiserad behandling.[225] För att myndigheten ska få del av relevanta uppgifter behöver ytterligare brott räknas upp i den förteckningen över brott som Inspektionen för vård och omsorg har rätt att ta del av genom förordningen (1999:1134) om belastningsregister och att även föreståndare eller verksamhetsansvarig i verksamheter enligt LSS ska omfattas av

[223] Det finns i dag *en* sekretessbrytande bestämmelse som särskilt avser skattekontouppgifter. Den infördes efter en hemställan av Inspektionen för vård och omsorg (se 8 § SdbF). Detta är dock ingen *generell* sekretessbrytande bestämmelse, och bryter således inte 27 kap. 1 § - sekretess i andra fall än just för skattekontouppgifter.

[224] Uppgifterna kan också omfattas av sekretess enligt 18 kap. OSL.

[225] Enligt 20 § andra stycket förordningen (1999:1134) om belastningsregister får Inspektionen för vård och omsorg ha direktåtkomst till registret, dock endast i ärenden om prövotid och återkallelse av legitimation enligt 8 kap. 1, 3 eller 4 § patientsäkerhetslagen, i fråga om den som Inspektionen för vård och omsorg enligt 7 kap. 30 § patientsäkerhetslagen överväger att anmäla till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Bestämmelsen som medger tillgång till belastningsregistret påverkar således inte prövningen enligt SoL och LSS.

reglerna för belastningsregister. Det finns inte någon sekretessbrytande regel som ger Inspektionen för vård och omsorg möjlighet att ta del av uppgifter om personer förekommer i Polismyndighetens misstankeregister enligt förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Uppgifter om avslag på ansökningar om arbetstillstånd hos en viss assistansanordnare från Migrationsverket

Enligt Inspektionen för vård och omsorg finns det vanligtvis inte några hinder för att lämna ut uppgifterna i dag. Det saknas dock regler om att Migrationsverket ska lämna ut sådana uppgifter till Inspektionen för vård och omsorg på eget initiativ. Det bör därför införas en uppgiftsskyldighet för Migrationsverket att till Inspektionen för vård och omsorg anmäla avslag på ansökningar om arbetstillstånd hos assistansanordnare på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter. En sådan skyldighet bör införas i UtlL. Avsaknaden av en uppgiftsskyldighet kan vidare innebära att ett översändande av uppgifter, i den mån det innehåller personuppgifter, är oförenligt med dataskyddsförordningen genom att behandlingen saknar rättslig grund.

5 Informationsutbyte för samverkan vid kontroller av arbetsplatser

5.1 Behov av att identifiera vad som begränsar eller hindrar informationsutbytet

Myndigheter har i olika sammanhang lyft fram att sekretess mellan myndigheter utgör ett problem för att kunna samverka och kontrollera arbetsplatser. Vilka uppgifter som myndigheterna haft behov av att utbyta mellan sig har dock först på senare tid konkretiserats. I promemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet[226] kartläggs vilka uppgifter som myndigheterna anser behöver utbytas.

I den här utredningens uppdrag ingår att analysera det behov av informationsutbyte som berörda myndigheter har framfört för att kunna samverka och kontrollera arbetsplatser mer effektivt i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Utredningen har också i uppdrag att analysera hur ett sådant informationsutbyte skulle kunna regleras. För att kunna föreslå relevanta åtgärder behöver det faktiska hindret för informationsutbytet för samverkan vid kontroll av arbetsplatser identifieras. I kapitlet redovisas därför inte bara det behov som myndigheterna tidigare framfört utan också vad myndigheterna anser utgör det rättsliga hindret för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte. Mot bakgrund av utredningens direktiv koncentreras framställningen i denna promemoria på de uppgifter som behövs vid planeringen, genomförandet och efterarbetet av de myndighetsgemensamma kontrollerna. Det innebär att identifierade behov, som syftar till att stärka de olika myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet var för sig, inte omfattas.

[226] Ds 2021:1.

Underlaget för redovisningen av myndigheterna behov och vad som hindrar informationsutbytet utgår från ovan nämnda promemoria och det underlag som i samband med det arbetet lämnades in till Regeringskansliet. Samverkande myndigheter har därefter, inom ramen för den här utredningens arbete, lämnat kompletteringar och förtydliganden som har inkluderats i redovisningen. Det har också under utredningens arbete framkommit att vissa uppgifter redan kan utbytas inom ramen för befintligt regelverk. Det innebär att vissa av de tidigare redovisade behoven inte längre kvarstår. På samma sätt som i kartläggningen av uppgifter som behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen (kapitel 4) baseras redovisningen på det som myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor själva framfört och reflekterar alltså deras respektive bedömningar.

5.2 Myndighetssamverkan vid arbetslivskriminalitet

År 2017 beslutade regeringen att ge åtta myndigheter i uppdrag att utveckla metoder för myndighetsgemensam kontroll i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.[227] Uppdraget gavs till Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket.

I uppdraget ingick bl.a. att ta fram ett stöd till myndigheterna gällande möjligheter till informationsutbyte inom ramen för gällande sekretesslagstiftning. Arbetsmiljöverket fick ett samordnande ansvar. Regeringsuppdraget avslutades i december 2020 och återrapporterades av Arbetsmiljöverket i samråd med övriga myndigheter.[228] Regeringen har därefter beslutat om fortsatt samverkan mellan myndigheterna på området.[229]

[227] Regeringsbeslut A2017/02422/ARM, A2017/00678/ARM, 2017-12-18). Innan regeringsuppdraget 2018–2020 hade Arbetsmiljöverket ett liknande uppdrag att samordna arbetet mot osund konkurrens (A2014/4479/ARM, 2014-12-22).

[228] Arbetsmiljöverket (2020) *Återrapportering – regeringsuppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.

[229] Regeringsbeslut (dnr A2021/00085, 2021-01-14).

5.2.1 Arbetet inom ramen för samverkansuppdraget mot arbetslivskriminalitet

Av Arbetsmiljöverkets rapport framgår att arbetet har organiserats i dels nationella funktioner, dels regionala delar. I gruppen för nationell myndighetsgemensam styrning och samordning beslutas och planeras arbetet på övergripande nivå. Där fattas det även beslut om samordnade nationella kontroller mot riskbranscher eller observerade fenomen. Den nationella arbetsgruppen för metodstöd ansvarar för att utarbeta de metoder, rutiner och stöd som behövs för uppdraget. En särskild nationell arbetsgrupp har till uppgift att utifrån omvärldsanalys och bedömda risker ta fram kriterier för var och hur kontroller bör genomföras samt att följa upp resultaten av dem. Till detta kommer en nationell arbetsgrupp för intern och extern kommunikation.[230]

Medan det strategiska arbetet beslutas och planeras på nationell nivå sker det operativa arbetet med myndighetsgemensamma kontroller på regional nivå i sju s.k. RMS-grupper (regional myndighetssamverkan). De består av representanter från alla myndigheter utom Ekobrottsmyndigheten och är uppdelade efter Polismyndighetens regionindelning. På de regelbundet återkommande mötena beslutas vilka kontroller som ska göras och vilka myndigheter som ska delta på dessa.

5.2.2 Deltagande myndigheter

Inför de myndighetsgemensamma kontrollerna sker ett nationellt analysarbete där risker bedöms på branschnivå och olika kriterier sätts upp för när det ska bli aktuellt med arbetsplatskontroll. Den konkreta planeringen där olika alternativa kontrollobjekt väljs ut görs därefter regionalt.

Varje myndighet utgår från sina egna befogenheter och uppdrag vid genomförandet av myndighetsgemensamma kontroller. Myndigheterna har också olika befogenheter att agera vid kontroller på arbetsplatser vilket innebär att myndigheterna sinsemellan har varierande förutsättningar för att delta och därmed olika vana av

[230] Arbetsmiljöverket (2020) *Återrapportering – regeringsuppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, s. 1–3.

Sid 483(1101)

insatser mot olika former av arbetslivskriminalitet. Vid kontrollerna deltar typiskt sett Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket. Dessa myndigheter har en fältkontrollverksamhet att utgå ifrån. Övriga myndigheter har i regel haft en ”back office-funktion” och funnits tillhands under insatserna. Det förekommer också att myndigheter som inte ingår i den organiserade samverkan deltar, exempelvis kommunala myndigheter såsom räddningstjänsten och miljö- och hälsoskyddsenheter eller Kronofogdemyndigheten.[231]

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen gör kontroller i syfte att säkerställa att stöd som myndigheten beslutar om utbetalas till rätt mottagare på korrekt grund. Arbetsgivare som mottar sådant stöd eller anordnare av arbetsmarknadspolitiska program är skyldiga att ge Arbetsförmedlingen tillfälle att granska verksamheten och lämna uppgifter som behövs.[232] När det gäller beslut om lönebidrag, en form av subventionerad anställning för personer med funktionsnedsättning, krävs att myndigheten besöker arbetsplatsen inför beslut. Ett sådant beslut sker i samråd med arbetsgivaren. Besöket syftar huvudsakligen till att bedöma den arbetssökandes arbetsförmåga i relation till arbetsplatsens förutsättningar men ger också en generell bild av arbetsgivaren. Föranmälda besök görs också under tiden personen arbetar hos den arbetsgivare som får stödet för att stämma av att det fungerar bra för personen som är anställd. Arbetsförmedlingen har emellertid inte något uttalat stöd för att göra kontroller i form av oanmälda besök.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket genomför inspektioner på arbetsplatser i syfte att kontrollera hur väl man följer arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen, regler om olika produkter och regler om utstationering. För

[231] Arbetsmiljöverket (2020) *Återrapportering – regeringsuppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, s. 3.

[232] Se t.ex. 31 § förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb, 47 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och 32 § förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

att utföra tillsyn har Arbetsmiljöverket rätt att få de upplysningar, handlingar och prov som behövs och kan även påkalla undersökningar.[233] Inom denna ram faller emellertid inte att inhämta uppgifter enbart baserat på en begäran från en annan myndighet.

Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet med uppdrag att bekämpa ekonomisk brottslighet. Uppdraget omfattar bl.a. brottsförebyggande arbete avseende ekonomisk brottslighet samt utredning och lagföring av ekonomiska brott. Det brottsförebyggande arbetet bedrivs i samverkan med andra myndigheter, näringslivet, branschorganisationer och den finansiella sektorn. I det brottsförebyggande uppdraget ingår att tillhandahålla viss information om ekonomisk brottslighet till andra aktörer och allmänheten. De misstankar om brott som Ekobrottsmyndigheten utreder är bl.a. bokföringsbrott, skattebrott, vissa typer av bedrägerier och penningtvättsbrottslighet i näringsverksamhet. Andra anmälningar, t.ex. om misstänkta arbetsmiljöbrott handläggs vid Åklagarmyndigheten. Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet bedrivs vid polisoperativa enheter. Myndigheten deltar i dag inte vid arbetsplatsbesök.

Försäkringskassan

I Försäkringskassans uppdrag ingår att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott. För att utreda rätten till ersättning genomför Försäkringskassan kontrollutredningar. Försäkringskassan har rätt att besöka den enskilde i hemmet eller på dennes arbetsplats om det behövs för att kunna bedöma rätten till en ersättning.[234] Syftet med besöket ska vara att träffa den enskilde. Besök får också användas som en kontrollåtgärd vid generellt eller stickprovsmässigt inriktade insatser utan individualiserad prövning i det särskilda ärendet. Det innebär att Försäkringskassan

[233] Se 7 kap. 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160), 21 § arbetstidslagen (1982:673) och 36 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen).
[234] Det gäller alla ersättningar som omfattas av 110 kap. 14 § p. 2 SFB.

har möjlighet att besöka personer som under en viss period har en viss ersättning.[235]

Hembesök och arbetsplatsbesök genomförs i en del kontrollutredningar. Om det är motiverat ur utredningssynpunkt får ett hem- och arbetsplatsbesök som Försäkringskassan gör vara oannonserat.[236]

Försäkringskassan får emellertid inte göra observationer av den försäkrade utan att denne vet om det eller vidta andra åtgärder som har karaktären av spaningsverksamhet.[237]

Jämställdhetsmyndigheten

Jämställdhetsmyndigheten ansvarar bl.a. för nationell samordning av arbetet mot människohandel för alla ändamål. Vidare ansvarar myndigheten för att utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer på området. I arbetet ingår att bistå myndigheter med metodstöd och kompetensutveckling. Myndigheten leder ett nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel (NMT). Andra deltagande aktörer är socialtjänster, Polismyndigheten, hälso- och sjukvården, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket, Arbetsmiljöverket och Skatteverket. Arbetet har till syfte att stärka samhällets insatser mot prostitution och människohandel för alla ändamål.

Jämställdhetsmyndigheten hanterar inte individärenden och har i normalfallet inga uppgifter om enskilda personer eller deras personliga förhållanden. Myndigheten driver en stödtelefon dit yrkesverksamma kan vända sig för stöd i ärenden som rör olika former av människohandel och delfinansierar regionkoordinatorer som arbetar inom socialtjänsten för att stärka och stödja yrkesverksamma i denna typ av ärenden. Regionkoordinatorer har varit med vid vissa myndighetsgemensamma kontroller för att säkerställa att brottsofferperspektivet tillvaratas och se till att utsatta får stöd.

---

[235] Prop. 1996/97:121 *Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen*, s. 32.
[236] Prop.1996/97:121, s. 30.
[237] Prop. 1996/97:121, s. 31.

Migrationsverket

Migrationsverket prövar ansökningar från personer som vill bosätta sig i Sverige, komma på besök, söka skydd undan förföljelse eller ha svenskt medborgarskap.

Migrationsverket saknar befogenheter att genomföra fysiska kontroller såsom inspektioner på arbetsplatser eller liknande. Däremot samverkar myndigheten vid genomförandet av myndighetsgemensamma kontroller och bistår de myndigheter som genomför kontrollerna med eventuell information. Migrationsverket tar även in vissa uppgifter i samband med handläggning av olika sorters ansökningar och ärenden. Vad gäller arbetstillstånd tas uppgifter in om den aktuella anställningen, såsom lön och andra anställningsvillkor. Migrationsverket kan också inhämta information om arbetsgivaren, särskilt när ärendet rör arbete inom en bransch där det är känt att missbruk av regelverket och utnyttjande av arbetstagare kan förekomma. Sådana uppgifter kan exempelvis avse verksamhetens art och omfattning, rörelsens omsättning och resultat samt uppgifter rörande taxering. Uppgifterna används för att kunna bedöma huruvida det handlar om en aktiv verksamhet med möjlighet att anställa ytterligare personal. Det förekommer också att uppgifter rörande arbetsgivare tas in under tiden ett arbetstillstånd gäller, framför allt för att kontrollera att lönekraven är uppfyllda.

Polismyndigheten

Till Polismyndighetens uppgifter hör bl.a. att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal. Det finns flera exempel på verksamhet där polisen inte utreder brott utan finns på plats för att själva upptäcka eller förebygga brottslig verksamhet. Exempel på detta är krogkontroller, trafikkontroller och utlänningskontroller. Dessa tre exempel kan samtliga utföras tillsammans med andra myndigheter, där var och en ansvarar för att göra sina kontroller utifrån relevanta regelverk.

Inre utlänningskontroll genomförs främst för att kontrollera att utlänningar inte vistas eller arbetar i Sverige utan tillstånd, samt för att efterspana personer för vilka det finns ett beslut om avvisning

Sid 487(1101)

eller utvisning som ska verkställas. Hur och när polisen kan utföra inre utlänningskontroll styrs av 9 kap. 9 § UtlL. Vid en sådan kontroll ska det i regel finnas grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig i Sverige eller om det annars finns särskild anledning till kontrollen. Polismyndigheten får vid en utlänningskontroll granska pass och andra handlingar som visar en persons rätt att uppehålla sig i landet. Vid kontroller av arbetsplatser i bedömda riskbranscher ska arbetsgivaren också tillhandahålla vissa handlingar och upplysningar, samt ge tillträde till arbetsplatser och lokaler.

Polismyndigheten bistår också andra myndigheter vid kontroller i form av s.k. handräckning. Polismyndigheten kan i samband med det göra inre utlänningskontroll.

Skatteverket

Skatteverkets beskattningsverksamhet ska fastställa och ta ut skatter, socialavgifter och andra avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas. För att kontrollera att kravet på att använda kassaregister inom kontanthandeln och att skyldigheter avseende personalliggare i vissa branscher fullgörs har Skatteverket möjlighet att genomföra tillsyn och kontrollbesök.[238]

Kravet på kassaregister inom kontanthandeln innebär att majoriteten av de som säljer varor och tjänster mot kontant betalning (vilket även innefattar betalning med exempelvis kontokort) måste använda ett certifierat kassaregister och alltid ta fram ett kvitto som erbjuds kunden. Skatteverket kan, i syfte att kontrollera detta, göra oanmälda kontrollbesök hos näringsidkaren.

Kravet på personalliggare i vissa branscher omfattar restaurangverksamhet, tvätteriverksamhet, fordonsserviceverksamhet, livsmedels- och tobaksgrossistverksamhet, kropps- och skönhetsvårdsverksamhet samt byggverksamhet. En personalliggare ska föras löpande och förvaras i verksamhetslokalen. På så vis ger den en ögonblicksbild av vilka som är verksamma på arbetsplatsen. Syftet är

[238] Enligt uppgift från Skatteverket deltar inte folkbokföringsverksamheten i de myndighetsgemensamma kontrollbesök som sker inom ramen för nu aktuell samverkan. Om reglerna för folkbokföringens kontrollbesök utvidgas, vilket föreslås i SOU 2021:57, skulle det kunna bli aktuellt att delta då det förekommer att personer är bosatta/folkbokförda på arbetsplatser. Det kan innebära att även folkbokföringsverksamheten på sikt kan få liknande behov av att dela information som beskattningsverksamheten.

att minska skattefusk och skatteundandragande samtidigt som personalliggaren bidrar till bättre underlag för Skatteverkets övriga kontrollverksamhet. När Skatteverket gör kontrollbesök med stöd av lagstiftningen är det dokumentationsskyldigheten som kontrolleras. Personalliggare i byggbranschen måste föras elektroniskt, medan företag i övriga branscher även kan föra personalliggare i pappersform.

5.2.3 Arbetsplatsbesök i praktiken

Ett typisk myndighetsgemensamt kontrollbesök inleds med att deltagande myndigheter samlas på en i förväg bestämd plats, varpå polisen först säkrar arbetsplatsen. Polisen har möjlighet att hålla kvar personer som försöker lämna arbetsplatsen när representanter för övriga myndigheter anländer. Typiskt sett anländer ungefär 15 myndighetspersoner till en arbetsplats vid en myndighetsgemensam kontroll. På plats agerar varje myndighet utifrån de befogenheter och det uppdrag respektive myndighet har. I juridisk mening sker alltså flera olika kontroller parallellt – exempelvis en arbetsmiljöinspektion, en utlänningskontroll, en kontroll av personalliggare osv. I samband med kontroller kan misstanke väckas om annan brottslighet eller andra oegentligheter. Exempelvis kan Polismyndigheten upptäcka sådant som väcker misstankar om flera olika brott som annars kanske hade gått oupptäckta.

Efter en kontroll arbetar respektive myndighet vidare med det som de uppdagat och som behöver vidare hantering. I detta skede är processerna i stort sett parallella utifrån respektive myndighets ansvarsområden. När beslut fattas, vilket kan ske efter olika lång tid beroende på ärende och myndighet, är de typiskt sett offentliga och kan lämnas ut till de andra samverkande myndigheterna.

5.3 Situationer när svårigheter att utbyta information aktualiseras

Under arbetet med promemorian Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet tillfrågades de samverkande myndigheterna om vilka de viktigaste utmaningarna var.[239] I princip samtliga myndigheter

[239] Ds 2021:1 *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet*, s. 52–55.

Sid 489(1101)

lyfte fram att informationsöverföring mellan myndigheterna generellt sett varit den största, eller en av de största, utmaningarna att hantera vid samverkan. I promemorian redovisades på ett övergripande plan olika situationer där svårigheter att utbyta information aktualiserats. De nämnda situationerna beskrivs nedan.

Lämnande av tips inför kontroller

En av de situationer där myndigheterna har framfört att det finns svårigheter att utbyta information är vid planeringen av myndighetsgemensamma kontroller. Myndigheternas representanter har behov av att kunna diskutera vilka arbetsplatser som den egna myndigheten har intresse av att kontrollera. Enligt de samverkande myndigheterna begränsas i dag förutsättningarna för sådan planering av gällande sekretessbestämmelser och tillämpningen av dessa. Det medför att vissa myndigheter inte lämnar tips till övriga inför gemensamma kontroller, medan andra anser sig kunna utbyta information. I nuläget är det huvudsakligen Polismyndigheten och Arbetsmiljöverket som lämnar tips till RMS-grupperna.[240]

Myndigheterna beskriver i underlag som utredningen har tagit del av att det saknas möjligheter att föra en öppen dialog om vilka arbetsplatser som bör besökas. Vidare beskrivs att det kan finnas olika uppfattningar inom RMS-grupperna om var kontroller bör göras. Flera myndigheter kan emellertid inte, med hänvisning till sekretess, uppge varför de prioriterar kontroll av en viss arbetsplats framför andra. Det förekommer också att Polismyndigheten inte vill att kontroller genomförs på platser där spaning bedrivs av andra skäl, samtidigt som Polismyndigheten inte kan berätta för övriga myndigheter att det är anledningen. Sammantaget försvårar dessa förhållanden möjligheterna att på ett effektivt sätt göra ett lämpligt urval av kontrollobjekt. Att det är svårt att i förväg utbyta information mellan myndigheter får olika konsekvenser för olika myndigheter. Exempelvis kan Arbetsmiljöverket i stor utsträckning delta i en kontroll utan att känna till några närmare detaljer om varför arbetsplatsen är intressant. Samtidigt kan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan

[240] Arbetsmiljöverket (2020) *Beskrivning av sekretessproblematik vid uppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensamma kontroller för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet* (2020/026643), s. 4.

inte delta utan särskilda skäl, vilket förutsätter att de fått närmare uppgifter om arbetsplatsen i förväg.

Under gemensamma kontroller

En annan situation är genomförandet av kontrollen. I denna fas förekommer det praktiska problem, exempelvis att arbetsgivaren behöver besvara samma fråga flera gånger. Detta eftersom myndigheterna inte kan lämna ut arbetsgivarens svar till varandra. I de fall myndigheterna delar upp sig mellan olika arbetsplatser under en dag kan de typiskt sett inte utbyta informationen efteråt, när erfarenheter från insatserna ska summeras. Även i de fall där en uppgift potentiellt skulle kunna överlämnas till en annan myndighet finns svårigheter. Det beror på att den myndighetsperson som inhämtar informationen redan vid kontrolltillfället behöver bedöma om en uppgift är värdefull för en annan myndighet, om den omfattas av sekretess och om uppgiften kan lämnas över till den andra myndigheten, samt på vilket sätt uppgiften i så fall skulle kunna lämnas över. Detta är tidskrävande och svårt att hantera vid fältarbete. Överlämnandet av information är i dag beroende av att det görs en sekretessbedömning avseende varje enskild uppgift, vilket upplevs som besvärligt med tanke på att det inte är säkert att de som genomför kontrollerna har den juridiska kunskap som behövs.

Resultaten av kontroller

Vid kontrollerna förekommer situationer där de deltagande myndigheterna upptäcker förhållanden som indikerar överträdelser av beslut eller regelverk som någon annan myndighet än de som deltar bör undersöka. Sådana indikationer bedöms vara relativt vanliga, men kan variera i konkretion. Det förekommer att dessa förhållanden, till följd av rådande regelverk och dess tillämpning, inte kommer till rätt myndighets kännedom.

I de fall där en myndighet har fattat ett beslut kan sådan information generellt sett lämnas. Det kan dock ta lång tid och mycket av den information som kan framkomma vid en kontroll är sådan att den kan förhindra felaktiga beslut hos en annan myndighet om uppgiften lämnas på ett väsentligt tidigare stadium.

Sid 491(1101)

5.4 Närmare om myndigheternas behov av uppgifter vid planering, genomförande och efterarbete

I promemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet bearbetades underlaget från myndigheterna i syfte att identifiera situationer där behov av information uppkommer, och vilken typ av information det är frågan om. I promemorian identifierades två huvudsakliga grupper av informationsöverföring: sådan som i en mer direkt mening syftar till planering, genomförande och efterarbete rörande myndighetsgemensam kontroll och sådan som är avsedd att stärka myndigheternas förmåga att arbeta mot arbetslivskriminalitet i vidare mening. I promemorian framhölls att det i redogörelsen inte gjordes några juridiska överväganden kring exempelvis huruvida en viss bestämmelse är tillämplig eller hur värdet av en informationsöverföring ska vägas emot det intresse sekretessen ska skydda. Vidare framhölls att det var myndigheternas motivering av nyttan med en viss överföring, deras bedömning av vilka regelverk som hindrar överföringen samt vilka regelförändringar som behövs för att möjliggöra överföringen av uppgifter som redovisades i promemorian.[241] I promemorian betraktades underlaget som myndighetsgemensamt. I redovisningen refereras därför till avsändaren som *myndigheterna*. Några skäl att betrakta underlaget annat än myndighetsgemensamt i nu förevarande redovisning finns inte.

Utredningen kan konstatera att redovisningen av vilka uppgifter som behövs har lett till att myndigheterna i flera fall själva har inlett ett utredningsarbete för att bilda sig en bättre uppfattning av vilka rättsliga hinder som finns för att utbyta uppgifter de behöver. Eftersom myndigheterna i ett antal fall dragit slutsatsen att det saknas rättsliga hinder för att utbyta uppgifterna överensstämmer nedanstående redovisning av vilka uppgifter som behövs inte helt med redovisningen i promemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet.

Utredningens uppdrag är att närmare analysera behovet av informationsutbyte för att samverka och kontrollera arbetsplatser. Genomgången av myndigheternas behov i denna promemoria omfattar därför inte de behov som syftar till att stärka de olika myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet var för sig. Nedan återges de behov som lyfts fram av myndigheterna som omfattar

[241] För en närmare beskrivning av hur underlaget bearbetats se Ds 2021:1, s. 74–75.

informationsutbyte vid planering, genomförande och efterarbete rörande den myndighetsgemensamma kontrollen. För att kunna bedöma om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket har det tidigare redovisade behovet av utökat informationsutbyte kompletterats med vad som uppgetts vara det rättsliga hindret för informationsutbytet.

5.4.1 Behov av uppgifter vid planering och genomförande

Behov av uppgifter om att ett företag kan vara besöksvärt vid myndighetsgemensam kontroll

Nedan redovisas behovet av informationsutbyte i samband med kontroller av arbetsplatser som samverkande myndigheter framfört.

Tabell 5.1 Myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring: uppgifter om att ett företag kan vara besöksvärt[242]

Myndighet/-er	Behöver utbyta uppgifter om	Från myndighet/-er	Begränsningar eller hinder för informationsutbytet
Samverkande myndigheter, främst Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket	Inkomna tips	Skatteverket, Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen	27 kap. 1 § OSL 35 kap. 1 § OSL 18 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Misstanke om oegentligheter hos ett företag	Arbetsförmedlingen	28 kap. 12 § OSL
Samverkande myndigheter, främst Skatteverket	Innehåll i arbetstagares anmälan om missförhållanden	Arbetsmiljöverket	28 kap. 14 § OSL
Arbetsmiljöverket	För låg lön eller andra missförhållanden som framkommit vid förlängning av arbetstillstånd	Migrationsverket	37 kap. 1 § OSL

[242] Polismyndigheten har också framfört behov av uppgifter om personer som har företag med F-skattsedel men saknar rätt att vistas i Sverige. Skatteverket har uppgett att det inte finns några hinder att ta del av dessa uppgifter men att det kan behövas bättre och tydligare rutiner inom ramen för den samverkan som sker mellan myndigheterna.

Sid 493(1101)

Myndighet/-er	Behöver utbyta uppgifter om	Från myndighet/-er	Begränsningar eller hinder för informationsutbytet
Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen Polismyndigheten	Vilka arbetsplatser Skatteverket har eller planerar att kontrollera	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Ifall det pågår förundersökning på tillsynsobjekt	Ekobrotts-myndigheten	35 kap. 1 § OSL 18 kap. 1 § OSL
Polismyndigheten, Ekobrottsmyndig-heten	Misstänkta brott och brottsanmälningar som inte omfattas av Skatteverkets skyldighet att anmäla brott	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL[243]
Skatteverket, Arbetsmiljöverket	Risker ur säkerhetssynpunkt	Polismyndigheten	35 kap. 1 § OSL 18 kap. 1 § OSL

Källa: Ds 2021:1, s. 79 och myndighetsgemensamt underlag, lista över identifierade behov av informationsöverföring, 8 maj 2020 samt utredningens egen justering och komplettering.[244]

Tips och uppgifter om misstanke om oegentligheter hos ett företag och att ett företag eller arbetsplats bör kontrolleras

Myndigheterna har framfört att möjligheten att utbyta information om ifall en arbetsplats anses lämplig, och att därmed förlägga en myndighetsgemensam kontroll till arbetsplatsen, är ett av de absolut vanligaste behoven av informationsutbyte. Ett exempel på informationsutbyte som de samverkande myndigheterna framfört behov av gäller misstankar om oegentligheter eller att en myndighet anser att ett företag (med adress, organisationsnummer och namn) är besöksvärt på ett mer allmänt plan. Det kan t.ex. handla om tips som inkommit från allmänheten eller uppgifter som Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten eller Skatteverket har från sin egen verksamhet. Det gäller exempelvis information om svart arbetskraft, utländsk arbetskraft och arbetskraft som saknar tillstånd. Vidare kan det handla om misstankar som uppstått hos Arbetsförmedlingen om andra oegentligheter hos ett företag. Det kan även handla om uppgifter som finns i en arbetstagares anmälan om missförhållanden till

[243] Skatteverket har framfört att myndigheten har rätt att göra anmälningar även om det ligger utanför deras skyldighet att anmäla misstänka brott. Beroende på misstankens straffvärde kan möjligheterna emellertid vara begränsade.
[244] Jfr Ds 2021:1, s. 79–80.

Arbetsmiljöverket. I nuläget är det i princip bara Polismyndigheten och Arbetsmiljöverket som lämnar ut tips till RMS-grupperna.

Uppgifter om för låg lön eller andra missförhållanden som framkommit vid förlängning av arbetstillstånd

Information om att en arbetsgivare betalar för låg lön[245] till arbetstagarna kan ha betydelse för myndigheternas bedömning om huruvida en kontroll av arbetsplatsen är lämplig. I Migrationsverkets verksamhet kan det framkomma uppgifter om undermåliga anställningsvillkor. Det kan handla om uppgifter om för låg lön eller andra oegentligheter som framkommit när Migrationsverket handlagt en förlängning av arbetstillstånd. Arbetsmiljöverket anser att uppgifterna bör skickas automatiskt till Arbetsmiljöverket.

Uppgifter om vilka arbetsplatser Skatteverket har eller planerar att kontrollera

Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen och Polismyndigheten har framfört att de har behov av att få uppgifter om vilka arbetsplatser Skatteverket har kontrollerat eller planerar att kontrollera.[246] Myndigheterna önskar ta del av uppgifterna inför en kontroll, med syftet att göra en selektering utifrån besöksvärda arbetsplatser, dvs. att gå från stickprovskontroller till att göra tillsyn. Uppgifterna omfattas enligt Skatteverket av sekretess och kan därför inte lämnas ut.

Uppgifter om det pågår förundersökning på tillsynsobjekt

Uppgifter om att det pågår förundersökning mot tänkta tillsynsobjekt har betydelse för andra myndigheters kontroller inom sina respektive områden. En uppgift om att förundersökning pågår kan emellertid omfattas av sekretess hos de brottsbekämpande myndigheterna, beroende på i vilket skede förundersökningen befinner sig,

[245] Vid handläggning av ansökan om arbetstillstånd ska Migrationsverket bedöma om 1. anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig och 2. lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (2 § 6 kap. UtlL).
[246] Ekobrottsmyndigheten har framfört att om myndigheten ska delta i ett kontrollbesök så finns samma behov även hos dem.

vilket kan hindra att uppgiften lämnas till samverkande myndigheter.

Uppgifter om misstänkta brott och brottsanmälningar

Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har framfört att upptäckta brott inte alltid anmäls till brottsbekämpande myndigheter av Skatteverket om de inte omfattas av Skatteverkets skyldighet att anmäla brott. Skatteverket har framfört att det finns en möjlighet för myndigheten att anmäla även andra brott än de för vilka det föreligger en anmälningsskyldighet. Möjligheterna är emellertid begränsade eftersom sekretess kan hindra att uppgifter som gäller misstanke om brott, som ligger utanför Skatteverkets skyldighet att anmäla, lämnas till brottsbekämpande myndigheter.

Uppgifter om risker ur säkerhetssynpunkt

Det har framförts att det finns behov av informationsutbyte för att garantera säkerheten för den egna personalen vid de gemensamma kontrollerna. Många myndigheter efterfrågar en öppen dialog, framför allt med Polismyndigheten, om vad man kan förvänta sig i samband med insatsen. Det kan exempelvis vara information om att personer som betraktas som farliga kan befinna sig på platsen. Polismyndigheten har framfört att om det rör sig om information som omfattas av underrättelsesekretess kan Polismyndigheten inte alltid lämna ut informationen till övriga deltagande myndigheter även om det finns en viss öppning för att ge sådan information på ett sätt som inte bryter sekretessen.

Behov av korrekta adress- och personuppgifter eller liknande uppgifter

Nedan redovisas det behov av informationsutbyte i samband med samverkan vid kontroller av arbetsplatser som samverkande myndigheter framfört avseende korrekta adress- och personuppgifter eller liknande uppgifter.

Tabell 5.2 Myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring: korrekta adress- och personuppgifter eller liknande uppgifter inför kontroll[247]

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er	Begränsning eller hinder för informationsutbytet
Samverkande myndigheter, främst Arbetsmiljöverket och Polismyndigheten	På vilken adress en verksamhet bedrivs	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Huruvida en verksamhet pågår eller är nedlagd	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Ägare eller faktiskt företrädare för en verksamhet	Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten	35 kap. 1 § och 18 kap. 1--2 §§ OSL
Samverkande myndigheter, främst Polismyndigheten och Skatteverket	Namn och personnummer i utstationeringsregistret	Arbetsmiljöverket	GDPR
Samverkande myndigheter	Verksamma personer eller företag, från personalliggare	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter, främst Arbetsmiljöverket och Polismyndigheten	Anmälda byggarbetsplatser, inklusive möjlighet att efterfråga visst företag	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL

Källa: Ds 2021:1, s. 79 och myndighetsgemensamt underlag, lista över identifierade behov av informationsöverföring, 8 maj 2020 samt utredningens egen justering och komplettering.[248]

Uppgifter om på vilken adress en verksamhet bedrivs samt om en verksamhet pågår eller är nedlagd

För att en kontroll ska vara framgångsrik är det viktigt att myndigheterna kan identifiera den fysiska plats där verksamheten faktiskt bedrivs. Det kan emellertid vara komplicerat eftersom olika myndigheter kan ha motstridiga uppgifter. Myndigheterna har framfört att det kan finnas svårigheter att lokalisera vissa verksamheter,

[247] Samverkande myndigheter har också framför behov av uppgifter om organisationsnummer i de fall som andra myndigheter endast har en adress. Skatteverket har uppgett att det är möjligt att lämna ut uppgiften från beskattningsdatabasen efter en prövning enligt 2 kap. 5 § SdbL (med stöd i 27 kap. 7 § 2 OSL).
[248] För en närmare redovisning av behovet se Ds 2021:1, s. 79–80.

t.ex. en enskild firma eller restaurangverksamhet. Denna svårighet beror till stor del på att den fysiska plats där verksamheten faktiskt bedrivs inte framgår av de uppgifter från SCB som Arbetsmiljöverket har tillgång till.

Skatteverket är den myndighet som i regel har bäst uppgifter om verksamhetsställe. Detta eftersom Skatteverket bl.a. har tillgång till anmälda adresser för kassaregister och gör egna besök för att kontrollera personalliggare. När det gäller byggarbetsplatser är de ofta lokaliserade på ett annat ställe än där det ansvariga företaget har sin registrerade adress. Därför ska byggherrar anmäla varje byggarbetsplats till Skatteverket innan arbetet startar, som en del av kravet på elektroniska personalliggare i branschen. Skatteverket har därför tillgång till adresser som är knutna till själva verksamhetsstället och inte enbart ett företags registrerade adress. Av kontrollbesöksuppgifter från Skatteverket kan också framgå om en verksamhet är nedlagd. Skatteverket bedömer att man på grund av sekretess saknar möjlighet att lämna ut den korrekta adressen till övriga samverkande myndigheter. Det har därför förekommit att Skatteverket har känt till den korrekta adressen för en verksamhet men inte har kunnat lämna ut den trots att övriga myndigheter har varit på väg att rikta en insats mot fel adress eller mot nedlagda eller flyttade verksamheter.

Uppgifter om ägare eller faktisk företrädare för en verksamhet

Uppgifter om ägare och företrädare finns hos Bolagsverket. Det förekommer dock att avvikande uppgifter om vem som är den faktiska företrädaren finns hos t.ex. Ekobrottsmyndigheten eller Skatteverket. För vissa av myndigheterna har sådan information betydelse. När myndigheterna inte känner till den rätte företrädaren för en verksamhet eller individens kopplingar till andra verksamheter kan det leda till att en insats planeras och riktas mot fel personer. För Arbetsmiljöverket är det viktigast med uppgifter om arbetsgivaren, såsom organisationsnummer och legal ägare.

Uppgifter om namn och personnummer i utstationeringsregistret

Samverkande myndigheter har framfört att de har ett behov av namn och personnummer i utstationeringsregistret[249] inför planering av kontroller. Sådan information spelar också roll för att upptäcka personer som har varit i Sverige så pass länge att de ska beskattas i Sverige. Arbetsmiljöverket har framfört att möjligheten att använda utstationeringsregistret på det sätt som varit avsikten, att kunna följa upp att de utstationerade får sina rättigheter tillvaratagna, försvåras av att övriga myndigheter först behöver begära ut uppgifterna. De aktuella uppgifterna i utstationeringsregistret omfattas inte av sekretess. Arbetsmiljöverkets bedömning är emellertid att det på grund av dataskyddsförordningen inte är möjligt att på eget initiativ lämna ut personuppgifter från exempelvis utstationeringsregistret till andra myndigheter elektroniskt. Detta eftersom det inte är ett uttryckligt ändamål med uppgiftsbehandlingen.

Uppgifter om verksamma personer eller företag från personalliggare

Av det underlag som utredningen har tagit del av framgår att myndigheterna vid kontroller har upptäckt att personer som är registrerade som arbetslösa i själva verket arbetat. Möjligheter att utbyta den här typen av information skulle t.ex. möjliggöra för Arbetsförmedlingen att förhindra felaktiga utbetalningar av lönestöd och aktivitetsstöd. För Arbetsmiljöverkets del skulle utbyte av sådan information innebära att tillsyn enligt arbetstidslagen (1982:673) och utstationeringslagen kan utföras mer effektivt.[250]

[249] I 12 § utstationeringslagen anges att en arbetsgivare ska anmäla en utstationering till Arbetsmiljöverket senast när en utstationerad arbetstagare påbörjar sitt arbete i Sverige. Se SOU 2019:25 *Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet*, s. 210–213 för en närmare beskrivning.

[250] Skatteverket har framfört att det behövs ett tydliggörande av statusen hos en personalliggare. Skälet till detta är att både myndigheter och privata aktörer visar ett stort intresse i att få ta del av uppgifter i personalliggaren och i sin tur använda informationen för sina ändamål. Skatteverket framhåller att systemet med personaliggaren i grunden är ett system som ska ligga till grund för skattekontroll. När uppgifter ur personalliggaren efterfrågas och används från andra aktörer så kan det finnas en risk att uppgifter kan komma att användas för helt andra ändamål än som avses.

Uppgifter om anmälda byggarbetsplatser, inklusive möjlighet att efterfråga uppgifter om visst namngivet företag

Arbetsmiljöverket har framfört att myndigheten har behov av att löpande få ta del av uppgifter från Skatteverket för att hitta verksamma byggarbetsplatser och underentreprenörer i sin tillsyn. Anmälningsplikten till Arbetsmiljöverket och Skatteverket skiljer sig åt på ett sätt som innebär att Skatteverket bör få in fler anmälningar än Arbetsmiljöverket. Skatteverket har framfört att uppgifter om anmäld byggarbetsplats (geografiskt läge) omfattas av sekretess. När det gäller frågor om vilka företag som är verksamma på arbetsplatsen framgår av anmälan till Skatteverket endast uppgifter om vilket företag som är byggherre enligt SFL. Även denna uppgift omfattas av sekretess. Vidare har Skatteverket framfört till utredningen att övriga aktörer, dvs. vilka andra entreprenörer som är verksamma på byggarbetsplatsen, inte framgår av anmälan.

Behov av uppgifter om statligt stöd på arbetsplatsen

Nedan redovisas det behov av informationsutbyte i samband med samverkan vid kontroller av arbetsplatser som samverkande myndigheter framfört. Denna kategori av identifierade behov berör den del av samverkan som handlar om planering och genomförande av kontroll och där det kan vara till nytta om Arbetsförmedlingen kan lämna ut uppgifter om huruvida företag som är verksamma på arbetsplatsen erhåller statligt stöd till andra samverkande myndigheter.

Tabell 5.3 Myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring: uppgifter om statligt stöd på arbetsplatsen

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er	Redovisat hinder för informationsutbytet
Samverkande myndigheter	Personer med arbetsmarknadspolitiska stöd på ett företag	Arbetsförmedlingen	28 kap. 12 §OSL
Samverkande myndigheter	Att ett företag nekats att anställa med stöd och varför	Arbetsförmedlingen	28 kap. 12 § OSL
Samverkande myndigheter	Att ett företag haft stöd för anställning men att beslutet avbrutits och varför	Arbetsförmedlingen	28 kap. 12 § OSL

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er	Redovisat hinder för informationsutbytet
Samverkande myndigheter	Att ett företag har praktikplatser eller arbetsträningsplatser	Arbetsförmedlingen	28 kap. 12 § OSL

Källa: Ds 2021:1, s. 79 och myndighetsgemensamt underlag, lista över identifierade behov av informationsöverföring, 8 maj 2020 samt utredningens egen justering och komplettering.[251]

Uppgifter om beslut om arbetsmarknadspolitiska stöd

De samverkande myndigheterna har framfört att det finns ett behov av att Arbetsförmedlingen ska kunna lämna ut uppgifter om det förekommer arbetsmarknadspolitiska stöd hos det företag som ska besökas. Andra uppgifter som behövs är om ett företag nekats stöd för att anställa, uppgifter om att ett företag tidigare haft stöd för en anställning samt uppgifter om att ett företag har praktikplatser eller arbetsträningsplatser. Myndigheterna har också ett behov av att få ta del av motiveringen i enskilda beslut. Därutöver har Polismyndigheten uttryckt ett särskilt intresse av att få ta del av uppgifter om vilka enskilda personer som anställs i ett visst företag med hjälp av statligt stöd. Uppgifterna bedöms kunna bidra med värdefull bakgrundsinformation till övriga myndigheter. Om Arbetsförmedlingen kan lämna ut information om att det finns stöd på en arbetsplats kan det i högre utsträckning möjliggöra att Arbetsförmedlingen kan medverka på plats vid kontroller. Arbetsförmedlingen har uppgett att de efterfrågade uppgifterna omfattas av sekretess och därför inte kan lämnas ut eller på annat sätt röjas av Arbetsförmedlingen.

5.4.2 Behov av uppgifter i efterarbetet av en myndighetsgemensam kontroll

Behov av uppgifter om förhållanden på arbetsplatsen efter kontroll

Myndigheterna har framfört att när en myndighetsgemensam kontroll är genomförd har det typiskt sett framkommit uppgifter som även de myndigheter som inte varit på plats skulle behöva få del av. Nedan redovisas det behov av informationsutbyte i samband med

[251] För en närmare redovisning av behovet se Ds 2021:1, s. 79–80.

Sid 501(1101)

samverkan vid kontroller av arbetsplatser som samverkande myndigheter framfört behöver utbytas efter kontroller.

Tabell 5.4 Myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring: uppgifter om förhållanden på arbetsplatsen efter kontroll

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er	Redovisade hinder för informations-utbytet
Migrationsverket	Vilken arbetsplats som besökts, påträffade brister, tredjelandsmedborgare som arbetat på arbetsplatsen	Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten, Skatteverket	GDPR 27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Att det bor människor i verksamhetslokaler som inte passar som bostad	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Att personal avviker i samband med kontroller (misstanke om att personer inte har rätt att arbeta i Sverige)	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Vilka företag och underentreprenörer som påträffats vid besök på arbetsplatser	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Arbetsförmedlingen	Om en viss anställd fanns på plats vid kontroll	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Arbetsförmedlingen	Person, namn och period från personalliggare kopplat till myndighets-gemensam kontroll	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Uppgift om verksamma på arbetsplatsen	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL

Källa: Ds 2021:1, s. 79 och myndighetsgemensamt underlag, lista över identifierade behov av informationsöverföring, 8 maj 2020 samt utredningens egen sammanställning.[252]

Uppgifter om sådant som framkommit vid kontroll

De samverkande myndigheterna har framfört att det även vid arbetet efter de gemensamma kontrollerna uppstår svårigheter med att få en helhetsbild av insatsen. När en kontroll har genomförts behöver information som framkommit utbytas med de myndigheter som inte

[252] Jfr Ds 2021:1, s. 79–80.

själva har varit med vid besöket. Till viss del kan uppgifter lämnas ut i samband med att myndigheterna fattar olika typer av beslut som vanligtvis är offentliga. Det dröjer dock olika länge innan ett ärende har nått fram till beslut på de olika myndigheterna. Informationen som samlas in vid insatsen skulle behöva utbytas i ett betydligt tidigare skede.

Uppgifter om personnummer för individer som påträffas vid en insats kan, enligt de samverkande myndigheterna, i regel inte lämnas från någon av de myndigheter som deltagit vid kontrollen till de myndigheter som inte varit med på arbetsplatsen. Det gäller även uppgifter om vilka företag och underentreprenörer som påträffats vid besök på arbetsplatser eller uppgifter om tredjelandsmedborgare påträffats på arbetsplatsen. Vidare har myndigheterna framfört att uppgifter om att verksamhetslokaler förefaller användas som bostäder är en indikation på förekomst av arbetslivskriminalitet. Ytterligare ett exempel på uppgifter som myndigheter behöver är information om att personal avviker i samband med kontroller eftersom det kan leda till en misstanke om att personer inte har rätt att arbeta i Sverige.[253]

Arbetsförmedlingen har framfört att myndigheten har behov av uppgifter från personalliggare (person, namn och period) om en viss anställd fanns på plats vid kontroll.

Uppgifter om att en person befunnit sig på en arbetsplats och samtidigt haft hel sjukpenning eller hel sjukersättning kan t.ex. vara en indikation på felaktigheter som kan eller bör kontrolleras av Försäkringskassan.

5.5 Rättsliga begränsningar och hinder för informationsutbyte

5.5.1 Skatteverkets förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser

Såsom framgår av ovanstående inventering har Skatteverket ett antal uppgifter som andra myndigheter har behov av. Skatteverket kan t.ex. ha fått tips eller upptäckt information vid sina egna kontroller som

[253] Migrationsverket har framfört att informationsutbytet ser olika ut i olika regioner. Det skiljer sig åt vad gäller om, på vilket sätt och när myndigheten får information från kontroller. Handläggare inom vissa RMS-grupper får information inför och efter kontroller skriftligt eller muntligt.

skulle vara av värde att lämna ut till andra myndigheter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser. Skatteverket har framfört att sekretess förhindrar medverkan vid myndighetsgemensam dialog om vilka arbetsplatser som ska besökas. Eftersom Skatteverket ofta har tillgång till relevant information, men inte kan utbyta den med övriga myndigheter, försämras förutsättningarna för att välja rätt kontrollobjekt.

Begränsade möjligheter att tillämpa generalklausulen

Av de uppgifter som är aktuella omfattas merparten av absolut sekretess enligt bestämmelser i 27 kap. OSL. I de flesta fall saknas särskilda sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör ett utlämnande. Det innebär att en prövning av utlämnande i dag får göras enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att den infördes som en direkt följd av att sekretessen mellan myndigheter kom att regleras i lag redan innan heltäckande bestämmelser avseende utbyte av hemliga uppgifter mellan myndigheter var på plats. För att undvika att det uppkom oförutsedda hinder i myndigheternas verksamhet med anledning av sekretess infördes generalklausulen som en sorts ventil. Utgångspunkten för förslaget var att regelmässigt uppgiftsutbyte av hemliga uppgifter mellan myndigheter skulle vara författningsreglerat i särskild ordning. Det är därför bara i undantagsfall och när det kan anses tillräckligt motiverat som generalklausulen kan tillämpas för att möjliggöra regelmässiga utlämnanden. I sådana fall måste den intresseavvägning som ska göras, dvs. den mottagande myndighetens behov av uppgiften i förhållande till det intresse som sekretessen ska skydda, ske på förhand.[254] För att det ska vara möjligt att göra en sådan avvägning på förhand anser Skatteverket att det måste vara fråga om ett fåtal uppgifter där det är tydligt vilket intresse som sekretessen för uppgifterna avser att skydda. Även intresset av att lämna ut uppgifterna måste vara väldefinierat. Skatteverket menar att det med hänsyn till bestämmelsens syfte att undvika oförutsedda hinder ligger i sakens natur att ett regelmässigt uppgiftsutbyte endast kan ske när det finns en avsikt att reglera ett

[254] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 91 och 357. Se även kapitel 2 för en närmare beskrivning.

utlämnande, dvs. att det finns ett pågående arbete att ta fram en reglering. Det är inte tillräckligt att ett behov har identifierats.

Rättslig grund för behandlingen

I de fall där det finns bestämmelser som säger att uppgifter ska eller får lämnas ut har regeringen gjort bedömningen att den behandling av personuppgifter som ett utlämnande innebär är tillåten enligt bestämmelserna i dataskyddsförordningen. Regeringen har i samband med införandet av bestämmelserna i nationell rätt gjort bedömningen att behandlingen ska vara tillåten, antingen för att utlämnandet sker för ett ändamål som ska anses vara förenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlats in, dvs. att behandlingen är förenlig med finalitetsprincipen, eller för att det föreligger förutsättningar att göra ett undantag från principen och att behandlingen därför ska vara tillåten trots att det inte är fråga om förenliga ändamål.[255] Bedömningen av om det föreligger en rättslig grund för en vidare behandling av insamlade uppgifter är en del av bedömningen enligt finalitetsprincipen. Det innebär att i de fall ett utlämnande kan ske med stöd av en bestämmelse i lag eller förordning som säger att uppgifter ska lämnas ut, t.ex. 6 kap. 5 § OSL eller får lämnas ut, t.ex. 10 kap. 27 § OSL så får både finalitetsprincipen och kravet på att det ska föreligga en rättslig grund för behandlingen anses vara uppfyllda.

Uppgifter till Migrationsverket

Migrationsverket har framfört att myndigheten behöver få uppgifter från Skatteverket om vilken arbetsplats som besökts och vilka brister som påträffats. Migrationsverket har ett särskilt behov av uppgifter om tredjelandsmedborgare som arbetat på arbetsplatsen. Skatteverket har uppgett att uppgifterna inte kan lämnas ut av de ovan redovisade skälen. Inte heller kan uppgifterna lämnas ut med stöd av bestämmelsen i 8 b § första stycket SdbF. Enligt bestämmelsen får uppgifter från beskattningsdatabasen lämnas ut till Migrationsverket om det behövs för beräkning eller kontroll av dagersättning. Vilka uppgifter som får lämnas ut begränsas dock i andra stycket.

---

[255] Jfr prop. 2017/18:95 *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning*, s. 47–48 och 55–56.

Uppgifter till Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har framfört att det finns ett behov av att ta del av uppgifter om en viss anställd fanns på plats vid kontrollen samt uppgifter om person, namn och period från personalliggare vid myndighetsgemensamma kontroller. Gentemot Arbetsförmedlingen finns, enligt 8 c § första stycket SdbF, en skyldighet att lämna ut uppgifter från beskattningsdatabasen. Skyldigheten gäller i den utsträckning uppgifterna behövs för beräkning eller kontroll av stöd till vissa arbetsgivare. På samma sätt som gentemot Migrationsverket finns emellertid en begränsning av vilka uppgifter som Skatteverket ska lämna till Arbetsförmedlingen. Uppgifterna som Arbetsförmedlingen efterfrågar kan därmed inte lämnas ut med stöd av bestämmelsen.[256]

Uppgifter till Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten

Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har utryckt vissa behov av uppgifter om misstänkta brott och brottsanmälningar för vilka Skatteverket inte har en reglerad anmälningsskyldighet. Skatteverket har framfört att när det gäller brottsanmälningar kan uppgifter som gäller en misstanke om ett begånget brott lämnas ut med stöd av 10 kap. 24 § OSL om fängelse är föreskrivet för brottet och brottet kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. De efterfrågade uppgifterna kan också i vissa fall lämnas ut med stöd av generalklausulen. Enligt förarbetsuttalanden är det möjligt att i vissa fall tillämpa den för att lämna ut uppgifter även när påföljden av det misstänkta brottet inte kan antas föranleda annat än böter.[257]

Uppgifter till Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket har framfört att de löpande behöver få ta del av uppgifter för att hitta verksamma byggarbetsplatser, underentreprenörer osv. i sin tillsyn. Skatteverket har framfört att om Arbetsmiljöverket får dessa uppgifter från Skatteverket skulle det innebära att Skatteverket lämnar över fler uppgifter än vad lagstiftaren ansett

[256] Se också i avsnitt 5.5.4 avseende den begränsning som sekretessen i 28 kap. 12 § OSL innebär för Arbetsförmedlingens möjligheter att efterfråga uppgifter från andra myndigheter.
[257] Prop. 1983/84:142 *Om ändring i sekretesslagen (1980:100) m.m.*, s. 32.

vara nödvändigt att inkludera i den anmälningsplikt som företag har gentemot Arbetsmiljöverket. Sekretessen hos Skatteverket avser att skydda inte bara en byggherre utan även de som får arbetet utfört. Skatteverket menar därför att intresset av att lämna ut uppgifterna inte kan anses ha företräde framför det intresse som sekretessen avser att skydda och att uppgifterna, som omfattas av sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL, inte kan lämnas ut regelmässigt på Skatteverkets initiativ med stöd av generalklausulen.

5.5.2 Arbetsmiljöverkets förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser

Den ovan gjorda inventeringen av behov av informationsutbyte visar att det finns vissa uppgifter som Arbetsmiljöverket har som andra myndigheter behöver. Det gäller namn och personnummer i utstationeringsregistret, uppgifter i arbetstagares anmälan om missförhållanden och uppgifter som framkommer vid arbetsplatsbesök.

När det gäller uppgifter om namn och personnummer i utstationeringsregistret och uppgifter som framkommer vid arbetsplatsbesök bedömer Arbetsmiljöverket att det inte finns någon sekretessbestämmelse som hindrar att Arbetsmiljöverket lämnar ut uppgifter till samverkande myndigheter. Däremot anses dessa personuppgifter till följd av dataskyddsregleringen inte kunna lämnas ut löpande och elektroniskt då det, enligt Arbetsmiljöverket, inte är ett uttryckligt ändamål med uppgiftsbehandlingen.

I fråga om uppgifter i arbetstagares anmälan om missförhållanden finns det redovisade hindret i 28 kap. 14 § OSL. Av paragrafen framgår att sekretess gäller hos myndigheter som har till särskild uppgift att verka för arbetarskydd i ärende enligt lagstiftningen om arbetsskadeförsäkring, om arbetsmiljön eller om reglering av arbetstid eller annars i ärende om arbetarskydd för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. Vid en sådan myndighet gäller sekretess också för arbetstagares anmälan i ärende om arbetarskydd. Sekretessen för arbetstagares anmälan är absolut och enligt Arbetsmiljöverket kan inte uppgifterna lämnas med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

5.5.3 Polismyndighetens och Ekobrottsmyndighetens förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser

Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten förfogar över ett antal uppgifter som andra myndigheter har uppgett att de har behov av. Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten har framfört att de aktuella uppgifterna omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL. De kan även omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1–2 § OSL beroende på om en förundersökning är inledd och i sådana fall i vilket skede förundersökningen befinner sig.

Det har framförts till utredningen att Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten skulle kunna lämna ut uppgifter i en större utsträckning om det för samarbetet mot arbetslivskriminalitet fanns en likartad lagstiftning som för samverkan mot viss organiserad brottslighet.[258] Uppgifter som i dag kan lämnas ut av Ekobrottsmyndigheten inom ramen för samverkan mot viss organiserad brottslighet är tips om tillsynsvärda objekt, om det pågår förundersökning på tillsynsobjekten, vilka personer som är faktiska företrädare och annan underrättelseinformation kring tilltänkta tillsynsobjekt.[259]

5.5.4 Arbetsförmedlingens förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser

Arbetsförmedlingen har uppgifter om förekomsten av statligt stöd på en arbetsplats som andra myndigheter har uppgett att de har behov av. Arbetsförmedlingen kan inte lämna ut sådana uppgifter då de omfattas av sekretess enlig 28 kap. 12 § OSL. Arbetsförmedlingen har uppgett att det inte är möjligt för myndigheten att bekräfta vilka arbetsgivare som har beviljats lönestöd för vissa anställda om myndigheten inte först har en misstanke om felaktig utbetalning eller annan oegentlighet.[260]

---

[258] Här åsyftas lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, LUS.

[259] Arbetsmiljöverket (2020) *Beskrivning av sekretessproblematik vid uppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensamma kontroller för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet* (2020/026643).

[260] Arbetsförmedlingens svar på frågor om arbetet mot arbetslivskriminalitet (dnr. 2020/0024952).

Bestämmelsen i 28 kap. 12 § OSL har ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att huvudregeln är sekretess. Det finns inte heller något undantag för beslut i ärendet på samma sätt som gäller för stöd vid korttidsarbete (se 28 kap. 12 § andra stycket OSL). Bestämmelsen hindrar handläggare på plats att lämna ut information till övriga myndigheter eftersom utgångspunkten är att sekretess gäller mellan de olika myndigheterna även vid kontroller. Arbetsförmedlingen har emellertid uppgett att generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL kan vara tillämplig i enskilda fall.

5.5.5 Migrationsverkets förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser

Arbetsmiljöverket har redovisat att myndigheten har behov av uppgifter om för låg lön eller andra missförhållanden som framkommit vid förlängning av arbetstillstånd hos Migrationsverket.

Migrationsverket har framfört att sådana uppgifter, om de kan kopplas till en person, omfattas av sekretess enligt 37 kap. 1 § OSL. Uppgifter om arbetsgivaren kan, enligt Migrationsverket, bara lämnas ut om det görs utan koppling till identifierbara arbetstagare. Ett sådant utlämnande av uppgifter om arbetsgivaren kan exempelvis ske till Arbetsmiljöverket om det rör undermåliga arbetsvillkor eller till Skatteverket vid indikationer på s.k. grått företagande.[261] Migrationsverket har emellertid uppgett att sådana uppgifter möjligen kan lämnas ut till andra samverkande myndigheter med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL i enskilda fall.[262]

5.5.6 Särskilt om möjligheten att lämna ut uppgifter om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp ska underrättelse om detta,

---

[261] Arbetsmiljöverket (2020) *Beskrivning av sekretessproblematik vid uppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensamma kontroller för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet* (2020/026643).

[262] Migrationsverket har uppgett att det för ett effektivt informationsutbyte behövs en sekretessbrytande bestämmelse, t.ex. en uppgiftsskyldighet.

enligt FUT-lagen, lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet.

Både vid själva kontrollerna av arbetsplatser och i det gemensamma arbetet mer generellt kan situationer uppstå där underrättelser ska lämnas av de myndigheter som omfattas av lagen. I regel överlämnar de flesta av myndigheterna underrättelser om det finns anledning att anta att fel har begåtts i relation till den mottagande myndighetens regelverk. Det har emellertid framförts att det finns skillnader i hur lagen tillämpas vilket i praktiken innebär att vissa myndigheter lämnar mer information andra.[263] De myndigheter som inte omfattas av underrättelseskyldigheten lämnar ut uppgifter med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL i situationer där sådant utlämnande är möjligt.

[263] Ds 2021:1, s. 71.

6 Informationsutbytet mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver förbättras

6.1 Om analysen, bedömningen och det fortsatta arbetet

Utredningen har i uppdrag att göra en översyn av de regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte och bedöma om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket.

I kapitlet redovisar utredningen sin analys av vad som begränsar eller hindrar informationsutbytet och utredningens bedömning av om fler uppgifter kan lämnas inom ramen för det befintliga regelverket eller om det behövs författningsändringar. Utredningens bedömning görs på ett generellt plan. Någon rättslig bedömning av vilka enskilda uppgifter som kan lämnas inom ramen för det befintliga regelverket eller vilka enskilda uppgifter som eventuella författningsändringar bör omfatta redovisas inte. En sådan bedömning kommer göras i samband med förslag på författningsändringar i slutredovisningen. Kapitlet avslutas med en kort beskrivning av utredningens fortsatta arbete.

6.2 Utredningens analys av vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

Under utredningens arbete har ett antal begränsningar och hinder som försvårar ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte framkommit. De framförda orsakerna varierar och bilden av vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet är mångfasetterad. De rättsliga hindren är de mest framträdande. Begränsningar i lagstiftningen är likväl enbart en aspekt bland andra som försvårar informationsutbytet. I vissa avseenden saknas också en tydlig bild av vad i lagstiftningen som utgör hindret.

Parallellt med utredningens arbete har vissa myndigheters tolkning av vilka uppgifter som är möjliga att utbyta utvecklats och behoven har i vissa fall minskat. De redovisade behoven har därför justerats då myndigheterna, efter en närmare rättslig analys, ansett att vissa behov kan tillgodoses redan inom ramen för befintligt regelverk. I flera fall har det också av underlaget framgått att det inte föreligger rättsliga hinder utan att det behövs andra åtgärder för att få till stånd ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte.

De hinder som identifierats kan mot denna bakgrund delas in i tre grupper. Vid sidan av rättsliga hinder handlar det om hinder förknippade med tekniska förutsättningar och hinder kopplade till tillämpningen av regelverket.[264]

6.2.1 Det finns tillämpningsproblem som begränsar de nuvarande möjligheterna till informationsutbyte

Prövningen av om en uppgift kan lämnas ut i enskilda fall kräver många gånger hög individuell kunskap om regelverken

De rättsliga förutsättningarna för informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor styrs av bestämmelser om offentlighet och sekretess samt bestämmelser om hur person-

[264] Se också Brottsförebyggande rådets rapport (2021) *Informationsdelning mellan polis och socialtjänst* (Rapport 2021:2). I studien bekräftas att många aktörer upplever att sekretessen genomgående utgör ett hinder för informationsdelning i det brottsförebyggande arbetet. Rapporten visar en mångfasetterad bild som bl.a. inkluderar kunskapsbrist, osäkerhet och olika tolkningar kring befintlig lagstiftning.

uppgifter ska och får behandlas.[265] Många uppgifter som hanteras inom en myndighet är sekretessreglerade. Vid prövningen av om en sekretessreglerad uppgift är sekretessbelagd i det enskilda fallet ska det ske en prövning utifrån det skaderekvisit som gäller för uppgiften. Om en uppgift är sekretessbelagd ska en prövning om uppgiften ändå kan lämnas ut med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse ske. För att tillgodose myndigheternas informationsbehov finns ett stort antal bestämmelser som gör det möjligt att utbyta uppgifter. Det finns både bestämmelser om uppgiftsskyldighet som med stöd av 10 kap. 28 § OSL bryter sekretess och andra sekretessbrytande bestämmelser. I de fall en uppgiftsskyldighet inte finns är det vanligtvis nödvändigt att göra en bedömning av om en myndighets intresse av att ta del av en sekretessbelagd uppgift hos en annan myndighet väger tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda.

Utöver sekretessregleringen finns det också ett flertal författningar som reglerar på vilket sätt informationsutbytet får ske. Innan ett utlämnande av uppgifter sker måste därför också de begränsningar som följer av regelverket om behandling av personuppgifter beaktas. Bestämmelser om personuppgiftsbehandling finns i olika lagar och förordningar och reglerar på vilket sätt uppgifter kan lämnas ut.

Vem som inom en myndighet ska eller får lämna information till andra myndigheter är inte reglerat i lag.[266] Vid sidan av mer rutinmässigt utlämnande som sker genom digitala tjänster för ändamålet, sker informationsutbyte mellan enskilda tjänstemän som ska bedöma förutsättningarna för att lämna ut informationen. Som framgår ovan är den prövning som ska göras när uppgifter lämnas ut många gånger omfattande och komplex. Det innebär att när en enskild handläggare prövar ett utlämnande behöver denne ha god och bred kunskap både om bestämmelser om sekretess och bestämmelser om personuppgiftsbehandling. I flera fall krävs vid bedömningen dessutom inte bara kunskaper om den egna verksamhetens regelverk. Handläggaren behöver många gånger också ha kunskap

[265] Arbetslöshetskassornas verksamhet ska vid tillämpningen av OSL jämställas med myndigheter vid prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem (2 kap. 4 § OSL, jfr bilagan till OSL).

[266] Prop. 1979/80:2, Del A, s. 362. Myndigheter har emellertid ofta i sin arbetsordning närmare reglerat i vilken utsträckning enskilda tjänstemän ska kunna lämna uppgifter till andra myndigheter och i vad mån uppgiftslämnandet ska ankomma på myndighetens ledning.

Sid 513(1101)

om hur uppgifterna, efter de utlämnats, skyddas hos den mottagande myndigheten samt hur uppgifterna får behandlas där, för att göra en riktig bedömning.

Regelverket har med tiden blivit svåröverskådligt

Utredningen kan konstatera att sedan sekretess mellan myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar närmare kom att regleras genom införandet av den numera upphävda sekretesslagen (1980:100), har ett stort antal bestämmelser som gör det möjligt att utbyta uppgifter införts. En stor del av det informationsutbyte som sker för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemet sker med stöd av bestämmelser om uppgiftsskyldighet vilket innebär att bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL blir tillämplig. Enligt bestämmelsen hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter bygger som utgångspunkt på överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och huruvida den mottagande myndighetens behov generellt kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. Det har också införts ett stort antal bestämmelser om hur myndigheter ska få åtkomst till uppgifterna, dvs. genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling. Allt eftersom nya bestämmelser införts har regelverket blivit mer svåröverskådligt.

Det finns utrymme för olika tolkningar av bestämmelserna och begränsad praxis till vägledning

Under utredningens arbete har flera myndigheter framfört att det nuvarande regelverket i många fall ger utrymme för olika tolkningar. Det gäller både om en bestämmelse är tillämplig och vilka närmare uppgifter som i sådana fall kan utbytas. Det kan handla om olika tolkningar inom en myndighet om t.ex. bestämmelsernas räckvidd,

dvs. vilka situationer och vilka uppgifter som sekretessen omfattar. Det kan också handla om att olika myndigheter gör olika tolkningar av lagstiftningen.

Så är fallet när det gäller tolkningen av vilka uppgifter som får lämnas ut med stöd av FUT-lagen. Av bestämmelsen i 3 § framgår att om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Det har till utredningen framförts att det finns en skillnad i hur bestämmelsen tillämpas. Det gör att vissa myndigheter lämnar ut mindre information än andra. Flera myndigheter överlämnar information om det finns skäl att anta att fel har begåtts i relation till den mottagande myndighetens regelverk. En annan tolkning som görs är att information inte ska lämnas såvida det inte finns kännedom om att det faktiskt finns ett beslut som kan vara felaktigt.[268] Ett annat fall är att olika myndigheter gör olika tolkningar i vilka fall LUS kan tillämpas.

En bidragande faktor till att det finns olika tolkningar av när uppgifter kan utbytas mellan myndigheter är att praxis på området är begränsad. En myndighet får överklaga en annan myndighets beslut att inte få ta del av en handling eller på annat sätt få del av en uppgift (6 kap. 7 § andra stycket OSL). Vid tvist mellan statliga myndigheter förs talan hos regeringen. Rätt att överklaga en myndighets beslut att vägra lämna ut en handling eller en uppgift anses föreligga oavsett vilka omständigheter som har anförts som skäl för beslutet. Bestämmelsen bör exempelvis kunna tillämpas när oenighet mellan myndigheter har sin grund i olika uppfattning om huruvida uppgiftsskyldighet föreligger enligt någon lag eller förordning.[269] När det gäller informationsutbyte mellan olika myndigheter är det dock, enligt vad som framkommit i utredningens kontakter med myndigheter, ovanligt att den som nekats information begär att få ett överklagbart beslut från myndigheten.[270]

---

[267] Se t.ex. Arbetsförmedlingen (2019) *En fråga om okunnighet, otydlighet och orimlighet – En analys av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om arbetsförmedling* (Af-2019/0021 5365).

[268] Se också Ds 2021:1, s. 71.

[269] Prop. 1981/82:186 *Om ändring i sekretesslagen (1980:100), m.m.*, s. 60.

[270] Jfr Brottsförebyggande rådets rapport (2021) *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis, i brottsförebyggande arbete med barn och unga* (Rapport 2021:1).

Sid 516(1101)

Ett skäl till att myndigheter inte begär ett överklagbart beslut och därefter överklagar beslutet kan vara att det ofta handlar om snabba utlämnandefrågor där det sällan finns tid att invänta en överklagandeprocess. Behovet av uppgifterna kan hinna bli inaktuellt innan beslutet kommer. I förlängningen innebär det att vägledning i form av praxis uteblir.

Tillämpningsproblem tillsammans med det personliga straffansvaret begränsar och hindrar informationsutbyte

Att bryta mot ett förbud att lämna ut sekretessbelagda uppgifter är, med vissa undantag, straffsanktionerat. I 14 kap. 2 § första stycket OSL finns en hänvisning till brottsbalken (1962:700). Den som röjer en uppgift, som denne är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, kan dömas för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år.[271]

Inför rutinmässigt utlämnande av uppgifter genom digitala tjänster görs vanligen en omfattande rättslig analys. Därefter kan utlämnandet ske kontinuerligt utan att nya analyser behöver göras. För andra situationer än sådana rutinmässiga digitala utlämnanden, har utredningen konstaterat att prövningen av om en uppgift kan lämnas ut många gånger kräver att en enskild handläggare har hög individuell kunskap om flera olika regelverk. Det har därutöver konstaterats att regelverket delvis blivit svåröverskådligt och komplicerat.

Det är därför viktigt att enskilda tjänstemän som under straffansvar prövar frågor om utlämnande, får väl underbyggd vägledning i sitt beslutsfattande. När det finns utrymme för olika tolkningar av bestämmelserna, och praxis är begränsad, leder det till en osäkerhet för de enskilda tjänstemän som prövar frågan. I sådana situationer finns det en risk att många handläggare tillämpar regelverket mer restriktivt än vad som är nödvändigt för att hålla sig inom lagens ram med säkerhetsmarginal.

Utredningen anser att ovan beskrivna tillämpningsproblem begränsar och kan hindra ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte.

[271] 20 kap. 3 § brottsbalken.

6.2.2 Det finns tekniska hinder som begränsar de nuvarande möjligheterna till informationsutbyte

Det nuvarande informationsutbytet begränsas av otillräcklig digital infrastruktur

Målet för digitaliseringspolitiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.[272] För myndigheter och kommuner har regeringen ambitionen att digitaliseringen ska kunna bidra till en effektiv offentlig sektor med hög kvalitet. En förutsättning för att åstadkomma det är en innovativ och samverkande förvaltning som sätter användaren i centrum.[273]

Regeringen beslutade under 2020 att förlänga uppdragen om att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte[274] och ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen.[275] Uppdragen utförs av flera myndigheter i samverkan, Bolagsverket, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Lantmäteriet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Riksarkivet, Försäkringskassan samt Skatteverket. Arbetet leds av Myndigheten för digital förvaltning. Regeringen och SKR inledde under 2020 ett gemensamt arbete för att etablera en process mellan staten, kommuner och regioner för utveckling och införande av en långsiktigt hållbar digital infrastruktur till stöd för välfärden.

I sammanhanget kan även arbetet med att ta fram en digital samarbetsplattform för offentlig sektor nämnas. Arbetet har bedrivits inom ramen för eSam där medlemmarna samverkar för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Det handlar om att underlätta för privatpersoner och företag, och att använda myndigheternas gemensamma resurser på ett effektivt sätt.

När det gäller arbetslöshetskassorna använder de ett gemensamt ärendehanteringssystem i ärenden om ersättning. Ärendehanteringssystemet utvecklas och förvaltas av arbetslöshetskassornas serviceorganisation Sveriges a-kassor.

Under utredningsarbetet har det framkommit att det, utöver det arbete som redan bedrivs och processer som är igång, på flera håll

---

[272] Prop. 2011/12:1 utg.omr. 22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87.
[273] Jfr. *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi* (N2017/03643/D).
[274] Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte (I2019/03306).
[275] Uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen (I2019/03307).

finns ytterligare behov av tekniska lösningar som möjliggör elektroniskt utbyte av uppgifter i större utsträckning än vad som sker i dag. Avsaknad av digitala lösningar mellan vissa av de berörda aktörerna innebär att uppgifter som behövs och som får lämnas ut ändå inte utbyts. Det finns således alltjämt hinder som är hänförliga till myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas digitala infrastruktur.

6.2.3 Det finns rättsliga hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Avsaknaden av tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser hindrar att uppgifter av betydelse utbyts i tillräcklig omfattning

De befintliga sekretessbrytande bestämmelserna har utformats utifrån en avvägning mellan den enskildes personliga integritet och det allmännas intresse av ett effektivt informationsutbyte. Det handlar här om bestämmelser som bryter sådan sekretess som skyddar enskilda. Flera sekretessbrytande bestämmelser är generella och ger stor potential för myndigheter utifrån det tänkta användningsområdet. Bland de behov av utökat informationsutbyte som framförts av myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor finns emellertid ytterligare behov av uppgifter som får anses vara nödvändiga att utbyta för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag. Med nuvarande sekretessbrytande bestämmelser kan uppgifterna ändå inte utbytas. Orsakerna till detta är flera och beskrivs nedan.

Generalklausulens tillämpningsområde är för begränsat

Informationsutbytet mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor sker i dag med stöd av sekretessbrytande regler som medger utlämnande av uppgifter mellan de olika aktörerna. Ofta har dessa regler en anknytning till olika ärenden. Det har framförts till utredningen att också information utan anknytning till ärenden behöver kunna utbytas i större utsträckning. Sådan information utbyts i dag genom att tillämpa generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Generalklausulen medger att uppgifter utbyts i situationer där det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas ut har

företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Bestämmelsen var tänkt att fungera som en ventil för informationsutbyte i fall där det inte finns andra tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser. I förarbetena uttalas att generalklausulen bygger på att ett rutinmässigt uppgiftsutbyte av sekretessbelagda uppgifter i regel ska vara särskilt författningsreglerat. I de undantagsfall när rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat men likväl kan anses tillräckligt motiverat måste den intresseavvägning som ska göras enligt generalklausulen ske på förhand och den behöver inte avse prövning av individuella fall.[276]

Kartläggningen av behovet av uppgifter för att säkerställa beslutsunderlag (kapitel 4) och behovet av informationsutbyte för att samverka och kontrollera arbetsplatser (kapitel 5) visar att det finns uppgifter där sekretessen bör brytas på grund av att intresset av att uppgifterna lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Utredningen anser att generalklausulens tillämpningsområde, som kan begränsa ett rutinmässigt uppgiftsutbyte i vissa fall, utgör ett hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte. Detta även om den i undantagsfall kan användas för rutinmässigt utbyte när det är tillräckligt motiverat. Det innebär att myndigheterna, vars uppdrag många gånger förutsätter ett informationsutbyte med andra myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, inte kan leva upp till dagens förväntningar på effektivitet.

Såsom nämnts ovan kräver en tillämpning av generalklausulen att det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda för att en sekretessbelagd uppgift ska få lämnas ut. Det medför svåra intresseavvägningar i det enskilda fallet. Regelverket om offentlighet och sekretess är utformat på ett sådant sätt att samma uppgifter som skyddas av stark sekretess i en verksamhet kan vara offentliga i en annan. Det gäller t.ex. för vissa uppgifter som skyddas av sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL och som finns i beskattningsverksamheten hos Skatteverket. Vid den intresseavvägning som ska ske enligt generalklausulen ska hänsyn bl.a. tas till i vilken utsträckning uppgiften är skyddad hos den mottagande myndigheten.[277] Det innebär att tämligen harmlösa uppgifter i vissa fall ändå inte kan

[276] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 327. Se kap. 2 för en närmare beskrivning.
[277] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 91.

lämnas ut med stöd av generalklausulen. Detta då de förekommer i ett sammanhang som skyddas av stark sekretess och efter ett utlämnande blir offentliga eller kommer att omfattas av en svagare sekretess.

Bestämmelser om uppgiftsskyldigheter är i vissa fall för detaljerade

Mycket av det informationsutbyte som görs i dag har inte sin grund i generalklausulen, utan i olika bestämmelser om uppgiftsskyldighet som gäller för respektive myndighet, kommun och arbetslöshetskassa. Dessa uppgiftsskyldigheter varierar i konkretion. Vissa bestämmelser om uppgiftsskyldighet innehåller detaljerade uppräkningar om vilka uppgifter som mottagande myndighet får ta del av.

I kontakter med utredningen har flera myndigheter framhållit att arbetet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen begränsas av sådana uppräkningar. Det gör att uppgiftsskyldigheterna i vissa fall avgränsas på ett sätt som hindrar att uppgifter som är nödvändiga i t.ex. ett ärende lämnas ut trots att det borde anses motiverat ur integritetshänseende att lämna dessa.

Uppgifter behöver i större utsträckning få lämnas på eget initiativ

Många bestämmelser som bryter sekretess anger att en uppgift ska lämnas på en annan myndighets, kommuns eller arbetslöshetskassas begäran. Ett vanligt problem i samband med informationsutbyte är dock att en myndighet inte alltid har kännedom om att en annan myndighet har uppgifter som skulle vara av betydelse för den förstnämnda myndigheten. Det innebär att frågan om på vems initiativ uppgifter bör lämnas aktualiseras. Vissa bestämmelser är utformade så att uppgifter endast får lämnas på begäran. Det kan då gälla såväl offentliga som sekretessbelagda uppgifter. Det har framförts att det saknas bestämmelser som gör det möjligt för utlämnande myndighet att på eget initiativ lämna ut fler uppgifter.

I kartläggningen har också behov lyfts fram som avser att vissa myndigheter regelmässigt behöver få en signal från andra myndigheter om att uppgifter av betydelse finns hos de senare. I vissa fall synes behoven ha sin grund i överväganden om resurseffektivitet, dvs. att det är mer effektivt om den myndighet som förfogar över uppgifter på eget initiativ underrättar den behövande myndigheten.

Det har också samband med att varje verksamhet och varje handläggare i första hand har ansvar för den egna verksamhetens uppdrag. Det fordrar resurser och god överblick av vad som är av intresse även för andra än den egna verksamheten för att handläggare själva ska kunna ta ett gemensamt ansvar även för det som ligger utanför det egna arbetsområdet. Det framförda behovet kan således avse författningsändringar som innebär att det införs en uppgiftsskyldighet för den myndighet som förfogar över uppgiften.

Det nuvarande informationsutbytet begränsas alltså av att uppgifter inte kan eller ska lämnas på eget initiativ i tillräcklig utsträckning.

Regelverk om hur personuppgifter får behandlas hindrar att uppgifter av betydelse utbyts i tillräcklig omfattning

På samma sätt som de befintliga sekretessbrytande bestämmelserna har bestämmelser om när personuppgifter får behandlas utformats med beaktande av den enskildes personliga integritet. Av kartläggningen framgår att förutsättningarna att utbyta uppgifter som redan i dag får utbytas med stöd av sekretessbrytande bestämmelser, i vissa fall inte kan utbytas elektroniskt vare sig genom t.ex. e-post eller med stöd av digitala tjänster för utlämnande. Det innebär att informationsutbytet många gånger måste ske genom att handläggare skickar vanlig post eller ringer till varandra. Utformningen av myndigheternas registerlagstiftningar hindrar och begränsar i de fallen att informationsutbytet sker på ett effektivt sätt.

6.3 Utredningens bedömning

6.3.1 Fler uppgifter kan utbytas inom ramen för det befintliga regelverket

Bedömning: Utredningen anser att fler uppgifter kan utbytas inom ramen för nuvarande lagstiftning. Nuvarande rättsliga möjligheter till informationsutbyte utnyttjas inte fullt ut på grund av tekniska begränsningar och hinder kopplade till problem vid tillämpningen av regelverket.

Skälen för utredningen bedömning: Utredningen anser att med bättre tekniska lösningar, stärkt stöd till handläggare och mer vägledning av praxis kan fler uppgifter utbytas inom ramen för nuvarande lagstiftning.

Med bättre tekniska lösningar kan fler uppgifter utbytas

Utredningen kan konstatera att digitaliseringen av informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor är av stor betydelse för deras respektive verksamhet i allmänhet och möjligheterna att säkerställa korrekta beslutsunderlag i synnerhet. Det gäller också för samhället i stort, då effektivare informationsutbyte innebär effektivitetsvinster. Digitaliseringen har också betydelse för det kvalitativa utfallet. Det är därför angeläget att förbättra möjligheterna för informationsutbyte där det inte finns några rättsliga hinder för myndigheterna att utbyta och behandla uppgifterna men där det saknas tekniska möjligheter för sådant utlämnande. Mot bakgrund av det underlag utredningen har tagit del av och vad som har framkommit i kontakter med myndigheterna anser utredningen att fler uppgifter skulle kunna utbytas inom ramen för det befintliga regelverket om det fanns bättre tekniska lösningar som svarade mot myndigheternas behov och som säkerställer en adekvat skyddsnivå. Det kan t.ex. handla om fråga-svar-tjänster eller andra digitala applikationer som är utvecklade särskilt för ändamålet.

Med stärkt stöd till handläggare och mer vägledning av praxis kan fler uppgifter utbytas

Utredningen konstaterar att det befintliga regelverket förutsätter en långtgående kunskap om de olika regelverk som styr myndigheternas informationsutbyte. Ett svåröverskådligt regelverk som är komplicerat att tillämpa leder enligt utredningens bedömning till att lagstiftningen inte alltid tillämpas så som varit avsikten. Vid oklarheter i lagstiftningen tillämpas också en restriktiv tolkning för att inte lämna ut uppgifter som senare kan visa sig omfattas av sekretess. Utredningen anser därför att de nuvarande rättsliga möjligheterna till informationsutbyte inte utnyttjas fullt ut på grund av hinder kopplade till problem vid tillämpningen av reglerna.

När det gäller de tillämpningsproblem som redovisas i avsnitt 6.2.1 anser utredningen att det är viktigt med utbildningar och andra kompetenshöjande insatser. Det är också angeläget att sådant arbete sker myndighetsöverskridande med tydliga kontaktvägar mellan de berörda aktörerna. Ett exempel på sådan samverkan är det arbete som sker inom ramen för MUR-initiativet. En särskild grupp har arbetat med att se över hur myndigheterna kan använda möjligheterna att utbyta information inom ramen för befintlig lagstiftning på ett optimalt sätt.[278] I gruppen har deltagarna bl.a. samtalat om olika typer av information som finns på respektive myndighet och som är offentlig. Det kunde konstateras att det inom gruppen, och i myndigheterna generellt, fanns en relativt låg kunskap om vilken information som andra myndigheter förvarar och att informationen ofta är offentlig. Utredningen anser att bl.a. åtgärder som de ovanstående beskrivna i kombination med utbildningsåtgärder och annat rättsligt stöd kan minska den osäkerhet som finns om när man får lämna information till en annan myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa.

Utredningen har också konstaterat att det befintliga regelverket ibland tolkas på olika sätt av olika myndigheter. Det kan också råda en osäkerhet inom en myndighet om t.ex. i vilken omfattning som uppgifter kan lämnas ut med stöd av 10 kap. 2 § och 27 § OSL. När det finns utrymme för olika tolkningar av bestämmelserna och det endast finns en begränsad praxis till vägledning leder det till en osäkerhet för de enskilda tjänstemän som under straffansvar prövar frågor om utlämnande.

Utredningen anser att med bättre vägledning och tydligare praxis, genom att fler frågor där myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor gör olika tolkningar prövas av domstol eller regeringen, kan fler uppgifter utbytas inom ramen för det befintliga regelverket. Prövningarna kan, enligt utredningens bedömning, vara värdefulla även om en fråga om utlämnande i det enskilda fallet kanske förlorat sin aktualitet.

[278] För mer information om gruppens arbete se statusrapporter publicerade 2021-03-02 och 2021-09-28 med titeln *Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, mot missbruk och brott i välfärdsystemen* (FK2021/002922).

Sid 523(1101)

6.3.2 Det finns behov av författningsändringar för att fler uppgifter ska kunna utbytas

Bedömning: Det nuvarande regelverket för informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver ändras så att de kan utbyta uppgifter i större utsträckning och på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningen anser att det i dag finns ett omotiverat glapp mellan myndigheternas uppdrag och de rättsliga förutsättningarna som finns för att genomföra det. Detsamma gäller i viss mån för kommuner och arbetslöshetskassor.[279] I förhållande till myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors uppdrag anser utredningen att de befintliga bestämmelserna om underrättelseskyldighet mellan myndigheter, och möjligheterna att begära ut uppgifter från andra myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor inte är tillräckliga. Motsvarande gäller myndigheters förutsättningar att samverka och utbyta information inom ramen för myndighetsgemensamma åtgärder mot arbetslivskriminalitet. Det finns därför behov av författningsändringar som möjliggör att fler uppgifter kan lämnas ut, samtidigt som behovet av den enskildes integritet beaktas.

En av de mest framträdande faktorerna som hindrar informationsutbytet i dag är att regelverket om sekretess är svåröverskådligt vilket leder till att regleringen är svår att tillämpa. Informationsutbytet mellan berörda aktörer sker i dag med stöd av ett flertal bestämmelser som finns i olika lagar och förordningar. Många gånger överlappar bestämmelsernas tillämpningsområde varandra och en uppgift kan då lämnas med stöd av olika bestämmelser. Det finns skäl att överväga om bestämmelserna kan utformas mer generellt med bibehållet skydd för den enskildes personliga integritet. Ett enklare och tydligare regelverk skulle enligt utredningens bedömning leda till en rättssäkrare tillämpning och att regelverket i större utsträckning tillämpas så som det är avsett samt att det blir mer förutsägbart för den enskilde.

[279] När det gäller kommunerna är bedömningen preliminär. För arbetslöshetskassorna finns det förslag som kan förbättra deras möjligheter att säkerställa korrekta beslutsunderlag, se SOU 2020:37.

Med hänsyn till den dissonans som beskrivs i avsnitt 6.2.3 om att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor inte i tillräcklig omfattning har tillgång till nödvändiga uppgifter för att fullgöra sina uppdrag kommer utredningen i det fortsatta arbetet bl.a. lägga fokus på att utreda förslag som kan innebära förbättringar i det avseendet. Det handlar om sådana generella sekretessbrytande bestämmelser, som med beaktande av den enskildes personliga integritet, kan ge myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor möjlighet att utbyta uppgifter i en utsträckning som gör att glappet mellan deras uppdrag och de rättsliga förutsättningarna som finns för att genomföra det, minskar.

Det finns också skäl för utredningen att särskilt överväga hur ansvaret för helheten kan förbättras. I det ligger att se över möjligheten att uppgifter kan eller ska lämnas på eget initiativ i större utsträckning. Det kan som ovan nämnts t.ex. avse författningsändringar som innebär att det införs en uppgiftsskyldighet för den myndighet som förfogar över uppgiften.

När det gäller författningar som rör möjligheter att utbyta uppgifter elektroniskt har de i stor utsträckning behövts justeras efter hand. Skälet till det är att utvecklingen i samhället, digitaliseringen samt allmänhetens krav och förväntningar gör att den här typen av bestämmelser blir inaktuella, i synnerhet om de är alltför detaljerade. Nya behov av uppgifter uppstår också i samband med att de materiella förutsättningarna för att få ett visst stöd ändras. Detsamma gäller när nya stödsystem införs och valfrihetslösningar introduceras. Utredningen anser därför att det finns skäl att med beaktande av skyddet för den enskildes personliga integritet överväga författningsändringar som gör det möjligt för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att som utgångspunkt utbyta uppgifterna elektroniskt, dvs. genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling.

6.4 Utredningens fortsatta arbete

6.4.1 Utredningens uppdrag att föreslå författningsändringar

Enligt direktiven ska utredningen bedöma om det finns behov av ändrade regler, avseende t.ex. sekretess eller behandling av personuppgifter. Detta för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt

informationsutbyte, samtidigt som behovet av skydd för den enskildes personliga integritet beaktas. Om det finns ett sådant behov ska utredningen föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utredningen har konstaterat att de rättsliga förutsättningarna för utbyte av uppgifter som är nödvändiga för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen inte är tillräckliga. Utredningen har även konstaterat att de rättsliga förutsättningarna att utbyta viss information som är nödvändig för att effektivt samverka och kontrollera arbetsplatser inte är tillräckliga.

Informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor med sinsemellan olika förutsättningar och uppdrag förutsätter att olika intressen vägs mot varandra. Frågan om vad i lagstiftningen som konkret utgör de rättsliga hindren för informationsutbytet kommer att behöva analyseras närmare. De redovisade behoven behöver också i flera fall konkretiseras för att eventuella lösningar och alternativ ska kunna vägas mot varandra. Utredningen kommer i det fortsatta arbetet behöva arbeta nära berörda parter. Utredningen utesluter inte heller att framförda behov efter utredningens redovisning av delrapporten kan komma att justeras eller kompletteras. I det fortsatta arbetet kommer utredningen bedöma vilka författningsändringar som bör genomföras.

Förslag om författningsändringar för ett utökat informationsutbyte kommer att föregås av en integritetsanalys och en bedömning av om behovet av utökad tillgång till information väger tyngre än behovet av skydd för den enskildes personliga integritet. Utredningen kommer också att ta ställning till om uppgifterna ska lämnas genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling, på ett sätt som säkerställer ett bibehållet skydd för den enskildes personliga integritet.

6.4.2 Behov som identifierats men inte ryms inom ramen för utredningens fortsatta arbete

Översyn av myndigheternas registerförfattningar

I kontakter med utredningen har flera myndigheter lyft fram vikten av att se över de olika myndigheternas registerlagstiftningar. Försäkringskassan har tillsammans med Pensionsmyndigheten framfört att senast det gjordes en fullständig översyn av bestäm-

melserna i 114 kap. SFB och anslutande förordning var 2003. Sedan dess har verksamheten genomgått stora förändringar, framför allt som en följd av den digitala utvecklingen. Enligt myndigheterna är befintlig reglering inte längre anpassad till verksamhetens behov och de förväntningar som finns om att myndigheten ska utnyttja de digitala möjligheter som finns i dag (se avsnitt 3.4.2).

Även andra myndigheter har lyft fram liknande behov. CSN har till utredningen framfört att det finns ett behov av att förtydliga de rättsliga förutsättningarna för att behandla personuppgifter i syfte att kunna genomföra effektivare utsökningar och kontroller för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Det behövs därför en översyn av de tillåtna ändamålen för personuppgiftsbehandling som finns i 4 § första stycket studiestödsdatalagen. CSN menar att det också finns ett behov av att göra en översyn av myndighetens s.k. sökbegränsningar. Nu gällande sökbegränsningar enligt 8 § studiestödsdatalagen medför att CSN är förhindrad att göra en sökning på t.ex. uppgift om inkomst. Det begränsar CSN:s möjlighet att genomföra olika typer av analyser, i syfte att minska bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. CSN framhåller i sitt remissyttrande över ovan redovisade hemställan från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att regeringen bör ta ett samlat grepp för att skapa ett mer ändamålsenligt regelverk för myndigheternas personuppgiftsbehandling. Om det inte görs kommer förutsättningarna för myndigheternas digitalisering att skilja sig åt utan att det är sakligt motiverat.[280]

Bolagsverket har framfört att myndigheten behöver ha ytterligare författningsstöd för ett utökat maskinellt analysarbete (se avsnitt 3.4.1).[281]

Även Arbetsförmedlingen har framfört motsvarande behov av omarbetning av registerförfattningarna inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, för att ge bättre förutsättningar för digital

[280] I remissyttrandet framför CSN också att förslagen i de delar de avser elektroniska utlämnanden, ett generellt angivet ändamål för personuppgiftsbehandlingen, den särskilda begränsningen vad gäller skyldigheten att lämna information enligt artikel 15 dataskyddsförordningen (registerutdrag) avseende personuppgifter i löpande text, är ändamålsenliga. De skäl som förs fram för förslagen i dessa delar samt generellt för behovet av en mer ändamålsenlig och modern reglering avseende Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens personuppgiftsbehandling är även giltiga för CSN.
[281] Se dir. 2021:115.

Sid 527(1101)

utveckling och ett effektivare arbetssätt.[282] Arbetsförmedlingen har bl.a. framfört att verksamheten behöver ha ändrade förutsättningar för sin behandling av personuppgifter för att bättre kunna utföra kontroller inför och efter beslut för att förhindra felaktiga utbetalningar. Det finns ett stort behov av ändring i den rättsliga regleringen för att möjliggöra samkörning av personuppgifter. Enligt Arbetsförmedlingens bedömning är det helt avgörande för möjligheterna att i större omfattning kunna upptäcka systematiska och organiserade bedrägerier mot de välfärdssystem som myndigheten handlägger. Myndigheten behöver även ha möjligheter att tillämpa statistiska och prediktiva analysmodeller, som kan behandla stora mängder information. Detta för att identifiera vilka personer myndigheten kan behöva utreda närmare. Därför har myndigheten inte bara behov av att kunna titta på information i enskilda ärenden utan även för att göra s.k. datakörningar, i likhet med t.ex. Försäkringskassan och Skatteverket.

Utredningen anser att ovanstående frågor har stor betydelse för att motverka felaktiga utbetalningar och för att förebygga arbetslivskriminalitet. Frågor som rör behandling av personuppgifter för att åstadkomma ett effektivare informationsutbyte kommer behandlas av utredningen i det fortsatta arbetet. Frågan om en generell översyn av myndigheternas registerförfattningar är emellertid för omfattande för att kunna rymmas inom ramen för uppdraget, varför det lämpligen bör ses över i särskild ordning.

Andra viktiga åtgärder

Under utredningens arbete har också andra behov lyfts fram. Det handlar t.ex. om behov av att kunna lämna ut information till andra än myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Det kan gälla privata aktörer som behöver uppgifter för att själva säkerställa att företag som anlitas i olika sammanhang följer gällande regelverk, avtal och beslut eller försäkringsbolag som behöver uppgifter från Försäkringskassan för beslut i försäkringsärenden. Det kan också handla om behov av informationsutbyte inför beslut om utbetalningar till företag som utför välfärdstjänster efter upphandling.

[282] Arbetsförmedlingen remissyttrande över skrivelsen Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (S2020/09443).

Andra förslag och behov som uppmärksammats av utredningen avser utökade befogenheter att få inhämta information från andra än myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Det avser t.ex. utökade befogenheter att inhämta uppgifter direkt från banker eller fysiska personer. Vidare har behov om författningsändringar som avser ändrade förutsättningar för att få olika stöd och ersättningar framförts. Det gäller t.ex. förslag som innebär högre krav på arbetsgivare för att erhålla stöd från Arbetsförmedlingen.

Ovanstående frågor vilka rör förutsättningarna för privata aktörer att få del av uppgifter från myndigheter eller kommuner, ny informationsinhämtning från banker m.fl., liksom frågor om ändrade förutsättningar för att få ett stöd eller en ersättning, omfattas inte av utredningens uppdrag. Utredningen anser emellertid att dessa frågor är av stor vikt för att motverka såväl arbetslivskriminalitet som att offentliga medel används på ett felaktigt sätt. Sådana frågor bör därför omhändertas i andra sammanhang.

Sid 529(1101)

Uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi2021/02442)

Sammanfattning

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, ska en utredning kartlägga möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Utredningen ska undersöka om de möjligheter som redan finns till informationsutbyte tillämpas på ett effektivt sätt, men också om det finns behov av utökade möjligheter till informationsutbyte. Utredningen ska vid sina överväganden beakta behovet av skydd för den enskildes personliga integritet.

Utredningen ska bl.a.

- göra en översyn av de regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte och bedöma om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket, och
- utifrån översynen bedöma om det finns behov av ändrade regler för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte, och i så fall föreslå nödvändiga författningsändringar.

En delredovisning ska lämnas senast den 31 januari 2022. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2022.

Behovet av en utredning

Vikten av ett omfattande informationsutbyte

Utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande statliga ersättningar ska vara korrekta och endast ske till de mottagare som de är avsedda för. Detta är viktigt, inte bara ur ett statsfinansiellt perspektiv, utan också för att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen och välfärdssamhällets legitimitet. Om inte skattemedel används till det de är avsedda för riskerar viljan att vara med och finansiera välfärdssystemen att urholkas. En förutsättning för att utbetalningar från välfärdssystemen ska komma rätt personer och företag till del är att de uppgifter som ligger till grund för beslut om att bevilja ersättning är riktiga. När myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor ska fatta beslut om ersättning utgår de ofta från de uppgifter som den sökande har lämnat i sin ansökan. Om det finns någon indikation på att lämnade uppgifter är felaktiga kan myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna behöva utföra olika typer av kontroller av uppgifterna för att säkerställa att de är korrekta. Kontrollerna kan aktualisera ett behov av att utbyta information såväl inom verksamheterna som mellan berörda aktörer. Utbytet av information är viktigt för att förebygga felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott. Kontrollerna, som kan ske både före och efter en utbetalning, kan t.ex. bestå av kontakter med arbetsgivare och förskolor, men också av jämförelser med uppgifter som finns hos andra myndigheter, t.ex. inkomstuppgifter. Kontrollerna är emellertid inte heltäckande, och det finns begränsningar i fråga om vilken information myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor har rätt att ta del av, respektive dela med sig av. Dessa begränsningar är i många fall motiverade av skyddet för den enskildes personliga integritet. I andra fall kan dock begränsningarna bero på att nya behov av information har uppstått i takt med att ersättningssystemen har byggts ut, då regelverket inte har anpassats efter de nya förutsättningarna.

För att upptäcka och motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet behövs ofta information och insatser från flera olika myndigheter, t.ex. fysiska kontroller på arbetsplatser. Denna arbetslivskriminalitet kan innefatta upplägg där företag används som brottsverktyg och arbetskraft exploateras. Flera myndigheter har fått i uppdrag att samverka mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (A2021/00085), och inom ramen för samverkan genomförs myndighetsgemensamma kontroller. Regeringen har aviserat att samverkan ska bedrivas varaktigt. De samverkande myndigheterna har framfört att arbetet skulle kunna bli mer effektivt och träffsäkert om möjligheten till informationsutbyte stärktes. Riksdagen beslutade i juni 2021 att tillkännage för regeringen att regeringen senast den 1 april 2022 bör återkomma med förslag på hur sekretessreglerna kan ändras för att motverka exploatering av arbetskraft och förbättra möjligheten till myndighetssamverkan i dessa frågor (bet. 2020/21:AU12 punkt 2, rskr. 2020/21:367).

Behov av att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till andra myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor kan också uppkomma när en myndighet inom ramen för sin egen verksamhet fattar misstanke om felaktigheter i förhållande till en annan myndighets verksamhet. Även i sådana fall är det av vikt att myndigheterna har möjlighet att utbyta information.

Bidragsbrott och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Mycket tyder på att den brottslighet som riktas mot välfärdssystemen har blivit mer organiserad och systematisk under senare år, och att företag i allt större utsträckning används som verktyg för att begå brott. Delegationen för korrekta utbetalningar uppskattade i sitt betänkande Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59) att de felaktiga utbetalningarna uppgår till cirka 18 miljarder kronor årligen. En betydande andel av dessa utbetalningar bedöms orsakas av bidragsbrott. Det finns dock stora skillnader mellan olika ersättningssystem. Enligt Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen är oriktiga uppgifter orsaken bakom ungefär tre av fyra felaktigt utbetalda kronor från välfärdssystemen. Utökade, eller mer ändamålsenliga,

Sid 533(1101)

möjligheter för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att utbyta information med varandra skulle kunna bidra till att minska antalet felaktiga utbetalningar och därmed stärka förtroendet för välfärdssystemen (SOU 2019:59 s. 210–215).

Arbetslivskriminalitet

Arbetslivskriminaliteten bedöms vara ett omfattande och troligen växande samhällsproblem (Ds 2021:1). Den består av flera komponenter – arbetskraftsexploatering, ekonomisk brottslighet, bidragsbrott människohandel, brott mot utlänningslagen och brott mot arbetsmiljöregler. Arbetslivskriminalitet leder till osäkra arbetsvillkor, allvarliga kränkningar av arbetstagares rättigheter och snedvriden konkurrens. Den kan vara en inkomstkälla för organiserad brottslighet och kännetecknas ofta av multikriminalitet genom att regelöverträdelser inom flera områden kombineras. Därför krävs fortsatt myndighetssamverkan och stärkta förutsättningar för gemensamma insatser. Förutom samverkan mot arbetslivskriminalitet bedrivs även annan framgångsrik myndighetssamverkan på området, exempelvis mot organiserad brottslighet.

Tidigare utredningar m.m.

Under senare år har frågan om informationsutbyte mellan myndigheter aktualiserats i ett flertal utredningsbetänkanden och departementspromemorior (se t.ex. SOU 2015:39, SOU 2017:37, SOU 2018:14, SOU 2018:25, SOU 2019:59, Ds 2020:28), SOU 2020:35 och Ds 2021:1). Ingen av de bakomliggande utredningarna har emellertid haft i uppdrag att ta ett samlat grepp om frågan hur möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver vara utformade för att i så stor utsträckning som möjligt säkerställa korrekta underlag för utbetalningar från välfärdssystemen.

Ny teknik för informationsutbyte

Den tekniska utvecklingen har gått snabbt under de senaste årtiondena, vilket innebär att förutsättningarna för, och behoven av, elektroniskt informationsutbyte har förändrats. Uppgifter som utbyts mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor kan användas vid handläggningen av ett enskilt ärende, för att säkerställa att de uppgifter som ligger till grund för beslut om ersättning är korrekta. De utbetalande myndigheterna arbetar emellertid även i allt högre grad med dataanalyser för att göra urval och rikta sina insatser i handläggning och kontrollutredning mot vissa områden där riskerna för felaktiga utbetalningar bedöms vara särskilt stora. Exempelvis har sådana analyser medfört att träffsäkerheten i Försäkringskassans kontroller har blivit betydligt högre (ISF Rapport 2018:5). Större mängder data skulle kunna göra dessa analyser ännu mer träffsäkra.

Den tekniska utvecklingen har även påverkat hur information utbyts. Utlämnade av uppgifter från en myndighet till en annan sker allt oftare på medium för automatiserad behandling, i stället för genom direktåtkomst. Fördelarna med att lämna ut uppgifter på ett automatiserat medium är att det tydliggör gränserna mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, och minskar risken för att överskottsinformation uppstår hos mottagaren. För att det ska vara möjligt för myndigheterna att nyttja informationen i sina dataanalyser – och därigenom utveckla mer träffsäkra kontroller som förebygger och upptäcker felaktiga utbetalningar och bidragsbrott – kan exempelvis uppgifter om samtliga ärenden inom ett visst förmånsslag behöva lämnas ut. Om uppgifter som redan har lämnats till och kontrollerats av en myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa kan utnyttjas vidare av en annan myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa när den sökande ansöker om ersättning på nytt, t.ex. genom att uppgifterna finns förifyllda i en digital ansökningsblankett, kan det både underlätta för sökanden och minska risken för att sökanden lämnar felaktiga uppgifter. Mot denna bakgrund finns ett behov av att se över hur tekniska hjälpmedel kan användas för att göra informationsutbytet mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor mer effektivt och ändamålsenligt, samtidigt som skyddet för den personliga integriteten värnas.

Ett svåröverskådligt regelverk

Den information som myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver utbyta i syfte att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalning av ersättningar från välfärdssystemen och andra närliggande ersättningar, består i stor utsträckning av personuppgifter. I samband med samverkande myndigheters gemensamma kontroller mot arbetslivskriminalitet är det ofta personuppgifter, men även annan information, som behöver utbytas. Personuppgifter kan omfattas av sekretess, och ett utbyte av sådana uppgifter kan innebära ett intrång i den personliga integriteten. För att uppgifter som omfattas av sekretess ska kunna utbytas mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, men även mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter, krävs sekretessbrytande bestämmelser. Sådana utformas efter en intresseavvägning mellan mottagarens behov av att ta del av uppgifterna och de intressen som de aktuella sekretessbestämmelserna avser att skydda. Möjligheten att utbyta information påverkas inte bara av eventuell sekretess, utan också av tillämpliga 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). Dataskyddsförordningen kompletteras i olika avseenden av nationella författningar. Många myndigheter har t.ex. egna registerförfattningar som reglerar behandlingen av personuppgifter inom deras verksamhetsområde. När vissa behöriga myndigheter behandlar personuppgifter i syfte att t.ex. bekämpa brott gäller i stället brottsdatalagen (2018:1177).

I utredningsbetänkandena Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59) och Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25) framhålls att regelverket avseende informationsutbyte mellan myndigheter är svåröverskådligt. Detta kan medföra att information inte utbyts i den utsträckning som är möjlig eller önskvärd, vilket i sin tur kan utgöra ett hinder för myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar. Det

Sid 536(1101)

pågår samtidigt ett aktivt utvecklingsarbete på detta område bland berörda myndigheter i det s.k. MUR-initiativet, där MUR står för motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, som bl.a. tar sikte på hur myndigheterna kan samarbeta för att förbättra sitt arbete mot missbruk och brott i välfärdssystemen, inom ramen för gällande regelverk.

Det är viktigt att skyndsamt uppnå ett utökat och ändamålsenligt informationsutbyte i syfte att säkerställa att de uppgifter som ligger till grund för utbetalningar från välfärdssystemen är korrekta, samt för att stärka förutsättningarna för myndighetsgemensamma kontroller och andra insatser mot arbetslivskriminalitet. Informationsutbytet kan avse större informationsmängder och information i enskilda ärenden. Detta kan ske antingen inom ramen för befintliga regelverk eller genom nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget

En utredning ges i uppdrag att kartlägga och utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

Utredningen ska undersöka om de möjligheter som redan finns till informationsutbyte tillämpas på ett effektivt sätt, men också om det finns behov av utökade möjligheter till informationsutbyte. Eventuella förslag om utökat uppgiftslämnande mellan myndigheter behöver föregås av en analys av hur de aktuella uppgifterna skyddas enligt befintlig lagstiftning, särskilt regleringen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Utredningen ska därför analysera och bedöma vilka behov som finns av att utbyta information mellan och inom myndigheter, om ett sådant informationsutbyte förutsätter bestämmelser med sekretessbrytande verkan och hur informationen i sådant fall kan utbytas på ett sätt som säkerställer ett bibehållet skydd för den personliga integriteten. Utredningen ska föreslå författningsändringar om det behövs för att myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna ska kunna behandla personuppgifter för andra ändamål än i dag eller för att personuppgifter ska kunna utbytas på ett mer effektivt sätt.

Utredningen ska bl.a.

- göra en sammanställning av de förslag som myndigheter och utredningar tidigare har lämnat när det gäller behovet av informationsutbyte för att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet,
- kartlägga vilka uppgifter berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen,
- analysera vilket behov av informationsutbyte som berörda myndigheter har för att kunna samverka och kontrollera arbetsplatser mer effektivt i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet och hur ett sådant informationsutbyte skulle kunna regleras,
- göra en översyn av de regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte och bedöma om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket,
- bedöma om det finns behov av ändrade regler, avseende t.ex. sekretess eller behandling av personuppgifter, för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte, samtidigt som behovet av skydd för den enskildes personliga integritet beaktas, och i så fall föreslå nödvändiga författningsändringar, samt
- ta ställning till hur uppgifter ska lämnas, t.ex. genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling, på ett sätt som säkerställer ett bibehållet skydd för den personliga integriteten, och vid behov lämna författningsförslag som möjliggör detta.

Konsekvensbeskrivning

Utredningen ska bedöma de offentligfinansiella konsekvenserna av förslagen. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredningen föreslå hur dessa ska finansieras. Kost-

nader för specifika myndigheter ska redovisas separat. Eventuella förslag om författningsändringar för ett utökat informationsutbyte ska föregås av en integritetsanalys och en bedömning av om behovet av utökad tillgång till information väger tyngre än behovet av skydd för den personliga integriteten.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredningen ska säkerställa att samordning sker med det övriga arbete på området som pågår inom Regeringskansliet. Därtill ska utredningen vid behov samråda med relevanta myndigheter och aktörer.

De delar av uppdraget som avser att göra en sammanställning, kartläggning och översyn ska redovisas senast den 31 januari 2022. Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 30 juni 2022.

Sid 539(1101)

Departementsserien 2022

Kronologisk förteckning

1. Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet. Ju.
2. Bättre konsekvensutredning i svensk statsförvaltning. Fi.
3. Garantitillägg i bostadstillägget. S.
4. Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen. S.
5. En effektivare upphandlingstillsyn. Fi.
6. Straff för deltagande i en terroristorganisation. Ju.
7. Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige. UD.
8. Deterioration of the security environment – implications for Sweden. UD.
9. Ett utvidgat utreseförbud för barn. S.
10. Ett flexiblare karensvillkor i arbetslöshetsförsäkringen. A.
11. Alanda flygplats – en plan för framtiden. I.
12. Vistelseförbud för barn. S.
13. Utökat informationsutbyte. Fi.

Departementsserien 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Ett flexiblare karensvillkor i arbetslöshetsförsäkringen. [10]

Finansdepartementet

Bättre konsekvensutredning i svensk statsförvaltning. [2]

En effektivare upphandlingstillsyn. [5]

Utökat informationsutbyte. [13]

Infrastrukturdepartementet

Arlanda flygplats – en plan för framtiden. [11]

Justitiedepartementet

Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet. [1]

Straff för deltagande i en terroristorganisation. [6]

Socialdepartementet

Garantitillägg i bostadstillägget. [3]

Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen. [4]

Ett utvidgat utreseförbud för barn. [9]

Vistelseförbud för barn. [12]

Utrikesdepartementet

Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige. [7]

Deterioration of the security environment – implications for Sweden. [8]

Utökat informationsutbyte

Sid 542(1101)

Ds 2022:13

Regeringskansliet
Finansdepartementet

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0430-7 (tryck)
ISBN 978-91-525-0431-4 (pdf)
ISSN 0284-6012

Förord

Den 20 juni 2021 beslutade chefen för Finansdepartementet, statsrådet Magdalena Andersson, att tillsätta en utredning för att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi2021:B).

Den 2 augusti 2021 fick ställföreträdande chefsjuristen, numera expeditionschefen Kerstin Bynander i uppdrag att biträda departementet som utredare. Som ämnessakkunniga, med uppgift att vara sekreterare och biträda i uppdraget, anställdes fr.o.m. den 14 augusti 2021 adjungerade rådet Liselotte Westerlind, fr.o.m. den 1 september 2021 sakkunnige Björn Axelsson och fr.o.m. den 10 januari 2022 rättsliga specialisten Ulrika Ljung.

Utredningen vill rikta ett särskilt tack till de myndigheter, kommuner och organisationer som bidragit med underlag och värdefulla synpunkter under utredningsarbetet.

Den 31 januari 2022 överlämnade utredningen delrapporten *Informationsutbyte för att säkerställa beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för samverkan vid kontroll av arbetsplatser – Kartläggning av behov för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor* (Fi2021/02991).

Härmed överlämnas utredningens slutrapport *Utökat informationsutbyte*.

Stockholm i juni 2022

Kerstin Bynander

/Liselotte Westerlind
Björn Axelsson
Ulrika Ljung

Innehåll

Sid 546(1101)

Förord **1**

Sammanfattning **13**

Summary **23**

1 Författningsförslag **35**

1.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) 35

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:378) om lägenhetsregister 36

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 37

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 39

1.5 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655) 40

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 42

1.7 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97) 44

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:108) om lägenhetsregister 45

Sid 547(1101)

1.9 Förslag till förordning om ändring i studiestödsdataförordningen (2009:321) ... 46

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:532) om studiestartsstöd ... 53

2 Utredningens uppdrag och arbete ... 55

2.1 Uppdraget ... 55

2.2 Utredningens arbete ... 56

2.3 Delrapporten ... 57

2.4 Avgränsningar ... 58

2.5 Behov av författningsändringar som ligger utanför uppdraget ... 59

2.6 Arbete som bedrivits parallellt med utredningen ... 60
2.6.1 Utredningens arbete i förhållande till annat arbete inom Regeringskansliet ... 60
2.6.2 Utredningens arbete i förhållande till andra utredningar ... 62

2.7 Utredningens begreppsanvändning ... 65
2.7.1 Felaktiga utbetalningar ... 65
2.7.2 Arbetslivskriminalitet ... 66
2.7.3 Kontroll av beslutsunderlag ... 66

2.8 Promemorians disposition ... 67

3 Utredningens utgångspunkter ... 69

3.1 Inledning ... 69

3.2 Förtroendet för välfärdssystemen är centralt ... 70

3.3 Ett visst intrång i den personliga integriteten är nödvändigt för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner ... 71

3.4 Möjligheten att ta ett helhetsansvar behöver underlättas och förstärkas ... 73

3.5 Regelverket ska vara begripligt och enkelt att tillämpa ... 76

Sid 548(1101)

3.6 Regelverket om informationsutbyte ska utformas så teknikneutralt som möjligt ... 77

3.7 Samtycke som grund för informationsutbyte räcker inte ... 78

3.8 Informationsutbytet ska vara förenligt med allmänna förvaltningsrättsliga principer ... 79

4 En ny generell sekretessbrytande bestämmelse ... 83

4.1 Bakgrund ... 83
4.1.1 Behov av utökat informationsutbyte ... 83

4.2 Gällande rätt ... 89
4.2.1 Generella sekretessbrytande bestämmelser ... 89
4.2.2 Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ... 92
4.2.3 Lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot organiserad brottslighet ... 94
4.2.4 Personuppgiftsbehandling ... 96

4.3 Behovet av en ny sekretessbrytande bestämmelse ... 101

4.4 En ny generell sekretessbrytande bestämmelse införs ... 109

4.5 Bestämmelser om sekretess, bevarande och gallring ... 124

4.6 Skyddet för den enskildes personliga integritet ... 126

4.7 För att förslaget ska få fullt genomslag behöver även andra åtgärder vidtas ... 129

5 En utökad möjlighet att utbyta offentliga uppgifter ... 133

5.1 Bakgrund och gällande rätt ... 133
5.1.1 Behov av utökat informationsutbyte ... 133
5.1.2 Utlämnande av offentliga uppgifter på eget initiativ ... 134

5.2 Offentliga uppgifter bör utbytas mellan myndigheter i större utsträckning ... 135

5.3 En ny bestämmelse införs som rättslig grund för att lämna ut offentliga uppgifter på eget initiativ ... 140

5.4 Bevarande och gallring ..... Sid 549(1101) 145

5.5 Skyddet för den enskildes personliga integritet 146

5.6 För att förslaget ska få fullt genomslag behöver även andra åtgärder vidtas 148

6 En utökad uppgiftsskyldighet i vissa fall 151

6.1 Bakgrund och gällande rätt 151
6.1.1 Behov av utökat informationsutbyte 151
6.1.2 Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter 153

6.2 Inledande överväganden 154

6.3 Uppgiftsskyldighet gentemot Arbetsförmedlingen 155
6.3.1 En ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet införs 155
6.3.2 Bestämmelser om sekretess och personuppgiftsbehandling 162
6.3.3 Skyddet för den enskildes personliga integritet .. 165

6.4 Uppgiftsskyldighet gentemot CSN 167
6.4.1 En ny och en utvidgad bestämmelse om uppgiftsskyldighet införs 167
6.4.2 Bestämmelser om sekretess och personuppgiftsbehandling 171
6.4.3 Skyddet för den enskildes personliga integritet .. 173

6.5 Underrättelseskyldighet gentemot Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten 174
6.5.1 Nya bestämmelser om underrättelseskyldigheter införs 174
6.5.2 Bestämmelser om sekretess, personuppgiftsbehandling, bevarande och gallring 182
6.5.3 Skyddet för den enskildes personliga integritet .. 186

7 Informationsutbyte mellan myndigheter ska kunna ske elektroniskt 187

7.1 Bakgrund och gällande rätt 187

7.1.1 Behov av att få utbyta personuppgifter elektroniskt ... 187
7.1.2 Elektroniskt utlämnande ... 188

7.2 Det finns omotiverade begränsningar eller hinder för myndigheter att utbyta personuppgifter elektroniskt ... 190

7.3 Personuppgifter ska i större utsträckning kunna utbytas elektroniskt ... 195

7.4 Skyddet för den enskildes personliga integritet ... 200

8 Särskilt om Migrationsverkets behov av elektronisk åtkomst till lägenhetsregistret ... 203

8.1 Bakgrund och gällande rätt ... 203
8.1.1 Framförda behov av att få åtkomst till uppgifter i lägenhetsregistret ... 203
8.1.2 Lagen (2006:378) om lägenhetsregister och tillhörande förordning ... 205

8.2 Migrationsverket ges elektronisk åtkomst till lägenhetsregistret ... 207

8.3 Bestämmelser om personuppgiftsbehandling, bevarande och gallring ... 212

8.4 Skyddet för den enskildes personliga integritet ... 214

9 Konsekvenser för den personliga integriteten ... 217

9.1 Behovet av en noggrann integritetsanalys ... 217

9.2 Skyddet för den personliga integriteten ... 218
9.2.1 Regeringsformen ... 218
9.2.2 Dataskydd ... 219
9.2.3 Närmare om begreppet personlig integritet ... 221
9.2.4 Rätten till personlig integritet är inte absolut ... 222

9.3 Uppgifternas integritetskänslighet ... 223

9.4 Utredningens förslag är förenliga med skyddet för den enskildes personliga integritet ... 224

10 Övriga konsekvenser av förslagen Sid 551(1101) **235**

10.1 Inledning ... 235

10.2 Utredningens förslag ... 235

10.3 Konsekvenser av ett oförändrat regelverk ... 236
10.3.1 Det kostar för mycket att inte åtgärda det som kan åtgärdas ... 236
10.3.2 Förtroendet för det allmänna riskerar att skadas ... 238
10.3.3 Utan ändamålsenliga rättsliga förutsättningar finns en risk för ineffektiv förvaltning ... 238

10.4 Offentligfinansiella effekter ... 239
10.4.1 Direkta effekter av förslagen ... 240
10.4.2 Indirekta effekter av förslagen ... 240

10.5 Effekter för statliga myndigheter, kommuner och andra .. 243
10.5.1 Effekter för statliga myndigheter ... 244
10.5.2 Effekter för kommuner och regioner ... 247
10.5.3 Effekter för arbetslöshetskassor ... 250
10.5.4 Effekter för företag ... 251

10.6 Konsekvenser för Regeringskansliets arbete ... 252

10.7 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ... 253

10.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män och de integrationspolitiska målen ... 254

10.9 Konsekvenser för sysselsättningen och fördelningseffekter ... 255

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser ... 257

12 Författningskommentarer ... 259

12.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) ... 259

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:378) om lägenhetsregister ... 259

12.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 260

Bilaga 1 Behov av utökat informationsutbyte framfört av kommuner och Centrala Studiestödsnämnden 265

Bilaga 2 Utredningens delrapport (Fi2021/02991)

Sid 553(1101)

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har utvärderat möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

I en delrapport har utredningen gjort en sammanställning av tidigare förslag och en kartläggning av behov 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. Utredningen har i sin slutrapport bedömt om det finns behov av ändrade regler avseende sekretess eller behandling av personuppgifter, för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte, samtidigt som behovet av skydd för den enskildes personliga integritet beaktas. Utredningen har i de fall där det bedömts lämpligt föreslagit nödvändiga författningsändringar.

Delrapporten

I delrapporten görs en analys av vad som begränsar eller hindrar ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. De identifierade orsakerna varierar och bilden av vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet är mångfasetterad. De rättsliga hindren är de mest framträdande. Vid sidan av rättsliga hinder handlar det om hinder förknippade med tekniska förutsättningar och hinder kopplade till tillämpningen av regelverket.

När det gäller rättsliga hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte konstaterar utredningen att befintliga sekretess-

Sid 555(1101)

brytande bestämmelser inte medger att uppgifter av betydelse för en annan myndighet utbyts i tillräcklig omfattning. T.ex. är tillämpningsområdet för generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen (OSL) för begränsat och befintliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet är i vissa fall för detaljerade. Uppgifter behöver i större utsträckning få lämnas på initiativ av den som förfogar över uppgiften. Regelverken om hur personuppgifter får behandlas utgör ytterligare en begränsning för informationsutbyte.

Utredningens utgångspunkter

Mot bakgrund av utredningens analys i delrapporten av vad som hindrar informationsutbytet har utredningen formulerat ett antal utgångspunkter som lagts till grund för förslagen. Därutöver finns också ett flertal grundläggande utgångspunkter som utgör viktiga ingångsvärden för utredningens förslag.

Utredningen konstaterar att förtroendet för välfärdssystemen är centralt och att tillit till det offentliga är en av grundstenarna för ett väl fungerande samhälle. Förtroendet för den offentliga förvaltningen påverkas av flera faktorer. Utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande offentliga ersättningar ska vara korrekta och endast ske till de mottagare som de är avsedda för. Ett bra företagsklimat och sund konkurrens bidrar för alla företag som bedriver seriös näringsverksamhet till tillväxt och jobbskapande. Felaktiga utbetalningar uppgår till betydande belopp. Arbetslivskriminalitet har bedömts vara ett omfattande och växande problem i samhället. Dessa samhällsproblem kan påverka förtroendet för den offentliga förvaltningen och riskerar, i förlängningen, att försämra tilltron till myndigheternas förmåga att hantera allmänna medel och utföra sina uppdrag. Det kan leda till att viljan att vara med och finansiera välfärdssystemen urholkas. Ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte är därför betydelsefullt, inte bara ur ett statsfinansiellt perspektiv, utan också för att upprätthålla förtroendet för det allmänna och gemensamma.

Utredningen konstaterar att ett visst intrång i den personliga integriteten är nödvändigt för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner. Frågor om sekretess och informationsutbyte är nära kopplat till skyddet för den enskildes personliga integritet. När ett

intrång i den personliga integriteten ska bedömas måste en avvägning göras utifrån berörda intressen. Det intrång i den enskildes personliga integritet som ett utökat informationsutbyte innebär, ska vägas mot möjligheterna för myndigheter och andra organ som omfattas av OSL, t.ex. arbetslöshetskassor, att fullgöra sina uppdrag. Skyddet för den enskildes personliga integritet bör generellt sett inte ges en så stark ställning att utförandet av viktiga samhällsfunktioner försvåras. Det bör inte heller ske till priset av en alltför hämmande inverkan på samarbetet mellan vissa myndigheter.

Statliga och kommunala myndigheter ska inom sitt verksamhetsområde samverka och bistå varandra. För att detta ska kunna upprätthållas i praktiken, behöver de som samverkar ha de verktyg som är nödvändiga för att syftet med samverkan ska kunna uppnås. Det är därför viktigt att anlägga ett myndighetsövergripande perspektiv och ge bättre förutsättningar att ta ansvar för helheten.

Regelverket bör vara begripligt och enkelt att tillämpa. Under de 40 år som gått sedan sekretess mellan myndigheter reglerades har författningarna ändrats och försetts med ett stort antal tillägg. Regleringen har till följd härav i delar blivit svåröverskådlig och delvis svårtolkad. Utredningen har därför haft ambitionen att i så stor utsträckning som möjligt åstadkomma en helhetslösning vad gäller myndigheters framförda behov. Samtidigt som regelverken om sekretess och personuppgiftsbehandling blivit alltmer svårtillämpade har samhällsutvecklingen gjort att behovet av informationsutbyte nu är större än tidigare. Utredningen har därför haft som utgångspunkt att reglera informationsutbytet genom bestämmelser som kan tillämpas mer generellt, i den utsträckning detta kan ske med ett godtagbart skydd för enskildas personliga integritet och ett godtagbart skydd för såväl privatpersoner som företag.

Regelverket om informationsutbyte ska också utformas så teknikneutralt som möjligt. En digital förvaltning ska vara en rättssäker och även i övrigt säker förvaltning. Det är viktigt att det finns stabila rättsliga förutsättningar för fortsatt utveckling av en digital förvaltning som samverkar såväl internt inom organisationer som i förhållande till andra.

Utredningen anser att det inte är en framkomlig väg, varken i ett sekretess- eller personuppgiftsperspektiv, att använda samtycke som grund för personuppgiftsbehandlingar i samband med ett utökat informationsutbyte.

Sid 557(1101)

De allmänna förvaltningsrättsliga principerna om legalitet-, objektivitet- och proportionalitet ska tillämpas på allt informationsutbyte medan förvaltningslagens bestämmelser i övrigt endast blir tillämpliga när väl ett ärende anses inlett. Utredningens utgångspunkt att lämna förslag om informationsutbyte så att högt ställda krav på en effektiv förvaltning tillgodoses, görs därför med beaktande av dessa principer.

Utredningens förslag

En ny generell sekretessbrytande bestämmelse införs

Utredningen anser att statliga och kommunala myndigheter samt de som jämställs med myndigheter enligt OSL bör ges förutsättningar att utbyta sekretessbelagda uppgifter i större utsträckning än i dag. Det finns ett omotiverat glapp mellan de undersökta statliga myndigheternas uppdrag och de rättsliga förutsättningarna för att genomföra det. Detsamma gäller i viss utsträckning för kommunala myndigheter och arbetslöshetskassor. Det innebär att i förhållande till myndigheters och arbetslöshetskassors uppdrag är de befintliga sekretessbrytande bestämmelserna inte tillräckliga för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen. Motsvarande gäller de sekretessbrytande bestämmelser som reglerar myndigheters förutsättningar att samverka och utbyta information inom ramen för myndighetsgemensamma åtgärder mot arbetslivskriminalitet.

En generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet införs i 10 kap. OSL. Den nya bestämmelsen innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter 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 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. Ett utlämnande av uppgifter på den

utlämnande myndighetens initiativ kan innebära att ett ärende hos den mottagande myndigheten initieras eller att uppgifterna används i ett redan pågående ärende. Informationsutbytet kan alltså ske både inom ramen för handläggning och inom myndigheters faktiska handlande.

Bestämmelsen bryter endast sekretess till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Med enskild avses såväl en fysisk person som en juridisk person. Det innebär att sekretess som skyddar andra intressen inte bryts med stöd av bestämmelsen. Bestämmelsen omfattar uppgiftsutbyte som sker rutinmässigt. När det är motiverat med ett rutinmässigt uppgiftslämnande med stöd av bestämmelsen måste det göras en bedömning på förhand och den behöver inte avse en prövning i varje enskilt fall. Om utlämnandet avser en större mängd uppgifter som rutinmässigt behöver utbytas, får det förutsättas att myndigheterna i samråd med varandra, gemensamt tar fram lämpliga former för att se till att endast relevanta uppgifter utbyts.

Den sekretessbrytande bestämmelsen omfattar samtliga statliga och kommunala myndigheter samt de som enligt OSL jämställs med myndigheter.

Utöver de begränsningar som ligger i att utlämnande endast får ske om en annan myndighet behöver de aktuella uppgifterna för sin författningsreglerade verksamhet ska inte heller uppgifter lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgifterna lämnas ut. Det innebär att det finns en möjlighet att i särskilda fall beakta starka integritetsintressen rörande enskilda och känsliga uppgifter i en myndighets verksamhet. Kravet på övervägande skäl är ett uttryck för att behovet av ett utökat informationsutbyte normalt sett ska ha företräde framför andra intressen. Det är emellertid ett viktigt led i avvägningen mellan integritet och effektivitet att säkerställa att bestämmelsen inte går längre än vad som är motiverat och att skyddet för vissa uppgifter upprätthålls i situationer där t.ex. ett utlämnande kan framstå som olämpligt eller resultatet skulle framstå som stötande.

Den föreslagna regleringen påverkar inte tillämpningen av andra bestämmelser, t.ex. avseende myndigheters möjligheter att behandla personuppgifter. Sådana bestämmelser kommer alltjämt att gälla, även med den föreslagna bestämmelsen.

Sid 559(1101)

Även om den föreslagna bestämmelsen inte innebär en skyldighet att på eget initiativ lämna ut uppgifter till en annan myndighet har viss sekretess som ansetts särskilt angelägen att upprätthålla undantagits från bestämmelsens tillämpningsområde. Utredningen anser att de överväganden som gjorts avseende begränsningen av generalklausulens tillämpningsområde är giltiga även för en ny generell sekretessbrytande bestämmelse och att samma avgränsning därför bör gälla för den nu föreslagna bestämmelsen.

En utökad möjlighet att utbyta offentliga uppgifter

En ny bestämmelse som gör det möjligt för en myndighet att i större utsträckning på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet införs i 6 kap. OSL.

Utredningen konstaterar att uppgifter som är offentliga av lagstiftaren har bedömts vara av sådan karaktär att de inte ska omfattas av sekretess. Det finns redan i dag en skyldighet att lämna ut sådana uppgifter om en annan myndighet begär att få del av uppgifterna, så länge det inte hindrar arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). Den föreslagna bestämmelsen kompletterar denna bestämmelse.

När offentliga uppgifter sammanställs och behandlas tillsammans med andra uppgifter kan detta anses utgöra ett intrång i den personliga integriteten. För att motverka en omotiverad spridning av offentliga uppgifter begränsas därför tillämpningsområdet för bestämmelsen till att avse uppgifter som kan antas vara av betydelse för den mottagande myndighetens verksamhet. Den föreslagna bestämmelsen innebär inte en skyldighet att på eget initiativ lämna ut uppgifter. Bestämmelsen ger utrymme för informationsutbyte i enskilda fall och för rutinmässigt informationsutbyte.

En utökad uppgiftsskyldighet i vissa fall

Utredningen bedömer att behovet av ett utökat informationsutbyte som framförts till utredningen i flera fall kommer att tillgodoses genom de förslag som redovisas ovan. Den sekretessbrytande bestämmelse som utredningen föreslår ska föras in i 10 kap. OSL är emellertid begränsad. Bestämmelsen innebär inte heller en skyldig-

Sid 560(1101)

het att lämna ut uppgifter på eget initiativ. Utredningen föreslår därför en särskilt författningsreglerad uppgiftsskyldighet i vissa fall.

En ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet införs i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Bestämmelsen innebär att Migrationsverket, Skatteverket och Centrala studiestödsnämnden (CSN) på begäran av Arbetsförmedlingen ska lämna uppgifter och som är av betydelse för ett ärende inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

En ny bestämmelse införs i studiestödsförordningen (2000:655) och 21 § och 23 § förordningen (2017:532) om studiestartsstöd får nya lydelser som innebär att Arbetsförmedlingen på begäran av CSN ska lämna uppgifter som behövs för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) och lagen (2017:527) om studiestartsstöd eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagarna. Vidare utvidgas den nuvarande uppgiftsskyldigheten för Migrationsverket gentemot CSN och Överklagandenämnden för studiestöd till att omfatta uppgifter som behövs för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) och lagen (2017:527) om studiestartsstöd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till de lagarna.

En ny bestämmelse om underrättelseskyldighet för kommunerna införs i socialtjänstlagen (2001:453). Bestämmelsen innebär att socialnämnden ska underrätta Försäkringskassan när beslut om insatser för enskilda upphör eller ändras om uppgifterna är av betydelse för ärenden som regleras i SFB (2010:110).

En ny bestämmelse införs också i utlänningsförordningen (2006:97). Förslaget innebär att Migrationsverket ska underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om beslut att en person blivit avvisad eller utvisad när Migrationsverkets beslut har fått laga kraft och när beslutet har verkställts. Migrationsverket ska även underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om att en persons uppehållstillstånd har löpt ut och uppgifter om att en enskild person inte ansökt om ett nytt tillstånd.

Informationsutbyte mellan myndigheter ska kunna ske elektroniskt

En stor del av de behov av utökat informationsutbyte som framförts till utredningen rör formerna för utbyte av personuppgifter. Flera statliga myndigheter och kommuner har framfört behov av att i

Sid 561 (1101)

större utsträckning få utbyta personuppgifter elektroniskt och enligt ett förfarande som innebär ett annat sätt än genom direktåtkomst. Utredningen gör bedömningen att det finns omotiverade begränsningar eller hinder för såväl statliga som kommunala myndigheter att utbyta uppgifter elektroniskt. Därutöver görs bedömningen att det är nödvändigt för dem att kunna utbyta uppgifter elektroniskt i större utsträckning och att detta bör kunna ske elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Utredningen lämnar förslag om en utökad möjlighet till elektroniskt utbyte för CSN och för Arbetsförmedlingen. Andra myndigheters behov av författningsändringar som rör behandling av personuppgifter för att åstadkomma ett effektivare informationsutbyte bereds inom Regeringskansliet och behandlas inte i utredningen.

Särskilt om Migrationsverkets behov av elektronisk åtkomst till lägenhetsregistret

Utredningen föreslår att Migrationsverket läggs till bland de myndigheter som får ha direktåtkomst till lägenhetsregistret. Migrationsverket får även ta del av uppgifter ur lägenhetsregistret på medium för automatiserad behandling. Förslaget innebär att Migrationsverket ges elektronisk åtkomst till lägenhetsregistret för kontroll av lämnade uppgifter. Utredningen föreslår även att uppgifter i lägenhetsregistret får behandlas för sådan verksamhet som staten eller en kommun ansvarar för.

Konsekvenser för den personliga integriteten

Utredningen lämnar flera förslag i syfte att åstadkomma ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter och andra organ som jämställs med myndigheter enligt OSL. Förslagen väntas leda till att fler uppgifter utbyts mellan olika myndigheter. Ett utökat och mer omfattande informationsutbyte har påverkan på den personliga integriteten.

Utredningen bedömer att det integritetsintrång de olika förslagen innebär vid en intresseavvägning får accepteras och anses vara godtagbart. Utredningen anser vid en bedömning av respektive förslag att uppgifterna omfattas av ett tillfredsställande sekre-

tesskydd efter utlämnandet. De bestämmelser för hantering av frågor om bevarande och gallring som finns i dag är tillräckliga och behöver inte justeras med anledning av förslagen.

Utredningen har analyserat konsekvenserna för den personliga integriteten för att särskilt belysa förslagens redovisade samlade effekt för den personliga integriteten. I detta avseende konstaterar utredningen i avvägningen att informationsutbytet är en nödvändig förutsättning för att myndigheter samt sådana som enligt OSL jämställs med myndigheter får tillgång till uppgifter som de behöver i sin författningsreglerade verksamhet.

Ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte är viktigt, inte bara ur ett statsfinansiellt perspektiv, utan också för att upprätthålla förtroendet för den offentliga förvaltningen. Intresset för att skydda det allmänna och gemensamma väger därför tungt. Utredningen konstaterar att medborgarna har förväntningar på det allmänna och att förtroendet för välfärdssystemens legitimitet är centralt. Informationsutbytet bör vara i takt med tiden och uppgifter behöver därför i större utsträckning kunna utbytas elektroniskt.

Utredningen anser att även den samlade effekten av utredningens förslag är förenlig med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den enskildes personliga integritet. Personuppgiftsbehandlingen är också nödvändig och tillåten på det sätt som krävs enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen och 2 kap. 1 § brottsdatalagen. Utredningen anser att det inte finns några realistiska alternativa vägar för att nå samma resultat som är mindre integritetskänsliga. Vidtagna och befintliga skyddsåtgärder får anses vara tillräckliga.

Övriga konsekvenser av förslagen

Utredningen bedömer att effektivitetsvinsterna överstiger kostnaderna för ett utökat informationsutbyte. Utredningen bedömer att förslagen kan förväntas leda till dels besparingar i form av minskade felaktiga utbetalningar (såväl avsiktliga som oavsiktliga) från utbetalande statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, dels effektivitetsvinster vid de utbetalande myndigheterna. Utredningen bedömer att förslagen om ett utökat informationsutbyte kommer att leda till att minska skattefelet eftersom myndigheternas kontrollverksamhet i vid mening kan förväntas bidra till att försvåra för

Sid 563(1101)

företag som drivs av oseriösa personer att anlita svart arbetskraft. En annan indirekt effekt är att konkurrensvillkoren förbättras för majoriteten av näringslivet som följer lagar och andra regler. I förlängningen kan förslagen om ett utökat informationsutbyte också väntas ge allmänheten bättre och säkrare service.

Utredningen anser inte att kommunerna behöver statlig finansiering för att förslagen ska genomföras eller att förslaget om kommunernas underrättelseskyldighet utgör ett oproportionerligt intrång i den kommunala självstyrelsen.

För arbetslöshetskassornas del kan eventuella kostnader som förslagen innebär förväntas vägas upp av de besparingar som förslagen möjliggör.

Vad gäller effekter för företag konstaterar utredningen att problem med fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet bedöms vara ett ökande problem, särskilt i vissa branscher. Företag som är verksamma inom sådana branscher möter konkurrens från oseriösa företag. När företag bryter mot uppställda lagar och regler får de fördelar gentemot sina konkurrenter. För seriösa företag kan det vara svårt att verka under sådana villkor. Det kan också antas att investeringsviljan är låg i branscher där det är känt att det förekommer osund konkurrens, vilket ytterligare hämmar möjligheterna för seriösa företag att verka och växa på en sådan marknad. Ett utökat informationsutbyte bidrar således till att fastslagna villkor inom näringslivet kan upprätthållas och att seriösa företag kan växa i branscher där de i dag möter osund konkurrens.

Utredningen bedömer att förslagen kommer att innebära positiva effekter för möjligheterna att motverka brottslighet och att de stärker det brottsförebyggande arbetet. Den effektivisering som förslagen i flera avseenden bidrar till kan dessutom frigöra resurser som kan användas åt mer djupgående utredningar där risken för fel är som störst vilket leder till att fler brott kan upptäckas.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Bestämmelserna bör träda i kraft den 1 juli 2023. Utredningen bedömer att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser.

Summary

Remit

The Inquiry has evaluated the possibilities of exchanges of information between public authorities, municipalities and unemployment insurance funds.

In an interim report the Inquiry has made a compilation of previous proposals and surveyed the need for any additional exchange of information to ensure that public authorities, municipalities and unemployment insurance funds have access to the information about private individuals and companies that they need to make correct decisions concerning benefits/compensation from welfare systems and to counter work-related crime. In this, its final report, the Inquiry has assessed whether there is a need for amended regulations concerning secrecy or the processing of personal data to achieve a more appropriate and effective exchange of information while taking account of the need to protect the privacy of private persons. The Inquiry has proposed the necessary statutory amendments in cases where it has found this appropriate.

Interim report

In the interim report what restrictions or impediments for an effective and appropriate exchange of information between public authorities, municipalities and unemployment insurance funds are analysed. The causes identified vary and the picture of what restricts or impedes the exchange of information is multifaceted. The legal impediments are most prominent. Alongside the legal impediments there are impediments associated with technical requirements and impediments linked to the application of the regulations.

Sid 565(1101)

As regards legal impediments to an effective and appropriate exchange of information, the Inquiry notes that the current secrecy-override provisions do not permit sufficient exchange of information of importance for another public authority. For example, the scope of the general clause in the Public Access to Information and Secrecy Act (PAISA) is too limited and current provisions about the obligation to provide information are too detailed in certain cases. It needs to be possible to release information to a greater extent at the initiative of the party that has the information at its disposal. The regulations concerning how personal data may be processed are another restriction on the exchange of information.

The Inquiry's starting points

Against the background of the Inquiry's analysis in its interim report of what impedes the exchange of information, the Inquiry has formulated a number of starting points that have formed the basis for its proposals. There are also a number of fundamental principles that have provided important input for the Inquiry's proposals.

The Inquiry notes that confidence in welfare systems is of central importance and that trust in public institutions is one of the foundations of a well-functioning society. Confidence in the public administration is influenced by several factors. Payments from welfare systems and other closely related public benefits/compensation have to be correct and only be made to the recipients they are intend for. A good business climate and sound competition contribute to growth and job creation for all companies conducting serious business activities. Incorrect payments add up to substantial amounts. Work-related crime has been judged to be an extensive and growing problem in society. These societal problems can affect confidence in public administration and risk, by extension, worsening faith in the ability of public authorities to manage public funds and perform their duties. This can lead to the erosion of the will to be involved in financing welfare systems. An effective and appropriate exchange of information is therefore important, not just from a fiscal perspective, but also to maintain confidence in public and common institutions.

Sid 566(1101)

The Inquiry notes that some invasion of privacy is necessary to maintain important functions in society. Issues concerning secrecy and the exchange of information are closely linked to the privacy of private persons. In assessing an invasion of privacy, a balance must be struck on the basis of the interests affected. The invasion of a private person's privacy that a greater exchange of information entails must be weighed against the possibilities for public authorities and other bodies covered by the PAISA, e.g., unemployment insurance funds, to perform their duties. In general, the protection of a private person's privacy should not be given such a strong standing that the performance of important public functions is made more difficult. No should this be done at the cost of too restrictive an effect on cooperation between certain public authorities.

Central government authorities and municipal authorities shall collaborate and assist one another in their areas of activities. If this is to be maintained in practice the collaborating bodies need to have the tools necessary to be able to achieve the purpose of their collaboration. It is therefore important to adopt a cross-authority perspective and make it more possible to take responsibility for the overall outcome.

The regulations should be comprehensible and easy to apply. During the 40 years that have elapsed since secrecy between public authorities was regulated, the statues have been amended and a large number of further provisions have been added. As a result, parts of the regulations have become hard to overview and parts difficult to interpret. The Inquiry has therefore had the ambition of achieving, as far as possible, an overall solution to the needs reported by public authorities. At the same time as the regulations concerning secrecy and the processing of personal data have become more and more difficult to apply, the development of society has meant that the need to exchange information now is greater than it used to be. The Inquiry has therefore had the starting point of regulating the exchange of information through provisions that can be applied more generally, to the extent that this can be done with acceptable protection for individual privacy and acceptable protection for both private individuals and companies.

The regulations on the exchange of information should also be designed to be as technology-neutral as possible. A digital admini-

Sid 567(1101)

stration has to be legally certain administration and also a secure administration in other respects. It is important that there are stable legal conditions for the continued development of a digital administration that collaborates both internally within organisations and in relation to other organisations.

The Inquiry considers that the use of consent as a basis for processing personal data in connection with an increased exchange of information is not a viable way forward from the perspective of either secrecy or personal data.

The general administrative law principles of legality, objectivity and proportionality should be applied to all exchange of information, while the other provisions of the Administrative Procedure Act will only be applicable once a case is considered to have been opened. The Inquiry's starting point of presenting proposals concerning the exchange of information that meet a high standard of requirements for effective administration, therefore takes account of these principles.

The Inquiry's proposals

Introduction of a new general secrecy-override provision

The Inquiry considers that central government authorities and municipal authorities and the bodies equated with public authorities under the PAISA should be given the ability to exchange information covered by secrecy to a greater extent than at present. There is an unjustified gap between the duties of the central government authorities surveyed and their legal ability to perform them. The same applies to some extent to municipal authorities and unemployment insurance funds. This means that the present secrecy-override provisions are not sufficient, in relation to the tasks of public authorities and unemployment insurance funds, to ensure correct supporting information when payments are made from welfare systems. The same applies to the secrecy-override provisions that regulate the public authorities' possibilities of collaborating and exchanging information as part of inter-authority measures to address work-related crime.

A general possibility of releasing information covered by secrecy for the protection of private persons to another public authority

Sid:568(1101)

should be added to Chapter 10 of the PAISA. The new provision means that secrecy does not prevent information that is at the disposal of a public authority being passed to another public authority if the information is needed to enable the receiving public authority to perform its activities regulated by statute.

The provision means that information may be released both on request and on the initiative of the public authority. This does not mean that the public authority that has the information at its disposal has an obligation to release information on its own initiative. If a public authority knows that another public authority needs the information, the information should, however, be released if the other requirements are met, A release of information on the initiative of the releasing public authority may mean that a case is initiated at the receiving public authority or that the information is used in a case that is already ongoing. So the exchange of information can take place both as part of processing of cases and in the public authority's actual actions.

The provision only overrides secrecy concerning protection for the personal and financial circumstances of private persons. Private person means both a natural person and a legal person. This means that secrecy that protects other interests is not overridden pursuant to the provision. The provision covers exchanges of information that take place routinely. When a routine release of information is justified pursuant to the provision, an assessment shall be made in advance, and it does not need to refer to an examination of each individual case. If the release refers to a large quantity of information that needs to be exchanged routinely, it must be presumed that the public authorities will, in consultation with one another, jointly put suitable forms in place for ensuring that only relevant information is exchanged.

The secrecy-override provision covers all central government authorities and municipal authorities as well as bodies equated with public authorities under the PAISA.

In addition to limitations applying since the release may only be made if another public authority needs the information in question for its activities regulated by statute, the information must not be released either if preponderant reasons indicate that the interest to be protected by the secrecy takes precedence over the interest in releasing the information. This means that there is a possibility, in

Sid 569(1101)

special cases, of taking account of strong privacy interests concerning private persons and sensitive information in a public authority's activities. The requirement of preponderant reasons is an expression of the need for expanded exchange of information to normally take precedence over other interests. However, one important step in balancing integrity and effectiveness is to ensure that the provision does not go further than justified and that the protection for certain information is maintained in situations where, for example a release can appear to be inappropriate, or the result would appear to be offensive.

The proposed regime does not affect the application of other provisions regarding, for instance, public authorities' possibilities of processing personal data. These provisions will continue to apply, even with the proposed provision.

Even if the proposed provision does not entail an obligation for a public authority to release information on its own initiative to another public authority, certain secrecy that has been considered to be particularly important to maintain has been exempted from the scope of the provision. The Inquiry considers that the deliberations made regarding the restriction of the scope of the general clause are also valid for a new general secrecy-override provision and that the same definition of scope should therefore apply to the provision proposed now.

Expanded possibility of exchanging public information

A new provision making it possible for a public authority to release information to another public authority on its own initiative to a greater extent should be inserted in Chapter 6 of the PAISA.

The Inquiry notes that information that is public has been judged by the legislator to be of such a nature that it shall not be covered by secrecy. There is already an obligation to release this information if another public authority requests access to the information as long as this does not impede the due conduct of the authority's work (Chapter 6, Section 5 of the PAISA). The proposed provision supplements this provision.

When public information is compiled and processed along with other information, this can be considered an invasion of privacy. To

Sid 570(1101)

counter an unjustified dissemination of public information the scope of the provision should therefore be restricted to relate to information that can be presumed to be of importance for the activities of the receiving public authority. The proposed provision does not entail an obligation for a public authority to release information on its own initiative. The provision provides scope for the exchange of information in individual cases and for the routine exchange of information.

An expanded obligation to release information in certain cases

The Inquiry makes the assessment that, in several cases, the need for an expanded exchange of information reported to the Inquiry will be satisfied by the proposals set out above. However, the secrecy-override provision that the Inquiry proposes should be entered in Chapter 10 of the PAISA is limited. Nor does the provision mean an obligation for a public authority to release information on its own initiative. The Inquiry therefore proposes a special statutory obligation to provide information in certain cases.

A new provision on an obligation to release information should be inserted in the Ordinance on Labour Market Activities (2000:628). The provision requires the Swedish Migration Agency, the Swedish Tax Agency and the Swedish Board of Student Finance (CSN) to release information at the request of Arbetsförmedlingen *[the Swedish Public Employment Service]* that is of importance for a case in labour market activities.

A new provision should be inserted in the Student Aid Ordinance (2000:655) and Sections 21 and 23 of the Education Entry Grant Ordinance (2017:532) should be given new wording requiring CSN to release, at the request of Arbetsförmedlingen, information needed for the application of Chapters 2 and 3 of the Student Aid Act (1999:1395) and the Education Entry Grant Act (2017:527) or regulations issued pursuant to these Acts. Moreover, the present obligation for the Swedish Migration Agency to release information to CSN and the National Board of Appeal for Student Aid should be expanded to cover information needed for the application of Chapters 2 and 3 of the Student Aid Act (1999:1395) and the Edu-

Sid 571(1101)

cation Entry Grant Act (2017:527) or regulations issued pursuant to these Acts.

A new provision concerning an obligation to notify for municipalities should be inserted in the Social Services Act (2001:453). The provision requires the municipal social welfare committee to notify Försäkringskassan *[the Swedish Social Insurance Agency]* when decisions on services for individuals expire or are amended if the information is of importance for cases regulated in the Social Insurance Code (2010:110).

A new provision should also be inserted in the Aliens Ordinance (2006:97). The proposal requires the Swedish Migration Agency to notify Försäkringskassan and the Swedish Pensions Agency of a decision that a person has been refused entry or expelled when the Migration Agency's decision has become legally binding and when the decision has been enforced. The Migration Agency is also required to notify Försäkringskassan and the Pensions Agency that a person's residence permit has expired and information that a private individual has not applied for a new permit.

It should be possible for the exchange of information between public authorities to take place electronically

A large part of the need for an expanded exchange of information reported to the Inquiry concerns the forms for exchanging personal data. Several central government authorities and municipalities have reported a need to exchange personal data electronically to a greater extent and to do so according to a procedure that involves some way of doing so other than direct access. The Inquiry makes the assessment that there are unjustified restrictions or impediments for both central government authorities and municipal authorities in exchanging information electronically. The Inquiry also makes the assessment that it is essential for them to be able to exchange information electronically to a greater extent and that it should be possible for this to be done in some other way than through direct access. The Inquiry presents proposals for an expanded possibility of direct electronic exchanges for CSN and Arbetsförmedlingen. Other public authorities' need for statutory amendments concerning the processing of personal data to achieve a more effective

Sid 572(1101)

exchange of information are being processed in the Government Offices and are not dealt with in the Inquiry.

The question of the Swedish Migration Agency's need for electronic access to the register of dwellings

The Inquiry proposes that the Swedish Migration Agency be added to the public authorities that may have direct access to the register of dwellings. The Migration Agency may also access to information from the register of dwellings on a medium for automated processing. The proposal means giving the Migration Agency electronic access to the register of dwellings for controls of information given. The Inquiry also proposes that information in the register of dwellings may be used for activities that central government or a municipality is responsible for.

Impact on privacy

The Inquiry presents several proposals to achieve a greater exchange of information between public authorities and other bodies equated with public authorities under the PAISA. The proposals are expected to lead to more information being exchanged between public authorities. An expanded and more extensive exchange of information also affects personal integrity.

The Inquiry's assessment is that the invasion of privacy entailed by the various proposals when interests are balanced must be accepted and is considered acceptable. In assessing each proposal, the Inquiry considers that the information is covered by satisfactory confidentiality protection after disclosure. The current provisions for handling questions concerning preservation and weeding are sufficient and do not need to be adjusted on account of the proposals.

The Inquiry has analysed the impacts on privacy so as to cast particular light on the aggregate reported effect of the proposals on privacy. In this respect the Inquiry notes that, when balancing, the exchange of information is essential to enable public authorities and bodies equated with public authorities under the PAISA to access information they need in their activities regulated by statute.

Sid 573(1101)

An effective and appropriate exchange of information is important not only from a fiscal perspective, but also to maintain confidence in the public administration. The interest in protecting the public institutions and common concerns therefore carries a great deal of weight. The Inquiry notes that citizens have expectations of the public institutions and that confidence in the legitimacy of welfare systems is of central importance. The exchange of information must also keep pace with time, and it therefore needs to be possible to exchange information electronically to a greater extent.

The Inquiry considers that the overall effect of the Inquiry's proposals is compatible with the requirements for protection from unacceptable invasions of privacy. The processing of personal data is also essential and permitted in the way required under Article 6 of the General Data Protection Regulation and Chapter 2, Section 1 of the Crime Data Act. The Inquiry considers that there are no realistic alternative routes to achieving the same result that are less sensitive in terms of privacy. The current and implemented/proposed safeguards must be considered sufficient.

Other impacts of the proposals

The Inquiry considers that the gains in terms of effectiveness exceed the costs of an expanded exchange of information. In the Inquiry's assessment, its proposals can be expected to lead both to savings in the form of decreases in incorrect payments (both intentional and unintentional) from central government authorities, municipalities and unemployment insurance funds making payments and to gains in effectiveness at the public authorities making payments. In the Inquiry's assessment, its proposals for an expanded exchange of information will lead to a reduction of the tax error since the control activities in broad terms of the public authorities will help to make it more difficult for companies run by fraudulent individuals to engage unregistered labour. Another indirect effect is that the conditions for competition will be improved for the majority in the business sector who comply with laws and other regulations. in the longer term the proposals for an expanded exchange of information are also expected to give the public better and more secure service.

The Inquiry does not consider that the municipalities need central government funding because the proposals are to be implemented or that the proposal of the municipalities' obligation to notify is a disproportionate intrusion into local self-government.

As regards the unemployment insurance funds, any costs resulting from the proposals are expected to be offset by the savings made possible by the proposals.

As regards the effects on companies, the Inquiry notes that problems of cheating, regulatory breaches and crime in working life are judged to be on the increase, especially in certain industries. Companies operating in these industries meet competition from unserious companies. When companies break the laws and regulations in place, they get advantages over their competitors. In can be difficult for serious companies to operate in such conditions. It can also be assumed that the willingness to invest is low in industries where unsound competition is known to occur, further inhibiting the possibilities for serious companies to operate and grow in such a market. So, an expanded exchange of information contributes to enabling the conditions put in place in the business sector to be maintained and also to enabling serious companies to grow in industries where they currently meet unsound competition.

The Inquiry's assessment is that its proposals will entail positive effects for the possibilities of countering crime and that they strengthen crime prevention work. Moreover, the increase in effectiveness that the proposals contribute to in several respects can release resources that can be used for more penetrating investigations where the risk of errors is greatest, which leads to it being possible to detect more criminal offences.

Entry into force and transitional provisions

The provisions should enter into force on 1 July 2023. The Inquiry's assessment is that there is no need for transitional provisions.

Sid 575(1101)

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att det i socialtjänstlagen (2001:453) ska införas en ny paragraf, 12 kap. 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	12 kap.
	7 a §
	Socialnämnden ska underrätta Försäkringskassan om att beslut om insatser för enskilda upphör eller ändras om uppgiften är av betydelse för ärenden som regleras i socialförsäkringsbalken (2010:110).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:378) om lägenhetsregister

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (2006:378) om lägenhetsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §[1]	
Uppgifter i lägenhetsregistret får behandlas för	Uppgifter i lägenhetsregistret får behandlas för
1. *folkbokföring,*	1. *verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning,*
2. *framställning av statistik,*	2. *framställning av statistik,*
3. *forskning,*	3. *forskning,*
4. *planering, uppföljning och utvärdering av bostadsbestånd och byggande.*	4. *planering, uppföljning och utvärdering av bostadsbestånd och byggande.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

[1] Senaste lydelse 2006:378.

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att det ska införas en ny rubrik närmast före 10 kap. 15 a §,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 6 kap. 5 a § och 10 kap. 15 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 kap.
	5 a §
	En myndighet får 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.
	10 kap.
	Myndigheters författningsreglerade verksamhet
	15 a §
	Sekretess till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hindrar inte att uppgift lämnas till en annan myndighet, om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra författningsreglerad verksamhet.
	En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska

Sid 579(1101)

skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Första stycket gäller inte i fråga om sekretess enligt 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2 och 5 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska införas en ny paragraf, 17 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	17 a § *Migrationsverket, Skatteverket och Centrala studiestödsnämnden ska på begäran lämna Arbetsförmedlingen uppgifter som är av betydelse för ett ärende inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

1.5 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödsförordningen (2000:655)

dels att 13 a § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 13 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 kap.
	13 a §[1]
Migrationsverket *skall* på begäran lämna Centrala studiestödsnämnden eller Överklagandenämnden för studiestöd *uppgift om en utlänning vistas i Sverige enligt utlänningslagen (2005:716). Uppgiftsskyldigheten avser*	*Migrationsverket ska på begäran lämna Centrala studiestödsnämnden eller Överklagandenämnden för studiestöd uppgifter som behövs för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.*
1. namn,	
2. personnummer eller samordningsnummer,	
3. medborgarskap,	
4. tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige med angivande av vilken typ av tillstånd eller annat bevis som har beviljats eller utfärdats,	
5. dag för beslut om tillstånd eller utfärdande av annat bevis om rätt att vistas i Sverige samt uppgift om hur länge tillståndet eller beviset gäller,	

[1] Senaste lydelse 2006:862.

6. klassning av tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige enligt Migrationsverkets klassificeringssystem, och

7. upplysning om en person saknas.

Detta gäller dock bara om uppgifterna har betydelse för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

6 kap.

13 b §

Arbetsförmedlingen ska på begäran lämna Centrala studiestödsnämnden uppgifter som behövs för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

dels att paragraferna 12 a–13 b och d §§ upphävs,

dels att *12 §* ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 11 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	11 c § *Får personuppgifter lämnas ut till en annan myndighet, får det ske på ett medium för automatiserad behandling.*
12 §[1]	
Personuppgifter som får behandlas enligt 6 § får lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling till *Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna.* *Personuppgifter som får behandlas enligt 6 a § får lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling till Försäkringskassan.* *Personuppgifter som får behandlas enligt 7 a och 7 b §§ får lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling till In-*	Personuppgifter som får behandlas enligt 6 § får lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling *till arbetslöshetskassorna.*

[1] Senaste lydelse 2014:1443.

spektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Sid 584(1101)

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

1.7 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Sid 585(1101)

Härigenom föreskrivs att det i utlänningsförordningen (2006:97) ska införas en ny paragraf, 7 kap. 8 c §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	7 kap.
	8 c §
	Om Migrationsverket fattar ett beslut om avvisning eller utvisning, ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten underrättas, dels när beslutet fått laga kraft, dels när det är verkställt.
	Migrationsverket ska även till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten lämna uppgift om att en enskilds uppehållstillstånd har löpt ut och uppgift om att en enskild inte ansökt om ett nytt tillstånd.
	Första och andra styckena gäller inte om det är uppenbart att en underrättelse inte behöver lämnas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

Sid 586(1101)

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:108) om lägenhetsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:108) om lägenhetsregister att 6 och 7 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 §[1]	
Skatteverket får ha direktåtkomst till lägenhetsregistret.	*Migrationsverket och* Skatteverket får ha direktåtkomst till lägenhetsregistret.
7 §[2]	
Uppgifter i lägenhetsregistret får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till	Uppgifter i lägenhetsregistret får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till
1. Skatteverket,	*1. Migrationsverket,*
2. Statistiska centralbyrån,	*2. Skatteverket,*
3. den kommun där fastigheten är belägen,	*3. Statistiska centralbyrån,*
4. *fastighetsägaren.*	*4. den kommun där fastigheten är belägen,*
	5. fastighetsägaren.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

[1] Senaste lydelse 2007:108.
[2] Senaste lydelse 2007:108.

1.9 Förslag till förordning om ändring i studiestödsdataförordningen (2009:321)

Sid 587(1101)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödsdataförordningen (2009:321)

dels att 15 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 15 a §, med följande lydelse.

Lydelse enligt Fi2022/00578

15 §

Centrala studiestödsnämnden får lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst enligt följande.

Mottagare	*Personuppgifter*
Allmän förvaltningsdomstol	Uppgifter som krävs för prövning av överklagade beslut som Centrala studiestödsnämnden har fattat.
Bank eller annan betalningsförmedlare	Namn, adress, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, kontonummer, belopp, utbetalningsdatum och aviseringstext.
Företag som tar fram och till studerande distribuerar bevis om studiestöd för studier	Namn, adress, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, typ av bevis, giltighetstid för beviset och under vilken tidsperiod den studerande har beviljats studiestöd för studier.

Försäkringskassan	Namn, kontaktuppgifter, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, inkomster av förvärvsarbete, årsarbetstid, karenstid för egenföretagare, arbetsgivare eller namn på företag för egenföretagare och yrke.
Inkassoföretag	Namn, adress, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, skulduppgifter, den åtgärd som Centrala studiestödsnämnden begär att inkassoföretaget ska vidta och orsak till en återkallelse av begäran.
Kommun	– Personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, kommunkod, läroanstaltens kod, studieväg, klass, studietid, tid för studieavbrott och närvaro på läroanstalten i fråga om studerande som har fått studiehjälp och som ansökt om stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § skollagen (2010:800), – namn, adress, personnummer och samordningsnummer för betalningsmottagare av studiehjälp, och – namn, personnummer eller samordningsnummer, adress

Sid 589(1101)

	och tidigare studiestöd för att kommunen ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd, uppgift om den studerande har beviljats studiestartsstöd samt uppgifter om kommunens elektroniska åtkomst till personuppgifter hos Centrala studiestödsnämnden.
Kronofogdemyndigheten	Uppgifter som krävs för handläggning av ärenden enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning och mål enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. som initierats av Centrala studiestödsnämnden.
Migrationsverket	Uppgift om att en person som har fyllt 18 men inte 21 år har beviljats studiehjälp enligt studiestödslagen (1999:1395), som krävs för prövningen av om en kommun har rätt till ersättning enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. eller enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, samt namn, personnummer och samordningsnummer.
Myndighet eller organisation som är mottagare av underrättelse enligt lagen (2008:206)	Uppgifter som krävs för att lämna en underrättelse enligt 3 § lagen (2008:206) om under-

om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	rättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.
Myndighet som begär det eller sådant organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som begär det	Namn, adress, den studerandes länskod, kommunkod, läroanstaltens kod, studievägskod, årskurs, läroanstaltens namn, utbildningens namn och läroanstaltens länskod.
Omställningsorganisation enligt 4 § lagen (2022:000) om omställningsstudiestöd	Namn, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, beviljat omställningsstudiebidrag, stödets omfattning och inkomst som ligger till grund för beslut om omställningsstudiestöd.
Polismyndigheten	Uppgifter som krävs dels för att Centrala studiestödsnämnden ska kunna göra anmälningar enligt bidragsbrottslagen (2007:612), dels för Polismyndighetens handläggning av sådana anmälningar.
Skatteverket	Uppgifter som krävs för att fullgöra skyldigheten att lämna kontrolluppgifter eller uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) och uppgifter som krävs för att fullgöra skyldigheten att underrätta Skatte-

Sid 591(1101)

	verket enligt folkbokföringslagen (1991:481).
Transportstyrelsen	Namn och personnummer i ärende om körkortslån enligt förordningen (2018:1118) om körkortslån.
Örebro kommun	Namn, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, beviljat belopp i bidrag enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan som utbetalas till Örebro kommun för kostnad för kost, logi och annan service i samband med boendet som kommunen tillhandahåller samt den totala kostnaden för sådant.
Överklagandenämnden för studiestöd	Uppgifter som krävs för prövning av överklagade beslut som Centrala studiestödsnämnden har fattat.

Centrala studiestödsnämnden får också lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst i den utsträckning det behövs för att någon annan ska kunna lämna ut personuppgifter elektroniskt till myndigheten.

Föreslagen lydelse

15 §

Centrala studiestödsnämnden får lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst till enskild enligt följande.

Mottagare	*Personuppgifter*
Bank eller annan betalningsförmedlare	*Namn, adress, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, kontonummer, belopp, utbetalningsdatum och aviseringstext.*
Företag som tar fram och till studerande distribuerar bevis om studiestöd för studier	*Namn, adress, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, typ av bevis, giltighetstid för beviset och under vilken tidsperiod den studerande har beviljats studiestöd för studier.*
Inkassoföretag	*Namn, adress, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, skulduppgifter, den åtgärd som Centrala studiestödsnämnden begär att inkassoföretaget ska vidta och orsak till en återkallelse av begäran.*
Organisation som är mottagare av underrättelse enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	*Uppgifter som krävs för att lämna en underrättelse enligt 3 § lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*
Sådant organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som begär det	*Namn, adress, den studerandes länskod, kommunkod, läroanstaltens kod, studievägskod,*

Sid 593(1101)

	årskurs, läroanstaltens namn, utbildningens namn och läroanstaltens länskod.
Omställningsorganisation enligt 4 § lagen (2022:000) om omställningsstudiestöd	*Namn, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, beviljat omställningsstudiebidrag, stödets omfattning och inkomst som ligger till grund för beslut om omställningsstudiestöd*

Centrala studiestödsnämnden får också lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst i den utsträckning det behövs för att någon annan ska kunna lämna ut personuppgifter elektroniskt till myndigheten.

15 a §

Får en personuppgift lämnas ut till en myndighet, kan det ske elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

Sid 594(1101)

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:532) om studiestartsstöd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:532) om studiestartsstöd att 21 och 23 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
21 §[1]	
Arbetsförmedlingen ska på begäran lämna Centrala studiestödsnämnden eller Överklagandenämnden för studiestöd uppgift *om huruvida en sökande uppfyller villkoren enligt 4 §.*	Arbetsförmedlingen ska på begäran lämna Centrala studiestödsnämnden eller Överklagandenämnden för studiestöd uppgift *som behövs för tillämpningen av lagen (2017:527) om studiestartsstöd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.*
Första stycket gäller bara om uppgiften har betydelse för tillämpningen av lagen (2017:527) om studiestartsstöd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.	
23 §[2]	
Migrationsverket ska på begäran lämna Centrala studiestödsnämnden eller Överklagandenämnden för studiestöd uppgift *om en utlännings*	Migrationsverket ska på begäran lämna Centrala studiestödsnämnden eller Överklagandenämnden för studiestöd uppgift *som behövs för tillämpningen av lagen (2017:527) om studiestartsstöd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.*
1. namn,	
2. *personnummer eller samordningsnummer,*	
3. *medborgarskap,*	
4. *tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige med angivande av vilken typ av*	

[1] Senaste lydelse 2017:532.
[2] Senaste lydelse 2017:532.

tillstånd eller annat bevis som har beviljats eller utfärdats,

5. *dag för beslut om tillstånd eller utfärdande av annat bevis om rätt att vistas i Sverige samt uppgift om hur länge tillståndet eller beviset gäller,*
6. *klassning av tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige enligt Migrationsverkets klassificeringssystem, och*
7. *upplysning om en person saknas.*

Första stycket gäller bara om uppgifterna har betydelse för tillämpningen av lagen (2017:527) om studiestartsstöd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningen har i uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi2021/02442). Syftet är 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. Utredningen ska undersöka om de möjligheter till informationsutbyte som redan finns tillämpas på ett effektivt sätt, men också om det finns behov av utökade möjligheter till informationsutbyte. Utredningen ska vid sina överväganden beakta behovet av skydd för den enskildes personliga integritet.

Utredningen ska bl.a.

- göra en sammanställning av de förslag som myndigheter och utredningar tidigare har lämnat när det gäller behovet av informationsutbyte för att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet,
- kartlägga vilka uppgifter berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen,
- analysera vilket behov av informationsutbyte som berörda myndigheter har för att kunna samverka och kontrollera arbetsplatser mer effektivt i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet och hur ett sådant informationsutbyte skulle kunna regleras,

Sid 597(1101)

- göra en översyn av de regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte och bedöma om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket,
- bedöma om det finns behov av ändrade regler, avseende till exempel sekretess eller behandling av personuppgifter, för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte, samtidigt som behovet av skydd för den enskildes personliga integritet beaktas, och i så fall föreslå nödvändiga författningsändringar, samt
- ta ställning till hur uppgifter ska lämnas, till exempel genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling, på ett sätt som säkerställer ett bibehållet skydd för den personliga integriteten, och vid behov lämna författningsförslag som möjliggör detta.

En delredovisning ska lämnas senast den 31 januari 2022. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2022.

Uppdraget är omfattande och vissa avgränsningar utöver dem som redan framgår av direktiven har därför gjorts. I avsnitt 2.4 redogörs närmare för de avgränsningar som utredningen har gjort i sitt arbete. Uppdraget återges i dess helhet i *bilaga 2* (s. 187–195).

2.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet påbörjades i augusti 2021. I utredningens uppdrag anges att utredningen vid behov ska samråda med relevanta myndigheter och aktörer. Utredningen har i arbetet med delrapporten samrått med Bolagsverket, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Ekobrottsmyndigheten, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för vård och omsorg, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Sveriges a-kassor och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Samråd med de som anges ovan har skett genom inledande möten under hösten 2021. Därefter har sekretariatet haft fortlöpande kontakter med

företrädare för berörda myndigheter och organisationer. Inledande möten genomfördes i syfte att ge dem som mer direkt berörs av utredningens uppdrag en möjlighet att framföra synpunkter på nuvarande förutsättningar för informationsutbyte samt redovisa eventuella behov och förslag till utökat informationsutbyte. Vid sidan av ovanstående kontakter har utredningen deltagit vid myndighetsöverskridande samverkansmöten med Stora branschgruppen[8], samverkansinitiativet motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter (MUR[9]) och eSamverkansprogrammet (eSam[10]). Utredningen har haft kontakt med företrädare för Kronofogdemyndigheten, Integritetsskyddsmyndigheten och Byggmarknadskommissionen. Utredningen har löpande haft kontakt med Ekonomistyrningsverket och har också gett tillfälle för vissa intresseorganisationer att utifrån sina perspektiv föra fram synpunkter. Därutöver har utredningen deltagit vid ett seminarium anordnat av Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS)[11] *Sekretess mellan myndigheter – ett hinder för effektiv brottsbekämpning?*

Utöver samråd med relevanta myndigheter och aktörer har utredningen också löpande haft kontakt med andra utredningar som behandlar närliggande frågor (se vidare avsnitt 2.6), däribland Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04), utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (Ju 2022:03) samt utredningen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten (Fi 2022:01).

2.3 Delrapporten

De delar av uppdraget som avser en sammanställning av tidigare förslag, kartläggning av behov av ytterligare informationsutbyte och

[8] Stora branschgruppen innehåller representanter från arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer, bransch- och intresseorganisationer samt myndigheter. Den arbetar för lösningar som ska leda till ökad konkurrensneutralitet mellan företag i Sverige.

[9] I MUR deltar 18 olika myndigheter i ett arbete mot missbruk och brott inom välfärdssystemen.

[10] eSam är ett medlemsdrivet program för samverkan mellan myndigheter och SKR som bildades 2015 när E-delegationen slutfört sitt regeringsuppdrag. Generaldirektörerna för myndigheterna som ingick i E-delegationen beslöt att på frivillig grund fortsätta samarbetet kring digital utveckling.

[11] SNS är en oberoende ideell förening som sammanför företrädare för näringsliv, förvaltning, akademi och politik.

Sid 599(1101)

bedömning av om informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket, har redovisats i en delrapport som överlämnades den 31 januari 2022. Där redovisas också utredningens bedömning av om det finns behov av ändrade regler för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte. Rapporten återges i sin helhet i *bilaga 2*.

Sedan utredningen lämnat sin delrapport har kartläggningen kompletterats med underlag från kommunerna. Vidare har CSN inkommit med underlag i vilket de redovisar myndighetens behov av utökat informationsutbyte. Redovisningen av kommunernas och CSN:s behov av uppgifter för att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och arbetet mot arbetslivskriminalitet redovisas i *bilaga 1.*

2.4 Avgränsningar

I delrapporten redovisas en sammanställning av tidigare framförda förslag och utredningens kartläggning av berörda statliga myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors redovisade behov av utökat informationsutbyte.

Sammanställningen omfattar förslag som tidigare redovisats i statliga utredningar, departementspromemorior eller lämnats i myndighetsrapporter samt i särskilda skrivelser till regeringen. Sammanställningen är inte uttömmande utan avser de för uppdraget mest relevanta förslagen (se *bilaga 2*, s. 57–84). En del av de förslag som finns med i sammanställningen har genomförts medan andra inte har lett till åtgärder.

Det kvarstående behovet av utökat informationsutbyte som framförts till utredningen under arbetet har kartlagts av utredningen (se *bilaga 2*, s. 85–136). I kartläggningen redovisas vad tillfrågade statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor själva framfört avseende behovet av utökat informationsutbyte.

Av kartläggningen framgår att behoven som framförts är omfattande. Det har därför inte varit möjligt att inom ramen för utredningens arbete omhänderta samtliga framförda behov (se också avsnitt 4.7 och 5.6).

Ett skäl till detta är att det inom den begränsade tid som utredningen haft till sitt förfogande inte varit möjligt att utreda frågorna närmare. Utredningen har dessutom i flera fall mottagit information om behov av uppgifter för vilka det av underlaget inte framgår närmare vilka uppgifter som avses eller vad som hindrar eller begränsar ett utbyte av sådana uppgifter i dag. Trots att vissa behov inte har preciserats utesluter utredningen inte att sådana uppgifter kan ha stor betydelse för myndigheternas verksamhet.

Ett annat skäl till att utredningen inte lämnar förslag avseende vissa framförda behov är att behovet av utökat informationsutbyte i vissa fall har ett nära samband med andra frågor, som t.ex. ändrade förutsättningar för när ett tillstånd att bedriva viss verksamhet ska ges eller vilka utredningsbefogenheter en kommun eller statlig myndighet har. Frågorna bör i dessa fall, enligt utredningens mening, lämpligen behandlas tillsammans. Samma sak gäller sådana behov som utgör en del av en större översyn av t.ex. registerförfattningar, där frågorna om utökat informationsutbyte lämpligen bör behandlas tillsammans med andra närliggande frågor.

2.5 Behov av författningsändringar som ligger utanför uppdraget

Under arbetet med utredningens delrapport har flera myndigheter lyft fram vikten av att se över de olika myndigheternas registerlagar. Regelverket om hur personuppgifter får behandlas har stor betydelse för statliga och kommunala myndigheters och arbetslöshetskassors förutsättningar att motverka felaktiga utbetalningar och för att förebygga arbetslivskriminalitet. Vissa frågor som rör behandling av personuppgifter för att åstadkomma ett effektivare informationsutbyte behandlas i promemorian. För en del statliga myndigheter pågår redan arbete med större översyner av registerförfattningar. För övriga myndigheter kan motsvarande eller liknande översyner behöva göras och särskilda utredningar kan behöva tillsättas för detta ändamål. Sådana generella översyner ryms inte inom ramen för utredningens uppdrag.

Sid 60 (1101)

2.6 Arbete som bedrivits parallellt med utredningen

2.6.1 Utredningens arbete i förhållande till annat arbete inom Regeringskansliet

Utredningen ska säkerställa att samordning sker med det övriga arbete på området som pågår inom Regeringskansliet. Nedan redovisas arbete som bedrivits parallellt med utredningen inom Regeringskansliet och som är av betydelse för utredningens uppdrag.

Reformeringen av Arbetsförmedlingen

Den 9 maj 2019 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag av regeringen att genomföra vissa förberedelser, löpande bistå Regeringskansliet och särskilt analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av myndigheten (A2019/00923/A). I rapporten *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen - Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag* (A2019/01996-1) redovisas den del av uppdraget som avser att analysera vissa grundläggande förutsättningar för reformen. I rapporten lämnas bl.a. rekommendationer om förändringar av andra delar av regelverket än instruktionen, främst inom områden som rör sekretess och personuppgiftshantering.

Arbetsförmedlingen och Statens skolverk (Skolverket) fick i sina respektive regleringsbrev för budgetåret 2021 i uppdrag att gemensamt analysera hur informationsutbytet kan förbättras mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen i syfte att effektivisera samverkan och underlätta övergångar från arbetslöshet till studier i kommunal vuxenutbildning. I rapporten *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner för att underlätta övergångar till studier i kommunal vuxenutbildning* (A2021/02159-1) lämnas författningsförslag om utökat informationsutbyte i det avseendet. Arbetsförmedlingen har också inkommit med en hemställan om Arbetsförmedlingens krav på arbetsgivare och behandling av personuppgifter för kontroll (A2021/01159) som bl.a. rör förutsättningarna och behovet av författningsstöd för att behandla personuppgifter.

Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

Underrättelser om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen på medium för automatiserad behandling

Parallellt med utredningens arbete har promemorian *Utökade möjligheter att lämna underrättelse om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen på medium för automatiserad behandling* (Fi 2022/00578) tagits fram inom Finansdepartementet. Den har även remissbehandlats.

De förslag till förordningsändringar som lämnas i promemorian föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Omställningsstudiestöd

Ett nytt omställningsstudiestöd har nyligen beslutats (prop. 2021/22:176, bet. 2021/22:AU12, rskr. 2021/22:365). Stödet är ett komplement till det reguljära studiestödet och syftar till att förbättra förutsättningarna för vuxna att finansiera studier som kan stärka deras framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov. Omställningsstudiestödet är ett statligt studiestöd och det är CSN som ska pröva frågor om stöd. För att kunna hantera omställningsstudiestödet och genomföra den prövning som förutsätts, måste CSN ha tillgång till vissa uppgifter från bl.a. myndigheter, läroanstalter och andra utbildningsanordnare. Det är uppgifter som bedöms behövas bl.a. för att CSN ska kunna beräkna vilket belopp som ska betalas ut och för att kunna kontrollera att inte någon har tagit emot stödet felaktigt eller med för högt belopp.

Ändringar i 114 kap. socialförsäkringsbalken och förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har lämnat en hemställan om ändringar i 114 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110), förkortad SFB, och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (S2020/09443). Promemorian omfattar såväl ändringar som rör formen för utlämnande av information som förslag om be-

Sid 603(1101)

stämmelsernas tillämpningsområde, personuppgiftsansvar och för vilka ändamål uppgifter ska få behandlas. Promemorian har remissbehandlats och förslagen bereds inom Regeringskansliet.

2.6.2 Utredningens arbete i förhållande till andra utredningar

Det finns också andra pågående utredningar vars uppdrag har betydelse för att motverka felaktiga utbetalningar, bidragsbrott och arbetslivskriminalitet samt utredningar som har i uppdrag att se över informationsutbyte i vissa avseenden. Nedan redogörs för dessa utredningar.

Stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen

I juni 2021 gavs en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott mot ett antal välfärdsmyndigheter (dir. 2021:39). I uppdraget ingår att kartlägga och analysera om informationsutbytet mellan myndigheter som omfattas av lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, här förkortad FUT-lagen, är ändamålsenlig. Utredningen har lämnat en delredovisning, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av brott,* och ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 augusti 2023.

Delegationen mot arbetslivskriminalitet

I september 2021 tillsatte regeringen Delegationen mot arbetslivskriminalitet som har i uppdrag att ur ett samhällsövergripande perspektiv verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet. Delegationen ska också främja samverkan och erfarenhetsutbyte mellan aktörerna (dir. 2021:74). Delegationen har i en promemoria den 31 mars 2022 redovisat en definition av begreppet arbetslivskriminalitet (A2022/00541). I ett delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande*

bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge (SOU 2022:36) har delegationen redovisat arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge samt gjort en inledande bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning. Delegationen ska redovisa övriga delar av uppdraget den 24 februari 2023 och den 23 februari 2024, samt slutredovisa sitt uppdrag senast den 28 februari 2025.

Bolaget som brottsverktyg

I december 2021 gavs en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå åtgärder som syftar till att motverka att aktiebolag och andra företag används för att begå brott och andra oegentligheter (dir. 2021:115).

I uppdraget ingår bl.a. att redovisa de för- och nackdelar som finns med nuvarande undantag från revisionsplikten för små aktiebolag respektive en återinförd revisionsplikt för sådana bolag samt föreslå de författningsändringar som skulle krävas vid ett eventuellt återinförande. Utredaren ska också utreda om Bolagsverkets kontrollerande roll bör utökas i ett brottsförebyggande syfte och ta ställning till hur en skyldighet att upprätta och ge in års- och koncernredovisningen i elektroniskt format bör utformas och vilka företag som bör omfattas. Därutöver ska utredaren bedöma om det bör införas en särskild straffbestämmelse om bolagskapning och analysera för- och nackdelar med reglerna om tvångslikvidation vid kapitalbrist i aktiebolag samt föreslå de författningsändringar som behövs. Uppdraget ska, i den del som avser årsredovisningar i elektroniskt format, redovisas i form av en promemoria senast den 22 december 2022. I övriga delar ska uppdraget redovisas senast den 22 juni 2023.

Inrättande av Utbetalningsmyndigheten

Den 3 mars 2022 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare som ska lämna förslag och vidta nödvändiga åtgärder i syfte att förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet, Utbetalningsmyndigheten (dir. 2022:8). Myndigheten ska bl.a. förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheten ska även ansvara för att genomföra ut-

Sid 605(1101)

betalningar av förmåner och stöd från de anslutna statliga välfärdssystemen samt utbetalningar från skattekontot hos Skatteverket, genom ett system med transaktionskonto.

Utredaren ska bl.a. föreslå hur Utbetalningsmyndighetens instruktion och regleringsbrev ska utformas, bemanna myndigheten, och vidta de ytterligare åtgärder som krävs för att myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2024. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2023.

En modern dataskyddsreglering för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten

Den 3 november 2021 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredning som ska göra en fullständig översyn av Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens registerförfattningar i syfte att skapa ändamålsenliga regler som är anpassade efter dagens behov (dir. 2021:104). Reglerna bör vara flexibla och anpassade efter såväl den tekniska utvecklingen som den EU-rättsliga dataskyddsregleringen. I uppdraget ligger även att överväga om det finns utrymme för minskad detaljreglering jämfört med i dag.

En översyn av registerförfattningarnas struktur och terminologi ingår också i uppdraget. Utredaren ska även se över förutsättningarna för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten att använda dataanalyser och urval som verktyg för en effektivare kontrollverksamhet. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

Offentligt register för bostadsrätter

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag på hur ett offentligt register för bostadsrätter bör utformas i syfte att stärka bostadsmarknadens funktionssätt (dir. 2020:123). I uppdraget ingår att föreslå för vilka ändamål som uppgifter i registret ska få behandlas och att ta ställning till vilken information som registret bör innehålla. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2022.

Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter

En särskild utredare ska lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter samt enskilda huvudmän för fristående skolor (dir. 2022:37). Syftet är att arbetet med att förebygga och bekämpa brott ska effektiviseras genom att möjligheterna att utbyta information förbättras i så stor utsträckning det är möjligt utan att det medför ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

2.7 Utredningens begreppsanvändning

2.7.1 Felaktiga utbetalningar

Med felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen avses ekonomiska förmåner eller ekonomiskt stöd som beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt eller lågt belopp.[12] Med förmån avses ekonomisk förmån i form av bidrag, ersättning, pension och lån för personligt ändamål (utbetalningar till fysiska personer). Det är samma definition av begreppet förmån som används i bidragsbrottslagen (2007:612) och i FUT-lagen. Med begreppet stöd avses ekonomiskt stöd i form av bidrag, ersättning och annat stöd som avser en enskild person men som betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde.

[12] Jämför även med Delegationen mot felaktiga utbetalningar, här förkortad KUT-delegationen, som använde följande definition av felaktiga utbetalning: En utbetalning är felaktig om det slutliga beloppet blir för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till gällande regler och avtal. (SOU 2019:59 *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 63). Se också delegationens rapport från 2018 *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, rapport 1*, s. 18. Delegationen menade att en felaktig utbetalning kan uppstå på grund av att en ersättning beslutas och betalas ut på felaktiga eller otillräckliga grunder, vilket i sin tur kan bero på att underlaget i ärendet är felaktigt eller ofullständigt eller som en följd av att ändrade förhållanden inte anmäls eller beaktas i tid. En felaktig utbetalning kan också uppstå då utbetalningen ska verkställas, exempelvis i utbetalningsmomentet.

2.7.2 Arbetslivskriminalitet

I utredningens uppdrag ingår att analysera behovet av informationsutbyte för att motverka arbetslivskriminalitet, främst kopplat till möjligheterna att samverka och kontrollera arbetsplatser mer effektivt i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Delegationen mot arbetslivskriminalitet har haft i uppdrag av regeringen att ta fram ett förslag till definition av begreppet arbetslivskriminalitet (se avsnitt 2.6.2).

Delegationen menar att arbetslivskriminalitet är kvalificerade förfaranden som strider mot bestämmelser i författningar eller avtal och som rör arbetslivet. Vid bedömningen av om ett förfarande är kvalificerat ska särskilt beaktas om förfarandet innebär att arbetstagare utnyttjas, innebär att konkurrensen snedvrids, utförs i organiserad form eller systematiskt, eller är av allvarlig eller omfattande karaktär. I denna promemoria anses begreppet ha samma innebörd som i delegationens definition.

2.7.3 Kontroll av beslutsunderlag

Utredningens uppdrag tar främst sikte på informationsutbyte i syfte att säkerställa korrekta beslutsunderlag. Det gäller såväl i den del som handlar om utbetalningar från välfärdssystemen som vid samverkan mot arbetslivskriminalitet. För många utbetalningar handlar det om att säkerställa och kontrollera att de uppgifter som de försäkrade eller arbetsgivare lämnar när det gäller t.ex. inkomst, förmögenhet, boende, arbetstider och den aktuella arbetsförmågan är korrekta. Motsvarande gäller vid kontroller av arbetsplatser.

Med begreppet kontroll avses förebyggande och upptäckande åtgärder som leder till att risker för felaktiga beslut och utbetalningar minskar. Kontroll är något som bör ses som en aspekt i hela handläggnings- och beslutsprocessen, från det att information lämnas, genom hela beslutskedjan, fram till och med eventuella efterkontroller.[13] Det innebär att såväl kontroll i den ursprungliga beslutsprocessen som kontroll som initierats senare av myndigheten – *efterkontroll* – omfattas av begreppet.

[13] Se andra definitioner av begreppet i SOU 2014:16 *Det ska vara lätt att göra rätt*, s. 72 och SOU 2017:37 *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 123.

Kontrollen i den ursprungliga beslutsprocessen är ofta en integrerad del av ärendehandläggningen, där kontrollen kan ske i form av manuella kontroller eller inbyggda systemkontroller med ett utvecklat it-stöd. Denna kontroll kan också beskrivas som en del av de åtgärder som en handläggare vidtar för att fullgöra myndighetens utredningsskyldighet vid handläggning av ärenden enligt förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL. Motsvarande kontroll kan göras av ärenden i efterhand. En sådan kontroll är en viktig del för att säkerställa att de i beslutsprocessen genomförda kontrollerna har lett till att slutresultatet blev rätt eller för att kontrollera att förutsättningarna för utbetalning fortfarande föreligger.

2.8 Promemorians disposition

Promemorian är indelad i 12 kapitel. I kapitel 1 redovisas utredningens författningsförslag. Uppdraget och utredningens arbete redovisas i kapitel 2. Kapitel 3 innehåller några generella utgångspunkter som ligger till grund för de föreslagna författningsändringarna. I kapitel 4–6 presenteras utredningens överväganden och de förslag som utredningen anser bör genomföras för att tillgodose statliga och kommunala myndigheters och andra organs behov av utökat informationsutbyte. I kapitel 7 redovisar utredningen sina överväganden om *hur* uppgifterna bör utbytas och lämnar förslag om ett utökat elektroniskt utbyte för några av de myndigheter som framfört sådana behov. Några särskilda frågor som rör Migrationsverkets behov av åtkomst till lägenhetsregistret behandlas i kapitel 8. I anslutning till respektive förslag görs en bedömning av förslagens förenlighet med skyddet för den enskildes personliga integritet. En övergripande integritetsanalys och konsekvenserna av förslagens samlande effekt på skyddet för den enskildes personliga integritet redovisas i kapitel 9. Övriga konsekvenser av förslagen redovisas i kapitel 10. I promemorians kapitel 11 och 12 redovisas ikraftträdande- och övergångsbestämmelser samt författningskommentarer.

Sid 609(1101)

3 Utredningens utgångspunkter Sid 610(1101)

3.1 Inledning

Utredningen har i sin delrapport (*bilaga 2*, s. 167–177) gjort en analys av vad som begränsar eller hindrar ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte mellan statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. De identifierade orsakerna varierar och bilden av vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet är mångfasetterad. De rättsliga hindren är de mest framträdande. Vid sidan av rättsliga hinder handlar det om hinder förknippade med tekniska förutsättningar och hinder kopplade till tillämpningen av regelverket. Utredningen konstaterar att regelverket med tiden har blivit svåröverskådligt, att det finns utrymme för olika tolkningar av bestämmelserna och begränsad praxis till vägledning samt att tillämpningsproblem tillsammans med det personliga straffansvaret begränsar och hindrar informationsutbyte. Utredningen konstaterar att det finns hinder som är hänförliga till såväl statliga som kommunala myndigheters och arbetslöshetskassors digitala infrastruktur.

När det gäller rättsliga hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte 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. Vidare behöver uppgifter i större utsträckning få lämnas på den utlämnande myndighetens, kommunens eller arbetslöshetskassans eget initiativ. En annan begränsning är regelverken om hur personuppgifter får behandlas, som inte i tillräcklig omfattning möjliggör att uppgifter kan utbytas elektroniskt.

Sid 611(1101)

Mot bakgrund av utredningens analys av vad som hindrar informationsutbytet har utredningen formulerat ett antal utgångspunkter som lagts till grund för förslagen. Därutöver finns också ett antal grundläggande utgångpunkter som utgör viktiga ingångsvärden för utredningens förslag.

3.2 Förtroendet för välfärdssystemen är centralt

Tillit till det offentliga är en av grundstenarna för ett väl fungerande samhälle. Förtroendet för myndigheter påverkas bl.a. av relationen mellan den enskilde och myndigheten, t.ex. förhållandet till handläggaren, att den enskilde känner sig förstådd, att besluten är begripliga och att handläggningstider inte är för långa.

I Sverige har välfärdssystemen en central roll och utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande offentliga ersättningar ska vara korrekta och endast ske till de mottagare som de är avsedda för. Det betyder att rätt ersättning ska betalas ut till rätt person i rätt tid och varken med ett för högt eller för lågt belopp. Tidigare utredningar har visat att de felaktiga utbetalningarna uppgår till betydande belopp. Vidare har arbetslivskriminalitet bedömts vara ett omfattande och växande samhällsproblem. Ett bra företagsklimat för alla de företag som bedriver seriös näringsverksamhet och som vill göra rätt för sig utgör grunden för tillväxt och jobbskapande. En sund konkurrens och ordning och reda på arbetsmarknaden utgör i det avseendet viktiga faktorer.

Kontroller av de uppgifter som ligger till grund för beslut om utbetalningar och även kontroller för att tillse att företag följer de regler som finns på arbetslivsområdet är viktiga för att förebygga brottslighet mot välfärdssystemen och för att motverka arbetslivskriminalitet. Vid kontroller finns behov av att utbyta information såväl mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet som mellan olika myndigheter och arbetslöshetskassor. Ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte är därför betydelsefullt, inte bara ur ett statsfinansiellt perspektiv, utan också för att upprätthålla förtroendet för det allmänna och gemensamma. Förtroendet är centralt för välfärdssystemens legitimitet och folkliga stöd. Med ett försämrat förtroende riskerar, i förlängningen, tilltron till myndigheternas förmåga att hantera allmänna medel och utföra sina

uppdrag att skadas och viljan att vara med och finansiera välfärdssystemen att urholkas. Sid 612(1101)

3.3 Ett visst intrång i den personliga integriteten är nödvändigt för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner

Respekten för individens självbestämmande och integritet är grundläggande i en demokrati. Det finns ett skydd för den personliga integriteten både i den svenska grundlagen och i olika internationella rättsakter.[14] Någon allmängiltig definition av vad som avses med begreppet personlig integritet finns inte i svensk lagstiftning.

Genom bestämmelser om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, skyddas vissa uppgifter i allmänna handlingar som rör enskildas personliga och ekonomiska förhållanden från allmänhetens insyn. Utformningen av sekretessreglerna i OSL ger därför ett skydd för den personliga integriteten genom att obefogad spridning av personuppgifterna motverkas. Före införandet av den numera upphävda sekretesslagen (1980:100) var inte sekretess mellan myndigheter närmare reglerad. Frågor om hänsyn till den personliga integriteten hade dock uppmärksammats tidigare. Till exempel hade datalagen (1973:289) införts 1973 och frågorna hade börjat diskuteras alltmer. Starka skäl talade för att sekretessens räckvidd även mellan myndigheter och inom en myndighet skulle regleras så långt det var möjligt. Särskilt viktigt ansågs detta vara i de fall sekretessen gäller till skydd för enskilda.[15]

Skydd för enskildas personliga integritet finns också i EU:s dataskyddsförordning (GDPR)[16] som innehåller den generella regleringen för personuppgiftsbehandling inom EU och syftar bl.a. till att skydda fysiska personers rätt till skydd för personuppgifter vid helt eller delvis automatiserad behandling samt viss manuell behandling (artikel 2.1 i dataskyddsförordningen). Dataskyddsförordningen reglerar automatiserad behandling av personuppgifter,

[14] Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och EU:s rättighetsstadga (Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02).
[15] Prop. 1979/80:2 Del A s. 90.
[16] 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.

Sid 613(1101)

dvs. uppgifter om fysiska personer som är i livet. Regleringen omfattar alltså inte behandling av uppgifter om juridiska personer. Såväl uppgifter om fysiska som juridiska personer behöver ofta behandlas vid informationsutbyte mellan myndigheter. Uppgifter som anknyter till juridiska personer är ofta en blandning av personuppgifter och annan data och det är många gånger svårt att skilja på dessa uppgifter. Exempelvis kan uppgifter som rör juridiska personer innehålla namn på styrelseledamöter och företrädare vilket är personuppgifter. Brottsbekämpande myndigheters personuppgiftsbehandling regleras i dataskyddsdirektivet ([EU] 2016/680)[17] som har genomförts i svensk rätt genom brottsdatalagen (2018:1177).

När ett intrång i den personliga integriteten ska bedömas måste en avvägning göras utifrån berörda intressen. Faktorer som utredningen har att beakta när det gäller att bedöma integritetskänsligheten vid helt eller delvis automatiserad behandling samt vid viss manuell behandling av personuppgifter är arten av personuppgifter som samlas in och registreras, varför det görs, hur och av vem uppgifterna används samt mängden av uppgifter som samlas på ett och samma ställe eller som på något annat sätt är tillgängliga för bearbetningar och sammanställningar.[18]

Även hur många personer som har tillgång till personuppgifterna är av betydelse. För att ta till vara den enskildes skyddsintresse kan denna krets minimeras genom behörighetsstyrning. Det är ett sätt att begränsa åtkomsten till personuppgifter så att endast de personer som har behov av uppgifterna för att lösa sina arbetsuppgifter har tillgång till dem. Det intrång som behandling av personuppgifter innebär ska vägas mot möjligheterna för myndigheter och andra organ som omfattas av OSL, t.ex. arbetslöshetskassor att fullgöra sina uppdrag.

En annan faktor, som enligt utredningen bör vägas in, är hur ett utökat informationsutbyte eller en viss behandling påverkar allmänhetens förtroende.[19] Som framgår ovan är frågor om sekretess

[17] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

[18] Prop. 2005/06:173 *Översyn av personuppgiftslagen*, s. 15.

[19] Jfr SOU 2016:41 *Hur står det till med den personliga integriteten? – en kartläggning av Integritetskommittén*, s. 150.

och informationsutbyte nära kopplat till skyddet för den enskildes personliga integritet. Grundprincipen är att sekretessbelagd information om enskilda hos en myndighet inte ska vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken uppgifterna förekommer. Hur starkt skyddet för den enskildes personliga integritet ska vara beror på vilken information det rör och vilken situation det handlar om.

En utgångspunkt för utredningens arbete är emellertid att skyddet för den enskildes personliga integritet generellt sett inte bör ges en så stark ställning att utförandet av viktiga samhällsfunktioner försvåras. Så kan bli fallet om myndigheter och andra organ som omfattas av OSL inte har möjlighet att säkerställa korrekta beslutsunderlag. Det bör inte heller ske till priset av en alltför hämmande inverkan på samarbetet mellan vissa myndigheter.[20] Ett visst mått av intrång i enskildas personliga integritet är därför nödvändigt för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner.

Särskilt känsliga personuppgifter kan självklart kräva särskilda överväganden för om de uppgifterna ska få utbytas.

Det bör i sammanhanget också särskilt noteras att den sekretess som ger ett minimiskydd för den enskildes personliga integritet som regleras i 21 kap. OSL även kommer gälla hos den som tar emot uppgiften. Bestämmelserna i 21 kap. OSL omfattar bl.a. vissa särskilt känsliga uppgifter om enskildas hälsa eller sexualliv eller vissa andra uppgifter om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgifterna röjs. Bestämmelserna som gäller inom hela den offentliga sektorn kommer alltså ge ett skydd för den enskildes personliga integritet i vissa fall även efter ett informationsutbyte.

3.4 Möjligheten att ta ett helhetsansvar behöver underlättas och förstärkas

Det är viktigt att allmänheten har förtroende för att myndigheter och andra organ som utför förvaltningsuppgifter utför sina uppgifter på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. När det gäller de olika välfärdssystem som ryms inom välfärdsstaten utgör dessa en helhet.

[20] Jfr den kritik som riktades mot förslaget i promemorian Ds Ju 1977:11 som redogörs för i prop. 1979/80:2 Del A s. 89 f.

Sid 615(1101)

Enskilda välfärdssystem, med olika syften, handläggs emellertid av ett antal olika statliga och kommunala myndigheter som sinsemellan behöver samarbeta. Vidare har flera statliga myndigheter uppdrag som på olika sätt bidrar till att motverka arbetslivskriminalitet.

Skyldigheten för myndigheter att samverka och bistå varandra framgår av flera lagar och förordningar. I FL anges att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter (8 §). Lagen gäller i detta avseende för i princip hela förvaltningen och omfattar både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.[21] FL:s bestämmelser är dock inte generellt tillämpliga vid handläggningen av förvaltningsärenden som överlämnats för att fullgöras av ett privaträttsligt organ som t.ex. arbetslöshetskassorna.[22]

I myndighetsförordningen (2007:515) anges 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 §). Myndighetsförordningen är direkt tillämplig för alla förvaltningsmyndigheter under regeringen vilket innebär att kommunala myndigheter inte omfattas.

Lagstiftarens ambitioner om att myndigheter ska bistå varandra kommer även till uttryck i offentlighets- och sekretessregleringen. Ett exempel är skyldigheten i 6 kap. 5 § OSL att lämna varandra uppgifter. Av bestämmelsen framgår att en myndighet på begäran av en annan myndighet *ska* lämna en uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Bestämmelsen omfattar statliga och kommunala myndigheter samt andra organ som vid tillämpningen av OSL ska jämställas med myndigheter, tex. arbetslöshetskassor i deras verksamhet som avser prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning och prövning av ärenden om medlemsavgift för arbetslösa medlemmar.[23]

För att principen om att myndigheter ska samarbeta med och bistå varandra i praktiken ska kunna upprätthållas behöver de som

[21] Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning - ny förvaltningslag*, s. 25–27. Eftersom fullmäktige inte är en förvaltningsmyndighet utan en folkvald församling (prop. 1973:90 s. 232, jfr 2 kap. 5 § TF) gäller FL inte vid handläggningen i fullmäktige. Förfarandet i fullmäktige regleras i 5 kap. kommunallagen.

[22] I Ds 2021:24 *Arbetslöshetsförsäkringen och förvaltningslagen* föreslås att FL ska tillämpas för handläggningen hos en arbetslöshetskassa av ärenden enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och för överklagande av arbetslöshetskassans beslut i sådana ärenden.

[23] 2 kap. 4 § OSL.

Sid 616(1101)

samverkar ha de verktyg som är nödvändiga för att syftet med samverkan ska kunna uppnås. I det ligger bl.a. att information ska kunna utbytas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Utrymmet för den samverkan som föreskrivs och det informationsutbyte som då är nödvändigt påverkas av innehållet i reglerna i OSL och andra författningar som den lagen hänvisar till. Hur samverkan utformas påverkas också av de bestämmelser som reglerar hur personuppgifter får behandlas.

En utgångspunkt för utredningen är att informationsutbyte mellan myndigheter och andra organ, som vid tillämpningen av OSL ska jämställas med myndigheter t.ex. arbetslöshetskassor, i större utsträckning än i dag bör underlätta för enskilda och stärka samhället som helhet. Det är därför viktigt att anlägga ett myndighetsövergripande perspektiv. Det gör det också möjligt att jämföra olika myndigheters och organs rättsliga förutsättningar till ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte. FL:s och myndighetsförordningens skrivningar om samverkan skulle också kunna ses som uttryck för att en myndighet inte bör se sin uppgift som strikt isolerad från en annan myndighets verksamhet utan att båda bör göra vad de kan för att underlätta för varandra och därmed ta ett helhetsansvar för det allmänna i det fall det bedöms lämpligt. En samverkan får dock inte anta sådana former att de medverkande myndigheternas olika funktioner blandas samman och inte kan utskiljas.

Utredningens förslag till utökade möjligheter till informationsutbyte ska bidra till att myndigheter och andra organ som omfattas av OSL får bättre förutsättningar att ta ansvar för helheten. Det handlar om rättsliga förutsättningar för att på eget initiativ kunna lämna ut uppgifter som har betydelse för andra offentliga verksamheter och därigenom ta ett större ansvar för samhället i stort.[24]

[24] Jfr också Tillitsdelegationens slutbetänkande SOU 2019:43 *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten* för en utförligare diskussion om behovet av helhetssyn för möjligheterna att ta ansvar för helheten.

Sid 617(1101)

3.5 Regelverket ska vara begripligt och enkelt att tillämpa

Under de 40 år som gått sedan sekretess mellan myndigheter kom att regleras har författningarna ändrats och försetts med ett stort antal tillägg. I samband med utredningens kartläggning av statliga myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors behov av utökat informationsutbyte har förslag som framförts till utredningen i flera fall följt den nuvarande strukturen. Myndigheterna har alltså – i syfte att möjliggöra ett utökat utbyte av uppgifter – framfört behov av ändringar i en stor mängd olika lagar och förordningar. Samtidigt har den kritik som riktats mot det nuvarande regelverket bl.a. bestått i att bestämmelserna utformats på ett sätt så att de blir ett hinder i myndigheternas verksamhet. Det har delvis att göra med den snabba digitala utvecklingen som har inneburit att nya tekniska möjligheter att utbyta information har utvecklats utan att regelverket har anpassats i samma utsträckning. De nya bestämmelserna är omfattande i antal och följer inte alltid samma systematik. Regleringen har till följd härav i delar blivit svåröverskådlig och delvis svårtolkad, vilket var en av utredningens bedömningar i delrapporten. Många gånger överlappar bestämmelsernas tillämpningsområden och en uppgift kan ibland lämnas ut med stöd av olika bestämmelser.

I tidigare utredningar och lagstiftningsärenden har frågan om att införa mer generella sekretessbrytande bestämmelser diskuterats. Frågan har då främst rört uppgiftsutbyte i samband med brottslighet. Ett utökat informationsutbyte med stöd av mer generella bestämmelser har bl.a. behandlats i betänkandena *Ekonomisk brottslighet och sekretess* (SOU 1999:53), *Tullverkets brottsbekämpning, Integritet–Effektivitet* (SOU 2002:113), *Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder* (SOU 2005:117) samt i *Informationsutbyte vid samarbete mot grov organiserad brottslighet* (SOU 2011:80).

Med utgångspunkt i resonemang som förts kring behoven av utökat informationsutbyte i tidigare utredningar och i utredningens delrapport har utredningen haft ambitionen att i så stor utsträckning som möjligt åstadkomma en helhetslösning vad gäller statliga och kommunala myndigheters framförda behov. Samtidigt som regelverken om sekretess och personuppgiftsbehandling blivit alltmer

svårtillämpade har samhällsutvecklingen gjort att behovet av informationsutbyte är större än tidigare. Det gör att frågan om att införa mer generella bestämmelser har kommit i ett annat läge.

En utgångspunkt för utredningens förslag har därför varit att reglera informationsutbytet genom bestämmelser som kan tillämpas mer generellt, i den utsträckning detta kan ske med ett godtagbart skydd för den enskildes personliga integritet och ett godtagbart skydd för företag. En mer generell utformning av bestämmelser som reglerar informationsutbyte bör kunna leda till ett enklare och tydligare regelverk samt till en mer enhetlig tillämpning. Mer generellt utformade bestämmelser kan också väntas leda till ett mer förutsägbart regelverk för den enskilde och tydlighet om att myndigheter och andra som jämställs med myndigheter kommer att utbyta uppgifter.

3.6 Regelverket om informationsutbyte ska utformas så teknikneutralt som möjligt

Det är viktigt att det finns stabila rättsliga förutsättningar för den fortsatta utvecklingen av en digital förvaltning som samverkar såväl internt inom organisationer som i förhållande till andra myndigheter och arbetslöshetskassor. Samma sak gäller vid digital kommunikation med enskilda. De möjligheter digitaliseringen ger till effektivitetssprång måste dock vägas mot de risker som finns.

En digital förvaltning ska vara en rättssäker och även i övrigt en säker förvaltning. Att statliga och kommunala myndigheter, arbetslöshetskassor m.fl. i olika avseenden behöver använda sig av kända tekniska lösningar, med beredskap för kommande, för att på ett tryggt och effektivt sätt fullgöra sina uppdrag står klart. Det har delvis sin förklaring i att det på flera områden inte finns resurser för en manuell handläggning av ärenden utifrån de krav som ställs på förvaltningen att upprätthålla en god service och en effektiv och rättssäker handläggning. Behovet av att använda digitaliseringens möjligheter för att möta krav på att statlig och kommunal verksamhet bedrivs effektivt kan enligt utredningen också förutses öka med tanke på digitaliseringen av samhället i stort.

Förvaltningen behöver mot denna bakgrund ha rättsliga förutsättningar för att kunna använda de möjligheter till digitalisering,

Sid 619(1101)

inbegripet automation av förfaranden, som den tekniska utvecklingen ger. Det innebär att informationsutbytet som huvudregel bör ske elektroniskt med beaktande av de krav på en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken med behandlingen. För att inte oförutsedda hinder ska uppkomma i myndigheternas verksamhet är en utgångspunkt för utredningen att utforma regelverken på ett så teknikneutralt sätt som möjligt.

3.7 Samtycke som grund för informationsutbyte räcker inte

En enskild kan helt eller delvis häva den sekretess som gäller till skydd för den enskilde själv genom att lämna ett samtycke (12 kap. 2 § OSL). Bestämmelsen har betydelse för rätten att lämna sekretessbelagda uppgifter både till en annan enskild och till en myndighet. Det finns inga formkrav för hur ett sådant medgivande ska vara utformat, men det behöver säkerställas att den som hämtar in samtycket har uppfattat det på rätt sätt (JO beslut 2017-06-09, dnr 741-2016).

Ett samtycke kan lämnas i förväg. I förhållande till myndigheten kan dock ett sådant samtycke alltid återkallas. Ett samtycke får inte ges ett så pass generellt innehåll att den enskilde allmänt förklarar sig avstå från sekretessen hos en viss myndighet eller tjänsteman. Avtvingas en enskild mer eller mindre ett generellt samtycke, kan omständigheterna vara sådana att samtycket inte bör tillerkännas rättslig giltighet (prop. 1979/80:80 s. 331).

Vad gäller stödet för att få behandla personuppgifter för ett eller flera specifika ändamål, om den registrerade har lämnat sitt samtycke, regleras det i artikel 6.1 a i dataskyddsförordningen. Ett samtycke definieras av att den registrerade som en frivillig, specifik, informerad och otvetydig viljeyttring genom vilken den registrerade, antingen genom ett uttalande eller genom en entydig bekräftande handling, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne. Att ett giltigt samtycke har inhämtats behöver kunna visas. Det gäller både att den registrerade har fått relevant information och att den som utför behandlingen har ett arbetssätt som uppfyller kraven. Det som behöver dokumenteras är hur och när samtycket inhämtades samt vilken information som den registrerade fick. För

Sid 620(1101)

att samtycket ska anses vara frivilligt måste det som regel vara möjligt att lämna separata samtycken för olika behandlingar av personuppgifter. För att säkerställa att samtycket lämnas frivilligt bör det inte utgöra giltig rättslig grund för behandling av personuppgifter i ett särskilt fall där det råder betydande ojämlikhet mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige, särskilt om den personuppgiftsansvarige är en offentlig myndighet och det därför är osannolikt att samtycket har lämnats frivilligt när det gäller alla förhållanden som denna särskilda situation omfattar.[25] Myndigheter har därför begränsade möjligheter att använda sig av samtycke som rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som utförs inom myndigheten. Vad gäller sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av brottsdatalagens tillämpningsområde saknas samtycke som grund.

Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att det inte är en framkomlig väg, varken i ett sekretess- eller personuppgiftsperspektiv, att använda samtycke som grund för personuppgiftsbehandlingar i samband med ett utökat informationsutbyte i syfte att säkerställa korrekta beslutsunderlag. Dessutom skulle detta förfarande, med hänsyn bl.a. till de dokumentationskrav som ett samtycke omgärdas av, enligt utredningens bedömning, bli administrativt tungrott och mindre effektivt.

3.8 Informationsutbytet ska vara förenligt med allmänna förvaltningsrättsliga principer

FL gäller, med vissa undantag, för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna. Bestämmelserna i 5–8 §§ FL om grunderna för god förvaltning gäller även i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. I 5 § FL har legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprinciperna kommit till uttryck. Bestämmelsen tar alltså inte bara sikte på beslut som en myndighet fattar inom ramen för ärendehandläggningen, utan omfattar alla typer av åtgärder som vidtas med potentiellt negativa konsekvenser för enskilda.

[25] Artikel 4 punkt 11 och 7–8 samt skäl 43 i dataskyddsförordningen.

Sid 621(1101)

I förarbetena till FL (prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning*, s. 24) förs ett resonemang om skillnaden mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande. Där framgår bl.a. att gränsen mellan vad som är ärendehandläggning och vad som är annan förvaltningsverksamhet, dvs. det som vanligen brukar betecknas faktiskt handlande, i många fall är förhållandevis tydlig. En principiell skillnad mellan åtgärder av det ena eller det andra slaget är att handläggning av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd. För att veta om ett ärende har inletts vid en myndighet är det, enligt förarbetena till FL, av betydelse att kunna avgöra om myndigheten måste avsluta handläggningen genom ett beslut. Ett beslut innefattar regelmässigt ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för en mottagare i det enskilda fallet. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär av beslut, inte dess yttre form. Uttalandet syftar ofta till att påverka mottagarens handlande i en given situation. Den del av myndighetens verksamhet i förhållande till enskilda som inte är ärendehandläggning benämns faktiskt handlande.

Inom förvaltningsrätten är legalitetsprincipen av central betydelse och bildar utgångspunkt för myndigheternas verksamhet såväl när det gäller att handlägga ärenden och besluta i dessa som i fråga om annan verksamhet som en myndighet bedriver. Legalitetsprincipen är inte enhetligt definierad men brukar vanligtvis uppfattas som ett krav på att ingripanden mot enskilda ska ha ett klart författningsstöd. I denna betydelse är legalitetsprincipen också grundlagsfäst genom att det i 1 kap. 1 § regeringsformen (1974:152), förkortad RF, anges att den offentliga makten utövas under lagarna. Med uttrycket lagarna avses i detta sammanhang inte endast sådana föreskrifter som riksdagen har beslutat, utan även andra författningar och t.ex. sedvanerätt (prop. 1973:90 s. 397 och KU 1973:26 s. 59). Legalitetsprincipen innebär alltså att myndigheternas maktutövning i vidsträckt mening måste ha stöd i någon av de källor som tillsammans bildar rättsordningen (prop. 2016/17:180 s. 57 f).

En annan princip är objektivitetsprincipen som kan beskrivas som en skyldighet att agera sakligt och opartiskt. Enligt 1 kap. 9 § RF ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas

likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet. Inom förvaltningsrätten innebär objektivitetsprincipen ett förbud för myndigheterna att låta sig vägledas av andra intressen än dem som de är satta att tillgodose eller att grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (prop. 2016/17:180 s. 60).

Även proportionalitetsprincipen är av central betydelse. Proportionalitetsprincipen kan sägas innebära att en ingripande åtgärd ska vara ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar. Det ska alltså finnas en balans mellan mål och medel. Krav på proportionalitet finns bl.a. i föreskrifter i 2 kap. RF i fråga om den bedömning som ska göras när relativa rättigheter begränsas i lag eller genom annan författning (se t.ex. 20–23 §§). Även om bestämmelserna i första hand riktar sig till lagstiftaren, ska de också beaktas vid tolkning och tillämpning av lagstiftningen (prop. 2016/17:180 s. 62 och jfr prop. 1975/76:209 s. 39, 99 och 153).

Som framgår av redogörelsen ovan är det inte alltid helt tydligt var gränsen går mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande hos myndigheter. En utgångspunkt för utredningens förslag är emellertid att informationsutbytet, i de fall det inte särskilt anges att informationsutbyte endast får ske inom ramen för ett ärende, bör vara tillåtet såväl för handläggningen av ett ärende som för myndigheternas faktiska handlande. Det innebär att de allmänna förvaltningsrättsliga principerna ska tillämpas på allt informationsutbyte medan FL:s bestämmelser i övrigt endast blir tillämpliga när väl ett ärende anses ha inletts. Utredningens utgångspunkt att lämna förslag om informationsutbyte så att högt ställda krav på en effektiv förvaltning tillgodoses, görs därför med beaktande av ovanstående principer.

Sid 623(1101)

4 En ny generell sekretessbrytande bestämmelse

4.1 Bakgrund

4.1.1 Behov av utökat informationsutbyte

Utredningens kartläggning

Utifrån den problembild som framträtt under senare år har regeringen vidtagit ett antal åtgärder, både i syfte att hindra felaktiga utbetalningar och för att motarbeta arbetslivskriminalitet (se *bilaga 2*, s. 58–60). Trots genomförda åtgärder konstaterar utredningen att det kvarstår behov av utökat informationsutbyte. Utredningens kartläggning visar också att behoven är omfattande.

Utredningen har i sin delrapport gjort bedömningen att uppgifter som är sekretessbelagda i större utsträckning behöver få lämnas på initiativ av den myndighet eller arbetslöshetskassa som förfogar över dem (*bilaga 2*, s. 181). Det avser såväl uppgifter som kan ha betydelse för att kontrollera underlaget inför ett beslut i ett ärende som uppgifter som behövs för kontroll som initierats senare i en efterkontroll (se avsnitt 2.7.3). Det kan handla om uppgifter som regelmässigt behöver utbytas mellan olika statliga eller kommunala myndigheter eller arbetslöshetskassor och uppgifter som utbyts mer sällan.

Behoven inkluderar informationsutbyte som syftar till att motverka felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen samt utbyte av uppgifter som behövs vid planering, genomförande och efterarbete vid myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Några exempel på uppgifter som myndigheter framfört behöver utbytas är uppgifter om ansökningar om företrädaransvar,

Sid 625(1101)

beslut om skatterevision samt revisionspromemoria, anmälan om brott, ansökan om momsregistrering samt uppgifter om redovisningsperiod. Andra exempel är uppgifter om att personer eller företag har arbetsmarknadspolitiskt stöd, uppgifter om en studerande har fått ett examensbevis eller studiebevis eller motsvarande från gymnasieskolan, uppgifter om en person har rätt att arbeta och vistas i Sverige eller uppgifter om assistenter och assistansanordnare i ärenden om assistans. Vidare finns behov av uppgifter om asylsökande tilldelats samordningsnummer och om det inkommit anmälan av preliminär A-skatt samt om asylsökande arbetar och har en inkomst samt beslut om dagersättning. Därutöver har kommuner behov av uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS. Utöver ovanstående behov har det också framförts till utredningen att det finns behov av utökade möjligheter att lämna ut uppgifter som inte omfattas av FUT-lagen.

Ovanstående framförda behov gäller informationsutbyte mellan myndigheter. Uppgifter kan också behöva utbytas mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet, eftersom sekretess gäller även mellan dem. Informationsutbytet som tas upp i det här kapitlet gäller uppgifter som är sekretessreglerade och i regel är sekretessbelagda, dvs. att sekretess gäller i det enskilda fallet, hos den som förfogar över dem. För att uppgifterna ska få lämnas ut behövs därför en sekretessbrytande bestämmelse.

Andra utredningar, rapporter och skrivelser

De senaste åren har ett antal utredningar och rapporter publicerats som på olika sätt behandlar frågor om ett utökat informationsutbyte. Behoven har i flera fall inte särskilt tagit sikte på uppgifter i syfte att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen eller för samverkan vid kontroll av arbetsplatser. Behovet av ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter har uppmärksammats på ett övergripande plan eller i enskilda frågor. Det har då handlat om utökat informationsutbyte för att fastställa en korrekt skatt eller för att säkerställa att myndigheterna har ett korrekt underlag för andra beslut än utbetalningar som till exempel

arbetstillstånd eller vid handläggning av anknytningsärenden. Det finns också framförda förslag som tar sikte på större och mer generella förändringar av sekretessen mellan myndigheter. Frågor som handlar om att sekretess utgör ett omotiverat hinder för effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte har dessutom kommit att uppmärksammas såväl i massmedia som i den politiska debatten. Till exempel gjorde riksdagen under våren 2022 tre tillkännagivanden på området. Dels i bet. 2021/22:SfU8 angående Riksrevisionens granskningsrapport om att komma till Sverige som anhörig, dels i bet. 2021/22:SfU16 vari motioner om utlänningar i Sverige utan tillstånd behandlas och dels i bet. 2021/22:SfU17 om socialförsäkringsfrågor.

Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

I KUT-delegationens slutbetänkande (SOU 2019:59) redovisades delegationens kartläggning gällande omfattningen av och orsakerna till felaktiga utbetalningar. Mot bakgrund av delegationens slutsatser lämnades ett flertal förslag till åtgärder.

Delegationen bedömde att eftersom uppgifter om inkomster är centrala i så många ersättningssystem skulle möjligheten att elektronisk inhämta uppgifter om inkomster från de månatliga arbetsgivardeklarationerna förbättra myndigheternas möjligheter att upptäcka felaktiga utbetalningar (s. 219). Vidare föreslog delegationen att Skatteverket, tillsammans med de utbetalande myndigheterna, skulle ges i uppdrag att ta fram förslag på hur rättelser av löneinkomster ska vidareförmedlas till berörda aktörer (inklusive arbetslöshetskassorna). I uppdraget ansåg delegationen att det också bör ingå att föreslå vilka uppgifter Skatteverket ska ha möjlighet att ta del av från Arbetsförmedlingen innan kontrollinsatsen samt hur Arbetsförmedlingen kan underrättas med relevant information när felaktigheter upptäcks i en sådan kontroll (s. 241 f).

Delegationen konstaterade bl.a. att svartarbete orsakar en hög andel av de felaktiga utbetalningarna. Baserat på Statistiska centralbyråns (SCB) uppskattningar av omfattningen av svartarbete i samhället bedömde KUT-delegationen att mellan 2,7–5,9 miljarder kronor per år betalas ut felaktigt på grund av svartarbete. Av den attitydundersökning som gjordes inom delegationens arbete fram-

Sid 627(1101)

gick dessutom att allmänheten ser mycket allvarligt på att någon arbetar svart samtidigt som denne får sjuk- eller arbetslöshetsersättning. Mot bakgrund av omfattningen av problemen ansåg utredningen att arbetet mot den dubbla brottsligheten (svartarbete och bidragsbrott) behövde förstärkas.

Delegationen noterade att Skatteverket i sina kontroller ibland upptäcker personer som fått svarta löner samtidigt som de är sjukskrivna eller uppbär arbetslöshetsersättning. Att undanhålla sina inkomster kan enligt delegationen orsaka fara för att en ekonomisk förmån betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Delegationen ansåg därför att när en person påträffas med att ha arbetat svart bör Skatteverket rutinmässigt meddela utbetalande myndigheter som då kan kontrollera om personen felaktigt har fått utbetalningar från välfärdssystemen under perioden som svartarbetet har pågått.

Att komma till Sverige som anhörig – rättssäkerheten i anknytningsärenden

År 2021 publicerade Riksrevisionen en granskningsrapport om anknytningsärenden (RiR 2021:9). Den övergripande frågan var om Migrationsverket och utlandsmyndigheterna bedriver verksamheten på ett sätt som säkerställer att handläggningen i anknytningsärenden håller hög rättslig kvalitet.[26]

Riksrevisionens övergripande slutsats var att verksamheten inte bedrivs på ett sätt som säkerställer att handläggningen i anknytningsärenden håller hög rättslig kvalitet. Riksrevisionen konstaterade att om handläggningen av anknytningsärenden inte utförs rättssäkert och enhetligt finns en risk för att sökande som har rätt till uppehållstillstånd får avslag på sin ansökan, och omvänt att sökande som inte uppfyller villkoren ändå får uppehållstillstånd. Det kan leda till att familjer inte kan återförenas fast att de har rätt till det, samtidigt som bristerna i handläggningen innebär risk för till exempel skenäktenskap och människohandel. Brister i handläggningen kan även leda till onödigt lång väntan på beslut och ökade kostnader. I förlängningen finns en risk att allmänhetens förtroende

[26] Med utlandsmyndigheterna menade Riksrevisionen den verksamhet som personal vid svenska ambassader och konsulat bedriver kopplat till anknytningsärenden och där Migrationsverket ansvarar för process och grundläggande rutiner.

för migrationsverksamheten påverkas negativt, menade Riksrevisionen.

När det gäller informationsutbyte redovisade Riksrevisionen att flera handläggare i intervjuer lyft fram att det inte sällan är nödvändigt att handläggare stämmer av uppgifter med Skatteverket för att kunna validera en persons anställning och bedöma huruvida försörjningskravet är uppfyllt. I intervjuerna framkom att handläggarna inte har formella kontaktvägar med andra myndigheter, utan att handläggare måste sitta och vänta i långa telefonköer för att kunna stämma av uppgifter. Handläggarna efterlyste tydliga rutiner för hur kontakter och delning av uppgifter ska ske. Företrädare för Migrationsverkets huvudkontor uppgav att det finns upparbetade kanaler på central nivå mellan Migrationsverket och till exempel Skatteverket och Försäkringskassan, men att samarbetet mellan myndigheterna behöver utvecklas, särskilt på handläggarnivå.

Riksrevisionen bedömde att regeringen bör ge i uppdrag till Migrationsverket att i samverkan med berörda myndigheter, exempelvis Försäkringskassan och Skatteverket, utreda om det finns behov av ändringar av rättsliga och andra förutsättningar som skulle kunna leda till en effektivare informationsöverföring i anknytningsärenden. Riksrevisionen ansåg att Migrationsverket och berörda myndigheter bör överväga hur man även i övrigt åstadkommer en fungerande rutin för informationsöverföring mellan myndigheterna för att effektivisera handläggningen.

En av de rekommendationer som Riksrevisionen lämnande till regeringen var därför att ge Migrationsverket i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter utreda hur Migrationsverket enklare ska kunna ta del av nödvändiga uppgifter i handläggningen av anknytningsärenden. Med anledning av regeringens skrivelse angående granskningsrapporten (skr. 2021/22:29) gjorde riksdagen ett tillkännagivande om att regeringen skyndsamt skulle lägga fram författningsförslag som syftar till enklare informationsinhämtning och informationsutbyte mellan myndigheter (bet. 2021/22:SfU8, rskr. 2021/22:153).

Sid 629(1101)

Förslag om att utreda att sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda

Försäkringskassan har i en skrivelse (Ju2021/01700–1) framfört att det finns ett behov av att utreda om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda.

Den främsta orsaken är, enligt Försäkringskassan, att det behövs ett förändrat sätt att se på arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen och att det behövs en effektivare statsförvaltning som är mindre sårbar för organiserade och avsiktligt brottsliga upplägg. Försäkringskassan skriver att man kontinuerligt arbetar med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Myndigheten anser att det regelverk som finns i dag inte är tillräckligt effektivt eller ändamålsenligt för att kunna komma till rätta med de felaktiga utbetalningarna. Myndigheten menar att möjligheterna att samköra uppgifter från olika myndigheter för att göra effektiva eller prediktiva kontroller inför beslut är mycket begränsade. Utgångspunkten är att beslut ska fattas på ett så fullgott underlag som möjligt, vilket också måste anses vara det bästa för den enskilde. För den enskilde skulle det innebära att man inte behöver skicka in samma underlag flera gånger till olika myndigheter. I stället skulle enskilda bara behöva kontrollera att uppgifterna är korrekta.

Försäkringskassan framhåller att dagens regelverk för hur myndigheter får dela uppgifter med varandra har kommit att bli svåröverskådligt och svårtillämpat med nya uppgiftsskyldigheter som har tillkommit vartefter. Många gånger är myndigheterna också hänvisade till att använda generalklausulen i OSL, som enligt Försäkringskassan ska tillämpas restriktivt och av flera myndigheter uppfattas som svårtillämpad.

Inom ramen för den utredning som Försäkringskassan anser behöver göras bör en rad komplexa områden analyseras enligt myndigheten. Det handlar framför allt om regelverken om offentlighet och sekretess och skyddet för den enskilde vid behandling av personuppgifter samt frågor om informationssäkerhet. Ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter innebär en större spridning av personuppgifter. En utredning behöver enligt Försäkringskassan därför ta ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa att den information som myndigheterna hanterar tillgodoser

Sid 630(1101)

skyddet för den personliga integriteten och uppfyller de krav som finns på behandling av personuppgifter.

4.2 Gällande rätt

Tillämpningsområdet för OSL omfattar de organ som liksom i RF, och tryckfrihetsförordningen (1949:105), förkortad TF, ingår i den offentligrättsliga statliga och kommunala organisationen. Därutöver har tillämpningsområdet för offentlighets- och sekretesslagen på det statliga och kommunala området utvidgats genom att vissa organ jämställs med myndighet i vissa fall (se 2 kap. 2–5 §§ OSL). Med myndighet avses alltså vid tillämpningen av OSL såväl statliga som kommunala myndigheter samt sådana organ som jämställs med myndigheter.

Det finns ett stort antal bestämmelser som bryter sekretess. De sekretessbrytande bestämmelser som gäller till förmån för myndigheter och är tillämpliga på sekretess enligt ett stort antal sekretessbestämmelser finns samlade i kapitel 10 i OSL. Det finns även sekretessbrytande bestämmelser som regleras i särskilda lagar som bl.a. omfattar vissa utpekade myndigheter och som tillkommit i ett visst syfte. Dessa bestämmelser utgör relevanta exempel för jämförelser med den bestämmelse som föreslås nedan och redovisas därför i detta avsnitt. I tillägg har visst informationsutbyte mellan myndigheter reglerats särskilt i ett antal olika författningar om uppgiftsskyldighet (se *bilaga 2*, s. 41–53). Eftersom den föreslagna bestämmelsen innebär att personuppgifter kommer att behandlas elektroniskt redovisas också relevanta bestämmelser i dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet.

4.2.1 Generella sekretessbrytande bestämmelser

Nödvändigt utlämnande enligt 10 kap. 2 § OSL

Sekretess hindrar inte att en myndighet lämnar ut uppgifter om det är nödvändigt för att *den utlämnande myndigheten* ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). Bestämmelsen gäller till förmån för såväl enskilda som myndigheter. Vid tillämpning av bestämmelsen bör enligt förarbetena en restriktiv tillämpning iakttas. Innebörden av *restriktiv* utvecklas dock inte närmare.

Sid 63(1101)

Sekretessen får brytas endast i de fall, då det är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut för att en myndighet ska kunna fullgöra de uppgifter som åligger den. Enbart en bedömning att effektiviteten i en myndighets handlande minskas, får inte leda till att sekretessen åsidosätts.[27]

I förarbetena anges att det är uppenbart att sekretess inte får innebära att de offentliga funktionärerna hindras att fullgöra sina egna uppgifter. Inom ramen för en myndighets verksamhet ryms även vissa kontakter med enskilda. I särskilda fall kan det vara nödvändigt för en tjänsteman att vända sig till en utomstående expert och att därvid upplysa om hemliga omständigheter. När det gäller frågan om i vilken utsträckning sekretessbelagda uppgifter får röjas genom anmälan eller angivelse till åtal anges att det många gånger måste ligga inom en myndighets verksamhet att se till att misstanke om brott blir utredd. Så är exempelvis fallet när misstanke om skattebedrägerier (numera skattebrott) uppkommer hos Skatteverket. Ett annat exempel är att fall av misstänkt barnmisshandel kommer till en socialnämnds kännedom. Det ligger i denna myndighets intresse att få utrett huruvida misshandel verkligen har förekommit, och i vissa fall måste socialnämnden se till att brottet beivras. Inom en myndighets verksamhet ligger också att se till att misstanke om förmögenhetsbrott, som riktar sig mot den del av den offentliga verksamhet som företräds av myndigheten, blir utredd. Exempel på det är försök att genom vilseledande uppgifter få socialhjälp som inte borde utgå (prop. 1979/80:2 del A s. 122 f).

Generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL

I 10 kap. 27 § OSL finns den s.k. generalklausulen som innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Bestämmelsen gäller endast till förmån för andra myndigheter. Syftet med generalklausulen är att den ska utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Skälet vid införandet av bestämmelsen var

[27] Jfr prop. 1979/80:2 del A s. 465 och 494 samt prop. 2008/09:150 *Offentlighets- och sekretesslag*, s. 368.

Sid 632(1101)

att sekretesslagstiftningen inte får hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut (prop. 1979/80:2 Del A s. 91).

En förutsättning för att generalklausulen ska vara tillämplig är att det inte finns en specialreglering av uppgiftslämnandet i fråga i annan lag eller förordning. Generalklausulen är alltså subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser och ska inte tillämpas i ett fall där någon annan sekretessbrytande bestämmelse kan tillämpas. Har det t.ex. föreskrivits att en viss myndighet kan ta del av vissa sekretessbelagda uppgifter hos en annan myndighet genom angivna villkor är det inte aktuellt att lämna ut uppgifterna med stöd av generalklausulen om de angivna villkoren inte är uppfyllda.

Generalklausulen är i regel tillämplig vid uppgiftslämnande mellan såväl olika myndigheter som olika självständiga verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Det finns emellertid viss sekretess som har ansetts så pass viktig att upprätthålla gentemot andra myndigheter att den har undantagits från generalklausulens tillämpningsområde. Bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL gäller därför inte på alla områden, t.ex. bryter den inte statistiksekretess eller sekretess som gäller för uppgifter inom socialtjänsten eller hälso- och sjukvården (prop. 1979/80:2 Del A s. 328).

En myndighet kan på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet med stöd av generalklausulen. Det krävs således inte att det finns en uttrycklig begäran från en annan myndighet. Det är den förvarande myndigheten, dvs. den myndighet där uppgifterna finns, som ska pröva om en uppgift kan lämnas ut. Vid intresseavvägningen ska hänsyn bl.a. tas till i vilken utsträckning uppgiften är skyddad hos den mottagande myndigheten. Bestämmelsen ger särskilt utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med, som det uttrycks i propositionen, ”samma sakliga behörighet men med skilda lokala kompetensområden eller myndigheter som har närbesläktade funktioner och som båda har rättslig befogenhet att direkt fordra in de utväxlade uppgifterna”.

Enligt förarbetena föreligger inte något hinder mot att utbyte av uppgifter sker rutinmässigt mellan myndigheter och mellan olika självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet. Generalklausulen bygger emellertid på att ett rutinmässigt uppgiftsutbyte av sekretessbelagda uppgifter i regel ska vara särskilt författnings-

Sid 633(1101)

reglerat. I de undantagsfall när rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat men likväl kan anses tillräckligt motiverat ska intresseavvägningen enligt generalklausulen ske på förhand och den behöver inte avse prövning av individuella fall. Bedömningen kan då göras på ett sätt som liknar bedömningar i fråga om utlämnande av uppgifter om väldigt många personer ur ett register (ett s.k. massuttag). Man ska vid prövningen i en utlämnandefråga väga den mottagande myndighetens behov av uppgifterna mot det intresse som sekretesskyddet *typiskt* sett tillgodoser (prop. 1979/80:2 Del A s. 327).

I senare lagstiftningsärenden har regeringen gjort bedömningen att det oftast inte är lämpligt att ett omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av generalklausulen (se bl.a. prop. 2015/16:65 *Utlänningsdatalag*, s. 94 och prop. 2016/17:58 *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 126).

4.2.2 Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

FUT-lagen trädde i kraft 2008. Syftet med lagen är att möjliggöra för myndigheter att bistå varandra när det gäller att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Genom lagen infördes en skyldighet för Migrationsverket, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och Skatteverket, med undantag för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, att gällande vissa ekonomiska förmåner för personligt ändamål som beslutats av Migrationsverket, Försäkringskassan, CSN, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna, underrätta den myndighet eller organisation som fattat beslutet, om det finns anledning att anta att förmånen har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Det hade före lagens ikraftträdande inte funnits några särskilda bestämmelser om en skyldighet för en myndighet att underrätta en annan myndighet om den bedömde att myndigheten felaktigt hade betalat ut en förmån till en enskild. Det innebar att informationen, bl.a. av sekretesskäl, i regel inte fördes vidare till den myndighet som kunde ha rättat till felaktigheten.

FUT-lagen har senare utvidgats till att även gälla ekonomiska förmåner som beslutas av Pensionsmyndigheten och vissa ekonomiska stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild men som har betalats ut eller tillgodoräknats någon annan än den enskilde, samt den situationen att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Det har införts en underrättelseskyldighet för Pensionsmyndigheten och kommunerna. Enligt 4 § FUT-lagen ska det av underrättelsen framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.

När det gäller skyldighetens omfattning ska en underrättelse lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Skyldigheten omfattar såväl fall där det finns anledning att anta att en förmån har beslutats eller betalats ut med ett för högt belopp som fall där det finns anledning att anta att förmånen inte alls skulle ha utgått. Rekvisitet *anledning att anta* innebär att tröskeln för underrättelseskyldighet är lågt satt (prop. 2007/08:48 *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 28).

Avsikten är inte att den som gör antagandet om en felaktighet ska företa någon särskild utredning. Den som lämnar en underrättelse behöver inte heller ha särskild kännedom om de bestämmelser där förmånen regleras och exempelvis kunna avgöra om två förmåner kan utgå samtidigt. Även ett så kallat tips från allmänheten kan vara av sådan beskaffenhet att den som mottar informationen har anledning att anta att en ekonomisk förmån felaktigt har beslutats eller betalats ut av en annan myndighet eller organisation. Om så är fallet föreligger också en underrättelseskyldighet (prop. 2007/08:48, s. 23 f).

Lagen omfattar inte antaganden om framtida felaktigheter

Sid 635(1101)

När FUT-lagen infördes behandlades frågan om skyldigheten skulle begränsas till redan beslutade förmåner eller om den även skulle gälla antaganden om framtida felaktigheter (prop. 2007/08:48 s. 24). Regeringen ansåg att flera omständigheter talade mot den sistnämnda lösningen, bl.a. osäkerheten när det gäller om ett förfarande kan komma att leda till en felaktig utbetalning och risken för felbedömningar. Det ansågs vara av betydelse för såväl den enskildes personliga integritet som för myndigheternas möjlighet att effektivt hantera underrättelseskyldigheten, att underrättelsen i möjligaste mån är hänförlig till objektiva förhållanden som är tämligen enkla att konstatera. Mot den bakgrunden kom de nuvarande bestämmelserna i FUT-lagen inte att omfatta antaganden om kommande felaktiga beslut eller utbetalningar.

4.2.3 Lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot organiserad brottslighet

Lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, förkortad LUS, gäller vid särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär, och bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer. I 2 § förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, här förkortad LUS-förordningen, är det särskilt angivet vilka myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten. De myndigheter som anges är Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, CSN, Ekobrottsmyndigheten när den bedriver polisiär verksamhet, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tillväxtverket och Tullverket. Därutöver får, enligt 3 § samma förordning, en åklagarmyndighet ta emot uppgifter med stöd av lagen.

Bakgrunden till att en uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet infördes var att regeringen hade identifierat ett behov för myndigheter att samverka och utbyta information med

varandra på ett mer effektivt sätt i syfte att bekämpa organiserad brottslighet. Regeringen anförde att organiserad brottslighet berör stora delar av samhället och ofta utnyttjar välfärdssystemen på ett systematiskt sätt. Samtidigt fanns det svårigheter för myndigheterna vid utlämnande av uppgifter som var för sig inte är av så stor betydelse, men som tillsammans med andra uppgifter bedöms vara det. Det kunde vid utlämnande ibland vara svårt att slå fast att det, för var och en av uppgifterna, är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Regeringen menade att om myndigheter prövar frågan om utlämnande utifrån uppenbarhetsrekvisitet i generalklausulen innebär det svåra intresseavvägningar i enskilda fall. Det fanns, ansåg regeringen, en risk för att sådana avvägningar leder till en alltför restriktiv tillämpning.

För att det ska vara tydligt när LUS är tillämplig finns ett krav på att samverkan ska vara särskilt beslutad och formaliserad för att lagen ska vara tillämplig. Det framgår av 1 § i lagen och har utvecklats i lagens förarbeten (prop. 2015/16:167 *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*, s. 27 f). Enligt förarbetena är ett exempel på sådan samverkan det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet som ett flertal myndigheter, såväl inom som utanför rättsväsendet, på uppdrag av regeringen har utfört sedan 2009 (Ju2008/5776/PO, 2008-07-17). LUS är alltså inte tillämplig när myndigheter mer sporadiskt tar kontakt med varandra eller endast tillfälligt samarbetar kring någon specifik fråga. Inom ramen för sådan särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter ska uppgifter lämnas ut trots sekretess om de behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan. Såsom lagen är utformad gäller detta emellertid inte om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Lagen gäller endast vid myndighetssamverkan på det s.k. underrättelsestadiet. Så snart det finns konkreta misstankar om att ett visst brott har begåtts, eller arbetet avser en redan begången individualiserad gärning, är det fråga om utredning eller lagföring av brott, vilket faller utanför lagens tillämpningsområde.

Utvidgning av kretsen som omfattas av lagen

När LUS trädde i kraft år 2016 omfattades 11 myndigheter av uppgiftsskyldigheten enligt 2 § LUS-förordningen. År 2017 utvidgades kretsen till att också omfatta Pensionsmyndigheten och Finansinspektionen och 2020 även Tillväxtverket. Ytterligare en förordningsändring trädde i kraft den 1 maj 2022 som innebär att Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, CSN och Inspektionen för vård och omsorg omfattas. Den 2 juni 2022 fattade regeringen beslut om att ytterligare en myndighet, Fondtorgsnämnden, lades till i LUS-förordningen. Förordningsändringen trädde i kraft den 20 juni.

4.2.4 Personuppgiftsbehandling

Med behandling av personuppgifter menas all behandling som görs med personuppgifter, helt eller delvis på automatisk väg samt annan än automatisk behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Även ett efterföljande utlämnande av personuppgifter som behandlats är därför en behandling oavsett om utlämnandet görs muntligen, på papper eller i elektronisk form (se SOU 1997:39 *Integritet, offentlighet, informationsteknik* och SOU 2003:40 *Utlänningsdatalag*).

Dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och registerförfattningar

Dataskyddsförordningen är tillämplig på behandling av personuppgifter i såväl offentlig som privat verksamhet. Den kompletteras i Sverige genom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, förkortad dataskyddslagen, och tillhörande förordning (2018:219) med samma namn. De innehåller bestämmelser som för svenskt vidkommande gäller vid sidan av dataskyddsförordningen. Dataskyddslagen är enligt 1 kap. 6 § subsidiär i förhållande till andra lagar och förordningar, t.ex. myndigheternas registerförfattningar. I registerförfattningarna finns bestämmelser som reglerar hur personuppgifter får hanteras i vissa offentliga verksamheter.

För varje behandling av personuppgifter ska det finnas minst en rättslig grund. De villkor som ska vara uppfyllda framgår av artikel 6.1 a-f i dataskyddsförordningen. Myndigheterna måste även bl.a. uppfylla de grundläggande principer som framgår av artikel 5. I artikel 5.1 b anges att personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (finalitetsprincipen).

Artikel 6.4 innehåller omständigheter som ska beaktas vid en prövning av om en ny behandling för andra ändamål ändå ska anses förenlig med de ändamål som personuppgifterna ursprungligen samlades in för. I skäl 50 till dataskyddsförordningen anges att ifall personuppgifter behandlas för andra ändamål än de för vilka personuppgifterna samlades in, som är förenliga med de ursprungliga ändamålen, krävs inte någon annan rättslig grund än den med stöd av vilken insamlingen av personuppgifter medgavs. En sådan behandling är alltså förenlig med finalitetsprincipen och tillåten.

Om en prövning enligt finalitetsprincipen i stället innebär att ändamålen är oförenliga, är en ny behandling av insamlade personuppgifter bara tillåten om den har stöd i en bestämmelse i unionsrätten eller den nationella lagstiftningen som utgör ett tillåtet undantag från finalitetsprincipen. Om det i lag eller förordning finns en sekretessbrytande bestämmelse som reglerar att en myndighet ska eller får lämna ut personuppgifter, innebär det att någon särskild prövning av om utlämnandet är förenligt med det ursprungliga ändamålet inte behöver ske. Både finalitetsprincipen och kravet på att det ska föreligga en rättslig grund för behandlingen får i sådant fall anses vara uppfyllda. Det är därmed ofta tillräckligt att pröva ett utlämnande i enlighet med dessa bestämmelser, dock kan det finnas begränsningar i ändamålsbestämmelser i särskilda registerförfattningar som kan utgöra ett hinder.

När bestämmelser som anger att en myndighet ska eller får lämna personuppgifter införs, ska det göras en avvägning mellan intresset av att personuppgiften lämnas ut och intresset av att skydda enskilda personers integritet. Lagstiftaren anses därmed ha tagit ställning till

att uppgiftslämnandet är nödvändigt och proportionerligt.[28] Bestämmelserna utgör därmed den rättsliga grunden för behandlingen.

Sid 639 (1101)

Dataskyddsdirektivet, brottsdatalagen och registerförfattningar

Den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för myndigheternas brottsbekämpande verksamhet regleras i ett särskilt direktiv från EU och i nationell rätt. Dataskyddsdirektivet har införlivats i svensk rätt genom brottsdatalagen, med tillhörande förordning. Lagen är en ramlag och gäller vid behandling av personuppgifter som utförs i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Brottsdatalagen är enligt 1 kap. 5 § subsidiär i förhållande till myndigheternas s.k. registerförfattningar. I registerförfattningarna finns bestämmelser som reglerar hur personuppgifter får hanteras i vissa offentliga verksamheter.

För varje behandling av personuppgifter ska det enligt brottsdatalagen finnas minst en rättslig grund. De villkor som ska vara uppfyllda framgår av 2 kap. 1–2 §§ brottsdatalagen. Myndigheterna måste även bl.a. uppfylla de grundläggande kraven, vilka framgår av 2 kap. brottsdatalagen.

Behandling av personuppgifter för ett nytt ändamål utanför brottsdatalagens tillämpningsområde ska enligt förordningen i de flesta fall anses vara en ny behandling. I sådana fall är det inte fråga om vidarebehandling, vilket gör att finalitetsprincipen inte ska tillämpas vid en sådan behandling. Det innebär att finalitetsprincipen aldrig blir tillämplig när personuppgifter som behandlas med stöd av brottsdatalagen ska behandlas för nya ändamål (prop. 2017/18:232 s. 126 och 132). Innan personuppgifterna får behandlas för ett nytt ändamål ska det säkerställas att det finns en rättslig grund för den nya behandlingen och att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet. I den utsträckning som *skyldighet* att lämna personuppgifter följer av lag eller förordning ska någon prövning av om det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet inte göras (2 kap. 4 och 22 §§ brottsdatalagen). För behandling av

[28] Artikel 6.4 och 23 i dataskyddsförordningen, prop. 2017/18:95 *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning*, s. 47 f och HFD 2021 ref. 10.

Sid 640(1101)

personuppgifter för nya ändamål som inte omfattas av brottsdatalagens tillämpningsområde, är dataskyddsförordningen tillämplig.

Personuppgiftsansvar

Den personuppgiftsansvarige är den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer för vilka ändamål personuppgifter ska behandlas och hur behandlingen ska gå till (artikel 4.7 i dataskyddsförordningen och 1 kap. 6 § brottsdatalagen).

När en anställd hos en organisation behandlar personuppgifter för att utföra sina arbetsuppgifter, är det inte den anställde som är personuppgiftsansvarig för behandlingarna utan organisationen. En anställd ska behandla personuppgifter i enlighet med de instruktioner som arbetsgivaren ger.

Det kan finnas mer än en personuppgiftsansvarig för en behandling, t.ex. om flera myndigheter har en gemensam databas. Artikel 26 i dataskyddsförordningen och 3 kap. 20 § brottsdatalagen innehåller bestämmelser om gemensamt personuppgiftsansvar. De ansvariga myndigheterna ska i så fall reglera sina respektive förpliktelser i en skriftlig överenskommelse.

Ansvaret innebär en skyldighet att se till att behandlingen av personuppgifter sker i enlighet med dataskyddsförordningen respektive brottsdatalagen. Som personuppgiftsansvarig måste organisationerna kunna visa att behandlingen av personuppgifter är författningsenlig och att den registrerades rättigheter skyddas genom att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder.

Den personuppgiftsansvarige ska göra en konsekvensbedömning för situationer där en behandling av personuppgifter sannolikt leder till hög risk för de registrerades fri- och rättigheter (artikel 35 i dataskyddsförordningen och 3 kap. 7 § brottsdatalagen).[29] Enligt den s.k. Artikel 29-gruppen ska en konsekvensbedömning beskriva behandlingen, bedöma om den är nödvändig och proportionell. Konsekvensbeskrivningen ska också hjälpa till att hantera risker för fysiska personers rättigheter och friheter som uppkommer genom

[29] I skäl 91 till dataskyddsförordningen berörs typer av behandling av personuppgifter som sannolikt leder till hög risk. Bl.a. storskalig uppgiftsbehandling med syftet att behandla betydande mängder personuppgifter på regional, nationell eller övernationell nivå, vilket skulle kunna påverka ett stort antal registrerade och sannolikt kommer att innebära en hög risk, exempelvis till följd av uppgifternas känsliga natur.

Sid 641(1101)

behandlingen genom att bedöma riskerna och bestämma vilka åtgärder som ska vidtas.[30] Den ska stödja valet av säkerhetsåtgärder och tekniska lösningar. Dataskyddsförordningen förutsätter i allmänhet att den som ansvarar för behandlingen säkerställer att bestämmelserna följs. Det ska ske med utgångspunkt i ett riskbaserat arbetssätt och är också ett sätt att visa de registrerade och Integritetsskyddsmyndigheten att den personuppgiftsansvarige följer regleringen. Detta bidrar till transparens gentemot allmänheten och Integritetsskyddsmyndigheten.

Den personuppgiftsansvarige kan bli skyldig att betala en sanktionsavgift om man bryter mot bestämmelserna i dataskyddsförordningen, dataskyddslagen. brottsdatalagen eller andra föreskrifter som kompletterar bestämmelserna, t.ex. de särskilda registerförfattningarna.

Närmare om begreppet nödvändig

I artikel 6.1 i dataskyddsförordningen finns en uttömmande uppräkning av i vilka fall det är tillåtet, lagligt, att behandla personuppgifter, dvs. rättsliga grunder för behandlingen. De rättsliga grunder som främst är av intresse här framgår av artikel 6.1 c och e. I dessa grunder finns bl. ett krav på att behandlingen ska vara nödvändig. Begreppet *nödvändig* har i dataskyddsförordningen en mindre strikt betydelse än vad som normalt kan anses ligga i ordet (om begreppets tillämpning i samband med nödvändigt utlämnande enligt 10 kap. 2 § OSL se avsnitt 4.2.1 ovan). En behandling ska enligt dataskyddsförordningen ses som nödvändig t.ex. om den bidrar till att effektivisera tillämpningen av relevanta bestämmelser. Även om exempelvis en uppgift av allmänt intresse skulle kunna utföras utan att personuppgifter behandlas på ett visst sätt, kan behandlingen anses vara nödvändig och därmed tillåten enligt artikel 6.1 e, om behandlingen leder till effektivitetsvinster (prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*, s. 188 f).

Det kan anses vara nödvändigt att mer eller mindre regelmässigt använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter

[30] Den s.k. Artikel 29-gruppens (numera ersatt av European Data Protection, EDPB) Riktlinjer om konsekvensbedömning avseende dataskydd och fastställande av huruvida behandlingen *sannolikt leder till en hög risk* i den meningen som avses i förordning 2016/679, WP 248 rev. 01, s. 4.

Sid 642(1101)

på automatisk väg, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag (prop. 2017/18:105 s. 46). Prövning av om en behandling är nödvändig måste göras inte bara då en personuppgift samlas in och registreras. Även senare behandlingar ska vara nödvändiga för att få genomföras, t.ex. fortsatt lagring av personuppgiften i ett datasystem eller behandling för uppföljning, framställning av statistik m.m. Det innebär alltså att insamlingen av personuppgifter kan anses vara nödvändig, men att ett utlämnande av dem till en annan myndighet ändå inte är det.

Även i brottsdatalagen finns ett nödvändighetsrekvisit för att personuppgifter ska få behandlas (2 kap. 1–2 §§ brottsdatalagen). Rekvisitet har samma betydelse som i dataskyddsförordningen.

4.3 Behovet av en ny sekretessbrytande bestämmelse

Utredningens bedömning: Myndigheter bör ges förutsättningar att utbyta sekretessbelagda uppgifter i större utsträckning.

Om myndigheter i högre utsträckning kan lämna ut uppgifter som andra myndigheter behöver i sin verksamhet skulle myndigheterna få ett bättre underlag för sina beslut och kontrollverksamheten effektiviseras.

Utökade möjligheter att utbyta sekretessbelagda uppgifter kan även vara positivt för enskilda och företag samt ge positiva offentligfinansiella effekter.

Skälen för utredningens bedömning

Behovet av utökat informationsutbyte i syfte att minska felaktiga utbetalningar och för att motverka arbetslivskriminalitet

I utredningens delrapport drogs slutsatsen att det finns ett omotiverat glapp mellan de undersökta statliga myndigheternas uppdrag och de rättsliga förutsättningarna för att genomföra det. Detsamma gäller i viss utsträckning för kommunala myndigheter och arbetslöshetskassor (se *bilaga 2*, s. 179–181). Det innebär, enligt

Sid 643(1101)

utredningens mening, att i förhållande till myndigheters och arbetslöshetskassors uppdrag är de befintliga sekretessbrytande bestämmelserna inte tillräckliga för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen. Motsvarande gäller de sekretessbrytande bestämmelser som reglerar myndigheters förutsättningar att samverka och utbyta information inom ramen för myndighetsgemensamma åtgärder mot arbetslivskriminalitet.

Som exempel på uppgifter som är av betydelse och behövs för andra utbetalande myndigheter och som endast i vissa fall kan utbytas i dag är sådana som Skatteverkets beskattningsverksamhet har om huruvida en asylsökande har tilldelats ett samordningsnummer. Det kan också avse uppgifter om anmälan om preliminär A-skatt, vilket exempelvis har betydelse för att Migrationsverket ska kunna fatta korrekta beslut om dagersättning eller uppgifter som Migrationsverket har avseende en persons rätt att vistas och arbeta i Sverige. Det sistnämnda kan ha betydelse för Arbetsförmedlingens beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder, Försäkringskassans beslut i assistansärenden samt Inspektionen för vård och omsorgs tillståndsprövning.

Andra exempel är att Försäkringskassan behöver få del av sekretessbelagda uppgifter från Inspektionen för vård och omsorg för att kunna utföra nödvändiga kontroller inför myndighetens beslut om assistansersättning. Det är fråga om uppgifter som behövs för att kontrollera om assistansanordnare, dvs. företag som arbetar med assistansen, bedriver en seriös verksamhet eller om Inspektionen för vård och omsorg har en utredning om företaget. Vidare behöver kommunerna uppgifter från Försäkringskassan och Inspektionen för vård och omsorg som framkommit i utredningar om assistansersättning eller tillstånd, och som är av betydelse vid tillämpning av SoL och LSS.

En del av ovanstående uppgifter kan utbytas med stöd av FUT-lagen. Andra uppgifter kan utbytas med stöd av sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet efter en begäran. Möjligheterna att lämna ut uppgifter med stöd av FUT-lagen och andra bestämmelser är dock ofta begränsade, t.ex. kan det när det gäller vissa uppgiftsskyldigheter krävas att uppgiften har en anknytning till ett pågående ärende för att den ska få lämnas ut. Utredningen bedömer att det finns befogade behov av att kunna utbyta sekretess-

belagda uppgifter i högre utsträckning även utan anknytning till ett pågående ärende, t.ex. uppgifter för att initiera ett ärende. Vidare menar utredningen att utlämnande av uppgifter i fler fall ska kunna göras på initiativ av den myndighet som fått kännedom om och förfogar över uppgiften.

Behovet av utökat informationsutbyte är inte begränsat till uppgifter för att utbetalande myndigheter ska kunna säkerställa ett korrekt beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen. Det finns behov som särskilt tar sikte på informationsutbyte vid kontroller av arbetsplatser som omfattar andra åtgärder och beslut som myndigheter som deltar i samverkan fattar. Myndigheterna har bl.a. framfört att möjligheten att utbyta information om ifall en arbetsplats bör prioriteras för en myndighetsgemensam kontroll är ett av de vanligaste behoven av informationsutbyte i samband med samverkan mot arbetslivskriminalitet.

Även andra sekretessbelagda uppgifter som förvaras hos samverkande myndigheter kan vara nödvändiga att utbyta, exempelvis har det framförts behov av information för att garantera säkerheten för den egna personalen vid de gemensamma kontrollerna eller om det finns avvikande uppgifter om ägare och företrädare hos t.ex. Ekobrottsmyndigheten eller Skatteverket. Myndigheterna har även framför att när en myndighetsgemensam kontroll är genomförd har det typiskt sett framkommit uppgifter som även de myndigheter som inte varit på plats skulle behöva få del av (se Ds 2021:1 s. 83 f för en närmare redovisning av dessa behov).

Utredningen anser att ovan redovisade uppgifter som i dag inte går att utbyta behövs för att utbetalande myndigheter ska kunna säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen. Vidare behövs ovanstående uppgifter för att den samverkan som sker inom ramen för myndigheters verksamhetsområden ska få avsedd effekt. När det gäller arbetet mot arbetslivskriminalitet bör det t.ex. vara möjligt för Skatteverket att, utan hinder av sekretess, lämna information till övriga myndigheter om vilka arbetsställen som anses lämpliga för myndighetsgemensamma kontroller, dvs. ange vilka företag som har tagits fram i Skatteverkets urval av företag som bör kontrolleras. Skatteverket bör, utan att hindras av sekretess, kunna informera övriga myndigheter om uppgifter som krävs för att praktiskt kunna genomföra en kontroll, t.ex. adresser till arbetsställen såsom verksamhetslokalens adress och

Sid 64 (1101)

kassaregistrets adress. Skatteverket bör också, utan att hindras av sekretess, kunna informera övriga myndigheter om vad som kommit fram under genomförda kontroller som behövs för deras verksamhet. Därutöver bör Arbetsförmedlingen, utan att hindras av sekretess, kunna lämna ut uppgifter om att personer eller företag har arbetsmarknadspolitiskt stöd.

Det finns ett generellt behov av bättre möjligheter för myndigheter att lämna underrättelser till varandra

De specifika behov som kartlagts inom ramen för denna utredning gäller informationsutbyte för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen samt för kontroller av arbetsplatser. Behovet av utökat informationsutbyte mellan myndigheter har också uppmärksammats i flera andra utredningar samt i den allmänna debatten.[31] I utredningens arbete har det framkommit att behoven av uppgifter utvecklas över tid, i takt med att fusk och brottslighet förändras. Det finns behov av uppgifter för att säkerställa korrekta beslutsunderlag även i andra typer av ärenden i myndigheternas verksamhet. Uppgifter som en myndighet förfogar över kan ofta ha en indirekt betydelse för att t.ex. hindra en felaktig utbetalning. Det är mot bakgrund av ovanstående svårt att dra någon skarp gräns för exakt vilka uppgifter som kan behövas för en annan myndighets verksamhet. Det är vidare inte möjligt att på förhand veta vilka myndigheter som kommer få kännedom om uppgifter som kan behövas för en annan myndighets verksamhet.

Som exempel på uppgifter som inte direkt syftar till att motverka en felaktig utbetalning från välfärdssystemen men som myndigheter på eget initiativ bör kunna utbyta kan nämnas att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, i samband med handläggning av vissa ärenden, erhåller uppgifter som har direkt betydelse för beskattning. Uppgifterna kan i vissa fall efter en prövning anses vara sekretessbelagda och kan då inte utan stöd av en sekretessbrytande bestämmelse lämnas ut till Skatteverkets beskattningsverksamhet. Det kan handla om uppgifter om att arbetsgivaren inte har gjort avdrag för

[31] Se bl.a. utredningens delrapport (*bilaga 2*) s. 60–84 och SOU 2018:25 *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps rapport *Vägledning för arbetet i samverkansområdena* och bet. 2021/22:KU28, 2018/19:KU26 och 2017/18:KU38.

Sid 646(1101)

skatt från utbetalad lön. Det förekommer även att enskilda lämnar uppgifter till Skatteverkets folkbokföringsverksamhet om att skatteundandragande pågår, t.ex. att någon arbetar svart, att det fuskas med personalliggare eller att en arbetsgivare underlåter att uppta delar av intäkterna från verksamheten i redovisningen. Vidare kan t.ex. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller Migrationsverket, när de i sina kontroller upptäcker tveksamheter och oegentligheter avseende registrering för eller fastställande av skatter och avgifter, få del av uppgifter som Skatteverkets beskattningsverksamhet behöver.

I samband med handläggning av ärenden kan också myndigheter få kännedom om uppgifter som behövs för andra myndigheters beslut. Ett exempel är att Skatteverket i sin verksamhet kan ha uppgifter som är av betydelse för Inspektionen för vård och omsorg, t.ex. om någon bedriver familjehem i aktiebolagsform med F-skattsedel, vilket inte är tillåtet enligt SoL eller när det finns misstanke om att ett tillståndspliktigt företag bedriver verksamhet utan tillstånd.

Utredningen bedömer att möjligheten för myndigheter att ta ett helhetsansvar för det offentliga åtagandet genom att uppmärksamma andra myndigheter om felaktigheter eller andra omständigheter som har betydelse för den mottagande myndighetens beslut behöver förbättras. Uppgifter behöver därför i större uträckning få lämnas på en utlämnande myndighets eget initiativ och bör inte begränsas till uppgifter om felaktiga utbetalningar eller arbetslivskriminalitet.

De befintliga sekretessbrytande bestämmelserna är inte tillräckliga

Välfärdssystemen utgör en stor och viktig beståndsdel i det allmänna åtagandet. Att myndigheter fattar beslut på felaktiga grunder kan ha många olika orsaker. Det kan röra sig om oavsiktliga fel till följd av exempelvis slarv eller okunskap från den som lämnar uppgifter eller bristfällig information från en beslutande myndighets sida. Det kan också handla om att sökande avsiktligen lämnar oriktiga uppgifter. Fusk, regelöverträdelser och brottslighet motverkar den välfärd som ska garantera människors trygghet. Det är därför viktigt att så långt det är möjligt säkerställa att myndigheterna kan utbyta den information som behövs för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag.

Sid 647(1101)

Det behövs för att långsiktigt kunna upprätthålla tilltron till statens, kommunernas och regionernas verksamhet i allmänhet och välfärdssystemen i synnerhet. I takt med att arbetet mot fusk och brottslighet utvecklas kan också de kriminellas tillvägagångsätt komma att förändras. För att möta en sådan utveckling behöver myndigheter och arbetslöshetskassor kunna utveckla nya samarbeten för att utbyta uppgifter utan att i för stor utsträckning hindras av sekretess.

Införandet av FUT-lagen har, tillsammans med åtgärder som regeringen vidtagit, skett i syfte att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och att motverka bidragsbrottslighet. LUS infördes för att motverka organiserad och systematisk brottslighet. Andra sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter har genom åren införts eller utvidgats. Åtgärderna har inneburit utökade möjligheter att utbyta information mellan olika myndigheter. Regeringen har också beslutat att inrätta en ny myndighet som ska förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Verksamheten ska bl.a. vara ett komplement till anslutna statliga myndigheters samt arbetslöshetskassors kontrollverksamhet. Ansvaret för ärendehandläggning och beslut ska alltså ligga kvar på respektive statlig myndighet eller arbetslöshetskassa (jfr SOU 2020:35 s. 21). De kommunala myndigheterna är inte anslutna. Införandet av den nya myndigheten kommer därför inte minska behovet av uppgifter för de kontroller som görs hos de anslutna aktörerna eller hos kommunerna.

Utifrån vad som framförts till utredningen och utifrån bedömningar som gjorts i andra sammanhang, anser utredningen att möjligheterna att utbyta information som statliga myndigheter upptäcker i sitt eget arbete eller vid kontroller av arbetsplatser, trots de åtgärder som vidtagits, fortfarande är för begränsade. Det har exempelvis framförts till utredningen att FUT-lagens tillämpningsområde är för begränsat. Det finns också tillämpningsproblem som leder till att uppgifter som får lämnas ändå bara lämnas i begränsad omfattning (se *bilaga 2,* s. 168–172).

Det nuvarande regelverket innebär att om det inte finns en tillämplig sekretessbrytande uppgiftsskyldighet som gör det möjligt för den utlämnande myndigheten att lämna ut sekretessbelagda uppgifter på eget initiativ, kan uppgifterna lämnas ut endast med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Såsom nämnts ovan (avsnitt 4.2.1) kräver ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter

till en annan myndighet med stöd av generalklausulen att det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Regelverket om offentlighet och sekretess är utformat på ett sådant sätt att samma uppgifter som skyddas av stark sekretess i en verksamhet kan vara offentliga i en annan. Det gäller t.ex. för vissa uppgifter som skyddas av sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL och som finns i beskattningsverksamheten hos Skatteverket. Vid den intresseavvägning som ska ske enligt generalklausulen ska hänsyn bl.a. tas till i vilken utsträckning uppgifterna är skyddade hos den mottagande myndigheten. Det innebär att sekretessbelagda uppgifter som kan antas vara nödvändiga för en annan myndighet i vissa fall ändå inte kan lämnas ut med stöd av generalklausulen. Bestämmelsen är inte heller tänkt att användas för mer rutinmässigt informationsutbyte.

Utredningen anser att generalklausulens begränsade tillämpningsområde och de tidigare beskrivna tillämpningsproblem som är förknippade med den utgör ett hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte. Det gäller även om den i undantagsfall kan användas för rutinmässigt utbyte. Tillämpningen av generalklausulen medför många gånger svåra intresseavvägningar i det enskilda fallet och det finns därför risk för såväl alltför restriktiv som extensiv tillämpning av bestämmelsen. Utredningen anser att generalklausulen, som ursprungligen var tänkt att fungera som en ventil för informationsutbyte i fall där det inte finns andra tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser, är otillräcklig för att tillgodose de behov av informationsutbyte som finns i dag. Det innebär dessutom att myndigheterna, vars arbete i väsentlig grad förutsätter ett digitaliserat informationsutbyte med andra myndigheter, inte kan leva upp till dagens förväntningar på effektivitet i alla avseenden.

Som framgår av de behov som framförts till utredningen finns det uppgifter där sekretessen bör brytas på grund av att intresset av att uppgifterna lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Trots de möjligheter som finns att lämna ut underrättelser med stöd av FUT-lagen eller utbyta information enligt LUS och andra uppgiftsskyldigheter, förekommer det att en annan myndighet har känt till förhållanden som skulle ha medfört att ett felaktigt beslut överhuvudtaget inte skulle ha fattats, men där den andra myndigheten av sekretesskäl inte har ansett sig haft möjlighet att lämna ut informationen. Enligt utredningens mening

Sid 649(1101)

är de befintliga bestämmelserna inte tillräckliga för att uppgifter ska utbytas i situationer där, som det heter i förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80:2 Del A s. 83), *gängse värderingar i samhället* borde innebära att uppgifterna lämnas ut.

Ett utökat informationsutbyte av sekretessbelagda uppgifter kan vara positivt även för enskilda och företag

Utgångspunkten för utredningens bedömning att förutsättningarna för ett utökat informationsutbyte behöver förbättras är att myndigheterna ska ha ett så korrekt underlag för sitt beslutsfattande som möjligt. Bestämmelserna i FL bidrar till att beslutsfattandet präglas av objektivitet, saklighet och öppenhet och att besluten blir sakligt riktiga samt att beslutsförfarandet är rättssäkert. Att myndigheterna ges större möjligheter att dela uppgifter med varandra innebär inte någon ändring av principen att det är den som ansöker om ett bidrag som normalt är skyldig att visa att villkoren är uppfyllda. För den enskilde skulle ett utökat informationsutbyte emellertid innebära att man inte behöver skicka in samma underlag flera gånger till olika myndigheter. I stället skulle den enskilde i större utsträckning endast behöva kontrollera att uppgifter som en myndighet fått från en annan är korrekta. Ytterligare fördelar för enskilda och företag är att handläggningstiderna kan komma att kortas ned. Om uppgifterna som registreras är riktiga från början innebär det även att risken för en framtida ändring av besluten minskar, vilket stärker såväl rättssäkerheten som förtroendet för myndigheternas handläggning.

En utökad möjlighet att utbyta uppgifter på eget initiativ skulle vidare leda till bättre förutsättningar att på förhand upptäcka och förhindra oseriösa och kriminella aktörer, vilket i förlängningen kan väntas leda till rättsvinster för arbetstagare och sundare konkurrensvillkor för företag.

4.4 En ny generell sekretessbrytande bestämmelse införs

Sid 650(1101)

Utredningens förslag: En generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet införs i 10 kap. OSL. Den nya bestämmelsen innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter som en myndighet förfogar över lämnas till en annan myndighet, om uppgifterna behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra författningsreglerad verksamhet.

En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Från bestämmelsens tillämpningsområde undantas uppgifter som omfattas av sekretess enligt 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2 och 5 §§ OSL.

Skälen för utredningens förslag

En ny generell sekretessbrytande bestämmelse eller andra möjliga alternativ till ändrad lagstiftning

I utredningens delrapport gjordes bedömningen att regelverket som styr informationsutbyte mellan myndigheter med tiden har blivit svåröverskådligt, att det saknas tillräcklig praxis om hur olika bestämmelser ska tolkas samt framför allt att det finns ett omotiverat glapp mellan myndigheternas uppdrag och de rättsliga förutsättningarna att genomföra det. Bedömningarna i delrapporten ligger till grund för utredningens överväganden om behov av ny eller förändrad lagstiftning. För att kunna uppnå ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte mellan olika myndigheter har utredningen övervägt olika alternativ.

Ett alternativ är att utforma en särskild lag om uppgiftsskyldighet, motsvarande LUS, för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetskriminalitet. Det är i sig en rimlig utgångspunkt att ta avstamp i en lagstiftning som är känd, och har varit och är till nytta, när man

Sid 651(1101)

söker nya lösningar. En sådan lag skulle ha ett avgränsat tillämpningsområde, både avseende vilka myndigheter som kan utbyta uppgifter och vilka uppgifter som får utbytas. Mot en sådan lösning talar att lagens tillämpningsområde skulle behöva avgränsas på ett sätt som inte tillgodoser de breda behov av informationsutbyte som utredningen har identifierat. Därtill visar den utveckling som skett när det gäller myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet att kretsen myndigheter som omfattas av en sådan ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet kan komma att behöva vidgas i takt med att allt fler myndigheter deltar i samverkan. Tillämpningsområdet skulle, enligt utredningens mening, riskera att bli för snävt. En sådan särskild lag som tar sikte på samverkan mot arbetslivskriminalitet skulle i och för sig kunna kompletteras med fler uppgiftsskyldigheter.

Flera myndigheter och SKR har bl.a. lyft behovet av en möjlighet att kunna lämna underrättelser om felaktiga utbetalningar vid *försök* att tillskansa sig medel på felaktiga grunder eller då det finns en *risk* för en felaktig utbetalning. Enligt FUT-lagen ska underrättelse skickas om det finns anledning att anta att en felaktig utbetalning har skett eller beslutats. Myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor är således förhindrade att med stöd av lagen i förväg ingripa mot kommande beslut om utbetalningar (se avsnitt 4.2.2.). Vidare tillämpas FUT-lagen olika av myndigheterna. I korthet handlar det om graden av kännedom myndigheterna anser sig behöva kring huruvida det faktiskt föreligger ett beslut som lett till en utbetalning av stöd eller förmån eller ej (Ds 2021:1 *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet*, s. 102 f).

En utvidgning av lagens tillämpningsområde i enlighet med vad myndigheterna och SKR har framfört skulle innebära att en underrättelse ska ske då det föreligger en risk för felaktig utbetalning eller risk för felaktig registrering som i sin tur kan leda till en felaktig utbetalning. En sådan lösning skulle i och för sig kunna innebära att lagen blir enklare att tillämpa samt ge en tydligare effekt jämfört med dagens situation. När FUT-lagen infördes behandlades emellertid frågan om skyldigheten skulle begränsas till redan beslutade förmåner eller om den även skulle gälla antaganden om framtida felaktigheter (prop. 2007/08:48 s. 24). Regeringen ansåg att flera omständigheter talade mot den sistnämnda lösningen, bl.a. osäkerheten när det gäller om ett förfarande kan komma att leda till

en felaktig utbetalning och risken för felbedömningar. Det ansågs vara av betydelse för såväl den enskildes personliga integritet som för myndigheternas möjlighet att effektivt hantera underrättelseskyldigheten, att skyldigheten i möjligaste mån är hänförlig till objektiva förhållanden som är tämligen enkla att konstatera. I likhet med regeringen anser utredningen att det alltjämt finns skäl som talar emot en utvidgning av tillämpningsområdet för FUT-lagen. Det främsta skälet är att FUT-lagen innebär en *skyldighet* att lämna ut uppgifter på eget initiativ vilket kan leda till att fler uppgifter än nödvändigt utbyts.

Att införa en särskild lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot arbetslivskriminalitet – kompletterad med fler uppgiftsskyldigheter som till exempel en utvidgning av de myndigheter som har åtkomst till arbetsgivardeklarationer och ett utvidgat tillämpningsområde för FUT-lagen – skulle i och för sig tillgodose stora delar av det omfattande behov av utökat informationsutbyte som framförts. Utredningen bedömer emellertid att ovanstående lösning skulle bidra till ett än mer splittrat och svåröverskådligt regelverk. I stället bör det behov av utökat informationsutbyte som finns lösas på ett enklare och mer lättöverskådligt sätt.

En ny generell sekretessbrytande bestämmelse som gör det möjligt att utbyta sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter bör införas

Utredningen menar att behovet av att utbyta uppgifter är omfattande. Det är inte bara uppgifter som behövs för samverkan som bör få utbytas utan även uppgifter i övrigt som behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag, oavsett om kontrollen har sin grund i samverkan eller inte. Den brottslighet och det fusk som riktas mot välfärdssystemen och som också förekommer i delar av arbetslivet är avancerad och tillvägagångsätten för att kringgå reglerna förändras i takt med att nya stöd och regler införs. Ett generellt utökat informationsutbyte kan också bidra till att fler ärenden kan bli rätt från början. En mer generellt sekretessbrytande bestämmelse innebär också att ytterligare bestämmelser inte behöver införas och anpassas i samma omfattning. Utredningen anser därför att en generell bestämmelse som är utformad med en presumtion för att uppgifter ska kunna utbytas är mer ändamålsenlig för att möta de breda behov som föreligger. Den blir också lättare

Sid 653(1101)

att tillämpa och motverkar att oförutsedda hinder för informationsutbytet uppstår.

Mot bakgrund av ovanstående gör utredningen bedömningen att det är mest naturligt att söka en lösning av myndigheternas behov genom att – i huvudsak – föreslå ändringar i OSL och utarbeta en ny generell sekretessbrytande bestämmelse. Uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda kan vara integritetskänsliga. En generell sekretessbrytande bestämmelse till förmån för myndigheter innebär inte att sekretessen gentemot allmänheten förändras. Bestämmelsen och dess tillämpningsområde måste dock utformas med balans mellan effektivitet och skyddet för den enskildes personliga integritet. Med hänsyn till det sistnämnda intresset bör den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde begränsas i vissa avseenden.

Bestämmelsen bör omfatta uppgifter som behövs för den mottagande myndigheten

Utgångspunkten för den sekretessbrytande bestämmelsen är att den endast ska omfatta uppgifter som en annan myndighet *behöver*. Det ska alltså finnas ett behov för den mottagande myndigheten att få del av uppgifterna. Det krävs alltså att myndigheten först prövar om informationsutbytet kan antas leda till det avsedda resultatet.

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. Ett utlämnande av uppgifter på den utlämnande myndighetens initiativ kan innebära att ett ärende hos den mottagande myndigheten initieras eller att uppgifterna används i ett redan pågående ärende.

För den mottagande myndigheten kan uppgifterna innebära att behov av ytterligare uppgifter uppstår. Den föreslagna bestämmelsen gäller då även för situationer där en myndighet behöver inhämta kompletterande uppgifter från den myndighet som lämnat ut en uppgift på eget initiativ. Bestämmelsen gäller även när kompletterande uppgifter t.ex. behöver inhämtas med anledning av en underrättelse enligt FUT-lagen. Det kan vidare handla om att flera myn-

digheter inom en samverkan har behov av att få del av samma information vid t.ex. ett gemensamt möte. I de flesta fall torde behovet av uppgifter väckas i en pågående samverkan eller efter en dialog mellan myndigheterna och därmed föregås av en diskussion mellan de berörda myndigheterna om behovet av och lämpligheten i att lämna ut uppgifter.

Utredningen har övervägt om rekvisitet *nödvändigt* bör användas i stället för rekvisitet *behövs*. Begreppet nödvändigt finns i 10 kap. 2 § OSL. I förarbetena till bestämmelsen framförs att en restriktiv tillämpning ska iakttas. Sekretessen får brytas endast i de fall, då det är en *nödvändig* förutsättning för den utlämnande myndigheten att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut för att den myndigheten ska kunna fullgöra de uppgifter som åligger den. Det är således inte tillräckligt att myndighetens arbete blir mer effektivt om uppgiften lämnas ut (se närmare under avsnitt 4.2.1). Utredningen bedömer mot bakgrund av dessa uttalanden att begreppet nödvändigt i OSL har en snävare innebörd än begreppet nödvändig enligt dataskyddsregleringen (se närmare om begreppet nödvändigt enligt dataskyddsregleringen under avsnitt 4.2.4).

Generellt sett är det den myndighet som har den aktuella uppgiften som ska göra sekretessprövningen. Det bör gälla även i fall som aktualiseras i samband med den föreslagna bestämmelsen. Ett krav på att uppgiften är nödvändig för den mottagande myndigheten skulle, enligt utredningens mening, som huvudprincip innebära att den utlämnande myndigheten måste göra en bedömning av uppgiftens slutliga betydelse för den mottagande myndigheten. Införande av begreppet nödvändigt skulle därför kunna innebära en alltför restriktiv bedömning av om uppgiften är nödvändig för den mottagande myndigheten vilket kan leda till att tillämpningsområdet blir allt för snävt. Detta kan i så fall riskera att den sekretessbrytande bestämmelsen inte får önskad effekt.

Rekvisitet *behövs* innebär en något lägre tröskel för när uppgiften kan lämnas än rekvisitet nödvändig. Rekvisitet behövs används i ett flertal bestämmelser i OSL, men begreppets innebörd har inte preciserats närmare i förarbetena. I propositionen till LUS (prop. 2015/16:167 s. 35 och 50) menade regeringen, efter att rekvisitet *behövs* ifrågasatts av vissa remissinstanser, att en rimlig begränsning av uppgiftsskyldighetens omfattning är att den mottagande myndigheten behöver uppgiften för dess deltagande i den beslutade

Sid 655(1101)

samverkan. Flera myndigheter har, noterade regeringen, redan stor erfarenhet av samarbete och uppgiftsutbyte, vilket regeringen menade borde utgöra en god grund för behovsbedömningen enligt LUS. Detsamma kan antas gälla för informationsutbytet med stöd av den nu föreslagna bestämmelsen.

Mot bakgrund av ovanstående anser utredningen att uppgifter som *behövs* för att olika myndigheter ska kunna fullgöra sina uppdrag ska få utbytas med stöd av bestämmelsen.

Bestämmelsen begränsas till uppgifter som behövs för myndigheternas författningsreglerade verksamhet

Myndigheter har olika uppdrag och olika roller i samhället. I de statliga myndigheternas instruktion framgår bl.a. deras huvudsakliga uppgifter, men delar av deras verksamhet har sin grund i årliga regleringsbrev och i särskilda beslut. Deras befogenheter framgår av lagar och förordningar. Där framgår deras utövande av befogenhet att för enskild bestämma om förmåner, rättigheter eller andra jämförbara förhållanden. För kommunernas del anges i 14 kap. 2 § RF att de sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund och att närmare bestämmelser om detta finns i lag. Kommunallagen reglerar bl.a. kommunernas angelägenheter och grundläggande befogenheter. Bestämmelser om vilka uppgifter kommunerna har finns också i andra lagar, exempelvis i SoL och skollagen (2010:800).

Inom förvaltningens olika sakområden är frågor om ärendehandläggning och beslutsfattande ofta relativt detaljerat reglerade i tillämpliga specialförfattningar. I övrigt gäller de allmänna bestämmelserna i FL. De bildar utgångspunkt för myndigheternas verksamhet såväl när det gäller att handlägga ärenden och besluta i dessa som i fråga om andra åtgärder en myndighet vidtar (se avsnitt 3.8). Det kan också vara fråga om att tillämpa allmänna eller särskilda bestämmelser i myndighetens instruktion eller myndighetsförordningen eller i någon annan förordning.

Den nya bestämmelsen bör utformas så att uppgifter som en myndighet förfogar över får lämnas till en annan myndighet om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra *författningsreglerad verksamhet* (jfr prop. 2009/10:85 *Inte-*

gritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet, s. 192 och prop. 2013/14:110 *En ny organisation för polisen*, s. 513).

Myndigheter arbetar på olika sätt för att fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Ett sätt eller en form för att göra detta är genom att delta i samverkan med andra myndigheter. I begreppet författningsreglerad verksamhet omfattas därför, enligt utredningens bedömning, även sådan samverkan som myndigheterna utifrån sina respektive författningsreglerade verksamhetsområden deltar i tillsammans med andra myndigheter. Vidare omfattas såväl handläggning som faktiskt handlande.

Avgränsningen till myndigheternas författningsreglerade verksamhet har gjorts med beaktande av den förhållandevis låga tröskel för utlämnande som rekvisitet *behövs* innebär. Med avgränsningen säkerställs att myndigheter inte utbyter andra uppgifter än de som behövs för verksamhet som fastslagits av riksdag och regering i lag eller förordning.

Utredningen har övervägt att i stället avgränsa tillämpningsområdet till myndighetens *verksamhet*, där utlämnandet utöver begränsningarna i bestämmelsen avgränsas till vilka uppgifter som är tillåtna att behandla enligt registerförfattningar och dataskyddsförordningen. Begreppet *verksamhet* används i 10 kap. 2 § OSL om nödvändigt utlämnande. Begreppet *verksamhet* vore sannolikt enklare att tillämpa för myndigheternas handläggare eftersom de i så fall inte behöver ha i åtanke om uppgiften behövs för verksamhet som har sin grund i lag eller förordning.

Vid en avvägning bedömer utredningen att rekvisitet *behövs* i kombination med *verksamhet* utgör en låg tröskel för informationsutbyte. För att tydliggöra tillämpningsområdet och för att undvika en obefogad spridning av personuppgifter bedömer utredningen att författningsreglerad verksamhet innebär en lämpligare avgränsning.

Bestämmelsen bryter endast sekretess till skydd för enskilda

Med enskild avses såväl en fysisk person som en juridisk person (prop. 1979/80:2 Del A s. 329). Begreppet enskild har samma betydelse oavsett var i OSL det förekommer.

Flera myndigheter, bl.a. Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen och Polismyndigheten, har framfört att de i samband med sam-

Sid 657(1101)

verkan mot arbetslivskriminalitet har behov av att få uppgifter om vilka arbetsplatser Skatteverket har kontrollerat eller planerar att kontrollera. Likaså har myndigheter för andra typer av beslut framfört behov av uppgifter från Ekobrottsmyndigheten eller Polismyndigheten om att det pågår förundersökning mot tänkta tillsynsobjekt eller personer som sökt tillstånd att bedriva viss verksamhet. Uppgifterna kan vara av betydelse för myndigheters kontroller inom sina respektive områden.

Många myndigheter har i sin verksamhet uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för andra intressen än den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden. Det kan handla om sekretess som syftar till att skydda rikets säkerhet eller förhållandet till en annan stat eller en mellanfolklig organisation, rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset av att förebygga eller beivra brott eller det allmännas ekonomiska intresse. I 18 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd främst för intresset av att förebygga eller beivra brott hänförligt till förundersökningar, underrättelseverksamhet, m.m. Härutöver aktualiseras exempelvis för vissa myndigheter utrikessekretess (15 kap. 1 § OSL) och försvarssekretess (15 kap. 2 § OSL) samt, för Skatteverket, sekretess till skydd för verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn (17 kap. 1–2 §§ OSL).

Utredningen anser att den föreslagna bestämmelsen endast ska bryta sekretess till skydd för enskilda. Skälet är att det, vad gäller sekretess till skydd för andra intressen, kan finnas särskilt starka skäl att inte röja uppgifterna. I exempelvis den brottsbekämpande verksamheten kan det finnas uppgifter om metoder och tillvägagångssätt som skulle kunna hämma det brottsbekämpande arbetet om de röjs. Även om uppgifter är av stor betydelse för en annan myndighet, får ett informationsutbyte inte inskränka den utlämnande myndighetens möjligheter att utföra sitt primära uppdrag eller i övrigt försvåra myndighetens arbete och verksamhet.

Sekretess som skyddar andra intressen bör därför inte brytas med stöd av bestämmelsen. Det innebär att uppgifter som vissa myndigheter anser behöver utbytas som rör t.ex. skatterevision eller brottsanmälningar och för vilka sekretess kan gälla enligt 17 kap. och 18 kap. OSL inte omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Vad gäller sådana uppgifter finns det emellertid, efter en sekretess-

prövning mot det aktuella skaderekvisitet, en möjlighet för myndigheten som förfogar över uppgiften att själv göra en bedömning av om uppgiften kan lämnas ut. Det gör att det med vissa undantag redan i dag är möjligt att utbyta sekretessbelagd information som skyddar det allmänna där det uppstår behov av uppgiftsutbyte.

Bestämmelsen omfattar uppgiftsutbyte som sker rutinmässigt

Ett omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter enbart med stöd av den sekretessbrytande generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL har av regeringen inte ansetts lämpligt.[32] Utredningen konstaterar att det begränsar möjligheterna till rutinmässigt informationsutbyte via digitala tjänster. Med hänsyn till att verksamheten hos myndigheter och andra organ som jämställs med myndigheter i hög grad är digitaliserad bör sekretessbelagda uppgifter kunna utbytas rutinmässigt på ett sätt som i dag inte är möjligt att göra med stöd av 10 kap. 27 § OSL.

När det är motiverat med ett rutinmässigt uppgiftslämnande med stöd av bestämmelsen måste den bedömning som ska ske enligt bestämmelsen göras på förhand och den behöver inte avse en prövning i varje enskilt fall. Det är den mottagande myndigheten som har kunskap om vilka uppgifter som behövs för myndighetens verksamhet. I vissa fall kommer det vara uppenbart att uppgiften behövs i ett enskilt fall. Så är t.ex. fallet med uppgifter som behöver utbytas i samband med myndighetsgemensamt arbete där man har en löpande dialog. I andra fall, och om utlämnandet avser en större mängd uppgifter som rutinmässigt behöver utbytas, får det förutsättas att myndigheterna i samråd med varandra, gemensamt tar fram lämpliga former för att se till att endast relevanta uppgifter utbyts. Det innebär att genom överenskommelser och rutiner säkerställs att uppgifter som den mottagande myndigheten verkligen behöver utbyts. Sådana gemensamma bedömningar av de rättsliga förutsättningarna främjar en enhetlig och rättssäker tillämpning av bestämmelsen. Möjligheterna till rutinmässigt informationsutbyte via elektroniska tjänster innebär också att handläggningen kan effektiviseras.

[32] Se t.ex. prop. 2015/16 *Utlänningslag*, s. 94 och prop. 2016/17:58 *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 126.

Sid 659(1191)

Möjligheten att lämna ut uppgifter bör omfatta samtliga myndigheter

Utgångspunkten för svensk offentlighets- och sekretesslagstiftning är att sekretess inte bara gäller mellan myndigheter och enskilda utan även mellan myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet. Utredningens förslag om en generellt sekretessbrytande bestämmelse har sin utgångspunkt i de bedömningar som finns i delrapporten (*bilaga 2*) och tar främst sikte på sådant utlämnande av uppgifter som inte i detalj på förhand kunnat förutses av lagstiftaren.

Under utredningens arbete har det framförts att även andra myndigheter, än de som vanligtvis förutsätts ha uppgifter av betydelse för felaktiga utbetalningar eller arbetslivskriminalitet, kan få kännedom om omständigheter som är av betydelse för andra än den egna myndighetens beslut. Möjligheten för myndigheter att uppmärksamma varandra om felaktigheter eller andra omständigheter som har betydelse för en annan myndighets beslut behöver därför förbättras för alla myndigheter.

Utredningen konstaterar att det finns ett stort antal myndigheter som på olika sätt får in uppgifter som i sin tur kan få betydelse för en annan myndighets beslut. Myndigheter med särskild information kan exempelvis vara myndigheter som gör utbetalningar. Det kan också vara myndigheter som svarar för handläggning eller kontroll av ansökningar om tillstånd och liknande, eller myndigheter som utövar tillsyn och inspektioner av företag. Andra exempel är kommunala myndigheter som hanterar tillstånd för och tillsyn av miljöfarliga verksamheter, bygglov, servering av vissa alkoholhaltiga drycker och försäljning av tobak. Det finns också myndigheter som genom sitt ansvar att föra register har tillgång till viktig information som har betydelse för helhetsbilden, som exempelvis Bolagsverket och Lantmäteriet. Därtill kan Sveriges utlandsmyndigheter, som handlägger migrationsärenden, passärenden och ärenden om konsulärt bistånd till enskilda, ha uppgifter som myndigheter kan behöva få del av. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter om var vissa personer är bosatta.

Utredningen har övervägt lämpligheten i att den nya bestämmelsen omfattar alla myndigheter. Kretsen myndigheter som kommer att lämna ut sekretessbelagda uppgifter med stöd av bestämmelsen kan emellertid förväntas vara delvis avgränsad. Även om förslaget i

princip träffar hela myndighetssfären är tillämpningsområdet avgränsat till uppgifter om enskilda som behövs för myndigheters författningsreglerade verksamhet när inte övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Denna begränsning bidrar till att upprätthålla sekretessen mellan myndigheter där det är befogat.

Det sekretessgenombrott som nu föreslås innebär inte heller en skyldighet att lämna ut uppgifter på eget initiativ. Till detta kommer att regelverket om personuppgiftsbehandling utgör den yttre ramen för vilka personuppgifter som får behandlas av en myndighet och för vilket ändamål (se vidare om detta nedan). För det fall att myndigheter får kännedom om uppgifter som behövs för en annan myndighets författningsreglerade verksamhet kommer dock uppgifterna, med beaktande av de föreslagna begränsningarna av bestämmelsen, kunna lämnas ut.

Utredningen anser att om alla myndigheter omfattas av bestämmelsen stärks myndigheternas möjligheter att ta ett helhetsansvar för samhällets utveckling. Med bättre förutsättningar att säkerställa korrekta beslutsunderlag ökar möjligheterna för samhället att använda allmänna medel på rätt sätt och upprätthålla förtroendet för myndigheternas arbete i allmänhet. Det är också viktigt för den enskildes rätt till förmåner, ersättningar och annat stöd från det allmänna. En generellt utformad bestämmelse kan dessutom på sikt leda till utvecklingen av en tydlig praxis kring vilka uppgifter som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen.

Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att någon begränsning av vilka myndigheter som ska omfattas av bestämmelsen inte bör införas. Möjligheten att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter kommer därmed, under vissa förutsättningar, gälla för alla myndigheter och självständiga verksamhetsgrenar som kan finnas inom en och samma myndighet. Begreppet myndighet omfattar vidare såväl statliga som kommunala myndigheter. Det finns även andra organ som jämställs med myndigheter enligt OSL, däribland arbetslöshetskassor, som också kommer att omfattas av regleringen, i den mån verksamheten anges i bilagan till OSL. Eftersom bestämmelsen kommer omfatta hela myndighetssfären är det samtidigt av integritetsskäl viktigt att begränsa bestämmelsens tillämpningsområde till att enbart gälla de områden där det finns tillräckligt starka skäl för att sekretessen ska

Sid 661 (1101)

brytas. Avgränsningen av tillämpningsområdet bör dock ske på annat sätt än att begränsa vilka myndigheter som bör omfattas.

En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar mot det

Den sekretessbrytande bestämmelsen innebär att uppgifter utan hinder av sekretess får lämnas ut på eget initiativ och på begäran. Som framhållits tidigare är intresset av att myndigheterna kan säkerställa korrekta beslutsunderlag för myndigheter och motverka arbetslivskriminalitet starkt. Samtidigt kan uppgifter som omfattas av sekretess vara känsliga. Den sekretessbrytande bestämmelsen bör därför utformas så att det finns en möjlighet att i särskilda fall beakta starka integritetsintressen rörande enskilda och känsliga uppgifter i en myndighets verksamhet. En uppgift bör därför inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Kravet på *övervägande skäl* är ett uttryck för att behovet av ett utökat informationsutbyte för att säkerställa korrekta underlag för myndigheters beslut normalt sett ska ha företräde framför andra intressen. Kravet innebär emellertid att den utlämnande myndigheten ska göra en prövning av om övervägande skäl talar mot ett utlämnande innan en uppgift lämnas ut. Det krävs inte att det alltid görs en prövning i varje enskilt fall utan en bedömning kan göras utifrån de behov av sekretess som typiskt sett finns för en viss kategori av uppgifter (jfr prop. 1979/80:2 s. 80 f och 326 f).

Ett syfte med den nya bestämmelsen är att det ska bli lättare för myndigheter och enskilda handläggare att göra den sekretessprövning som ska föregå ett utlämnande. Intresset av att myndigheter har tillgång till uppgifter som de behöver väger alltså i regel tyngre än andra intressen. Det är emellertid ett viktigt led i avvägningen mellan integritet och effektivitet att säkerställa att bestämmelsen inte går längre än vad som är motiverat och att skyddet för vissa uppgifter upprätthålls i situationer där ett utlämnande kan framstå som olämpligt eller resultatet skulle framstå som stötande. Som exempel kan nämnas uppgifter som omfattas av sekretess i ett sådant uppföljningsärende som definieras i 1 kap. 8 § 4 lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (32 kap. 3

Sid 662(1101)

b § OSL). I dessa fall bör övervägande skäl tala för att inte lämna ut en sådan uppgift.

Som framhålls ovan bryts sekretessen endast för uppgifter som en annan myndighet behöver. Det krävs alltså att myndigheten först prövar om informationsutbytet kan antas leda till det avsedda resultatet. Det innebär att en handling som t.ex. innehåller känsliga uppgifter som inte behövs för den mottagande myndigheten inte kan lämnas ut i sin helhet. Det kan t.ex. handla om sådana särskilt känsliga uppgifter som anges i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen och 2 kap. 11–12 §§ brottsdatalagen. Däribland uppgifter som avslöjar etniskt ursprung, religiös övertygelse eller uppgift om hälsa eller sexuell läggning. Undantaget att uppgifter inte ska lämnas om övervägande skäl talar emot det innebär att den utlämnande myndigheten inte ska lämna ut viss information även om den i undantagsfall skulle kunna behövas i den mottagande myndighetens författningsreglerade verksamhet.

Vid intresseavvägningen ska också, som utgångspunkt, sekretesskyddet hos den mottagande myndigheten vägas in i bedömningen. Det faktum att styrkan i sekretessen ibland skiljer sig åt hos den utlämnande och den mottagande myndigheten ska dock som huvudregel inte vara av avgörande betydelse. I vissa fall kan emellertid övervägande skäl tala emot ett utlämnande. Som exempel kan nämnas om ett utlämnande skulle innebära att skyddet för företagshemligheter i form av uppfinningar eller forskningsresultat skulle komma att äventyras om uppgifterna efter ett överlämnande skulle bli offentliga. Ett annat exempel är om det i det enskilda fallet inte skulle anses tillräckligt att uppgifterna hos den mottagande myndigheten endast omfattas av sådan sekretess som enligt 21 kap. OSL gäller hos alla myndigheter och andra organ som ska tillämpa OSL.

Vanliga regler om partsinsyn kommer att gälla hos den mottagande myndigheten, vilket innebär bl.a. att sekretess för uppgifter i ett mål eller ärende hos en myndighet kan få ge vika för en parts rätt till insyn i målet eller ärendet. Vid bedömningen av om övervägande skäl talar emot ett utlämnande kan även detta behöva beaktas.

Det är i detta sammanhang viktigt att lyfta fram att den föreslagna regleringen inte påverkar tillämpningen av andra bestämmelser, t.ex. avseende myndigheters möjligheter att behandla personuppgifter, bestämmelser om parters rätt till insyn eller bestämmelserna om s.k.

Sid 663(1101)

användarbegränsningar till följd av en överenskommelse med annan stat. Sådana bestämmelser kommer alltjämt att gälla, även med den föreslagna bestämmelsen. Att en uppgift inte behöver lämnas ut om övervägande skäl talar mot det innebär också att det finns utrymme för domstolar att avstå från att lämna ut uppgifter i de fall det kan inverka på förtroendet för domstolarnas opartiskhet. Utredningen anser att det är av betydelse för tilliten till rättsväsendet att domstolarna även fortsättningsvis visar återhållsamhet när det kommer till att dela vissa uppgifter som uppkommit under handläggningen av ett mål (jfr bl.a. prop. 1983/84:142 s. 39, JO 1990/91 s. 29, JO 2003/04 s. 33 och JO 2017/18 s. 66). Den nu aktuella bestämmelsen är inte avsedd att innebära någon förändring i detta avseende.

Undantag från bestämmelsens tillämpningsområde

Viss sekretess till skydd för enskilda bör vara undantagen från bestämmelsens tillämpningsområde. Det finns sekretess som ansetts så angelägen att upprätthålla att den har undantagits från generalklausulens tillämpningsområde. Sekretess som inte bryts med stöd av generalklausulen är sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register enligt lagen (2013:794) om vissa register för forskning om vad arv och miljö betyder för människors hälsa (24 kap. 2 a § OSL), statistiksekretess (24 kap. 8 § OSL), hälso- och sjukvårdssekretess (25 kap. 1–8 §§ OSL), socialtjänstsekretess (26 kap. 1–6 §§ OSL), sekretess hos tillståndsmyndighet inom postområdet m.m. (29 kap. 1 och 2 §§ OSL), sekretess inom Riksbankens och Riksgäldskontorets verksamhet och myndigheternas uppdragsverksamhet för enskilds räkning (31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§ OSL), sekretess hos Barnombudsmannen (33 kap. 2 § OSL), sekretess hos medlingsärenden hos domstol m.fl. (36 kap. 3 § OSL), sekretess hos notarius publicus (40 kap. 2 § OSL), och sekretess i samband med lagring och teknisk bearbetning av personuppgifter (40 kap. 5 § OSL).

Frågan om i vilken utsträckning det är lämpligt att låta kommunerna, och framför allt socialtjänsten, omfattas av sekretessbrytande bestämmelser har aktualiserats i andra sammanhang. Utredningen kan konstatera att det finns ett flertal sekretessbrytande bestämmelser i OSL där lagstiftaren gjort särskilda

Sid 664(1101)

överväganden för när socialtjänstsekretessen bör brytas. Ett huvudskäl för att undanta socialtjänstsekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL har i flera fall varit att ett utlämnande kan riskera att skada den enskildes förtroende för kommunernas socialtjänst vilka har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.

Den nu föreslagna bestämmelsen är utformad som en presumtion för att uppgifter som behövs för en annan myndighets författningsreglerade verksamhet får lämnas ut vilket främst syftar till att utöka möjligheten för myndigheter att på eget initiativ lämna ut uppgifter. Med hänsyn därtill samt då möjligheten att underrätta kommer att avse uppgifter om en enskilds personliga förhållanden bedömer utredningen att det, om bestämmelsen även kommer att bryta socialtjänstsekretessen, finns en risk för att människor som är särskilt utsatta undviker att söka den hjälp och det stöd hos socialtjänsten som de behöver. Mot denna bakgrund anser utredningen att det finns skäl för att undanta socialtjänsten från bestämmelsens tillämpningsområde.

Utredningen bedömer att de överväganden som gjorts avseende begränsningen av generalklausulens tillämpningsområde i övrigt är giltiga även för en ny generell sekretessbrytande bestämmelse och att samma avgränsning därför bör gälla för den nu föreslagna bestämmelsen.

Bestämmelsen bör placeras i 10 kap. OSL

När förutsättningarna för informationsutbyte har reglerats som en uppgiftsskyldighet mellan enbart vissa myndigheter eller självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet följer systematiken i lagstiftningen att bestämmelserna införs som en specifik reglering utanför OSL. Den nu föreslagna möjligheten kommer att gälla för alla myndigheter. Bestämmelsen är formulerad så att uppgifter *får* lämnas ut under vissa förutsättningar. Det är därför inte fråga om en uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen med stöd av 10 kap. 28 § OSL. Sekretessbrytande bestämmelser som är tillämpliga på sekretess enligt alla sekretessbestämmelser eller enligt ett stort antal sekretessbestämmelser finns samlade i tredje avdelningen OSL. Utredningen anser därför att den föreslagna bestämmelsen bör

Sid 665(1101)

införas där. Placeringen bidrar till en sammanhållen reglering av vilka bestämmelser som alla myndigheterna har att förhålla sig till. Systematiken i 10 kap. OSL talar för att bestämmelsen ska placeras under rubriken *Bestämmelser som gäller till förmån för myndigheter*.

Den nya bestämmelsen innebär ingen inskränkning av generalklausulens tillämpningsområde

De sekretessbrytande bestämmelser i OSL som i dag används av myndigheterna, i huvudsak 10 kap. 27 §, ska även fortsättningsvis kunna tillämpas. Att generalklausulen är subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser framgår av första meningen.

Den nya bestämmelsen gäller utöver generalklausulen. Utredningen menar att bestämmelsen medför att myndigheternas möjligheter att utbyta uppgifter förbättras och att de tillämpningsproblem som finns i förbindelse med generalklausulen kommer att minska. I praktiken kommer detta innebära att utlämnande mer sällan behöver ske med stöd av generalklausulen. Den föreslagna bestämmelsen utesluter inte att det även fortsättningsvis kommer finnas situationer där generalklausulen kommer tillämpas, t.ex. för uppgifter som skyddas av sekretess till skydd för det allmänna. Det kan även handla om en bedömning av uppgifter som behövs för en myndighets verksamhet som ligger utanför den författningsreglerade verksamheten.

Författningsförslag

En ny paragraf, 10 kap. 15 a § införs i OSL.

4.5 Bestämmelser om sekretess, bevarande och gallring

Utredningen bedömning: Det krävs inte nya bestämmelser om sekretess med anledning av förslaget.

Det krävs inte nya bestämmelser för hantering av frågor om bevarande och gallring med anledning av förslaget.

Skälen för utredningens bedömning

Det krävs inte nya bestämmelser om sekretess med anledning av förslagen

En av de grundläggande principerna för sekretessregleringen är att sekretess som huvudregel inte följer med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. Detta beror bl.a. på att behovet av och styrkan i en sekretessbestämmelse inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Sekretessintresset måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Denna avvägning kan mycket väl tänkas utfalla på skilda sätt hos olika myndigheter och inom olika områden. Offentlighetsintresset kan således kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f).

När uppgifter som rör en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden lämnas ut kommer uppgifterna därmed som huvudregel att omfattas av de eventuella sekretessbestämmelser som mottagaren har att tillämpa. Det kan innebära att uppgifter som lämnas ut kan komma att omfattas av en bestämmelse om sekretess med samma skyddsnivå, med svagare skyddsnivå eller starkare skyddsnivå.

Det skulle kunna hävdas att den reglering som nu föreslås inte ger ett tillräckligt sekretesskydd för de uppgifter som lämnas ut. Mot detta kan anföras att i samband med att ett informationsutbyte prövas ska den utlämnande myndigheten beakta om övervägande skäl talar mot att uppgiften lämnas ut. Ett sådant skäl kan vara att det skulle framstå som orimligt eller stötande om uppgiften får en svagare skyddsnivå hos den mottagande myndigheten.

Med beaktande av detta anser utredningen att ett svagare sekretesskydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i vissa fall får anses godtagbart. Det bör i sammanhanget särskilt noteras att den sekretess som ger ett minimiskydd för den enskildes personliga integritet som regleras i 21 kap. OSL även kommer gälla hos den som mottar uppgiften efter ett utlämnade. Några nya bestämmelser om sekretess behöver därför inte införas med anledning av förslaget.

Sid 667(1101)

Det krävs inte nya bestämmelser för hantering av frågor om bevarande och gallring med anledning av förslaget

De handlingar som inkommer till en mottagande myndighet utgör allmänna handlingar där. Arkivlagen (1990:782) och tillhörande förordning samt av Riksarkivet meddelade föreskrifter om gallring innehåller bestämmelser om bevarande och gallring av allmänna handlingar. Med gallring avses förstöring av allmänna handlingar eller uppgifter i allmänna handlingar.[33] Därutöver finns bl.a. bestämmelser om längsta tid för bevarande (gallring) i myndigheters registerförfattningar med tillhörande förordningar.

För bevarande respektive gallring av de uppgifter som nu föreslås utbytas gäller de befintliga bestämmelserna för hantering av uppgifter som inkommer till de olika verksamheterna. Detta innebär att om uppgifter utbyts mellan myndigheter, kan de komma att utgöra allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten och därmed omfattas av gällande regler för gallring av allmänna handlingar och uppgifter i allmänna handlingar.

Utredningen bedömer att gällande regler om bevarande och gallring är tillräckliga och att det inte behöver införas några nya bestämmelser i det avseendet. Riksarkivet är bemyndigat att utfärda såväl generella som myndighetsspecifika gallringsföreskrifter vid behov.

4.6 Skyddet för den enskildes personliga integritet

Utredningens bedömning: Förslaget är förenligt med skyddet för den enskildes personliga integritet.

Skälen för utredningens bedömning

Det kan konstateras att det nu aktuella förslaget innebär ett ökat intrång i den enskildes personliga integritet. Förslaget bedöms få till följd att personuppgifter lämnas mellan myndigheter i högre utsträckning än i dag, vilket innebär en ökad spridning av personuppgifterna. Utredningens bedömning är emellertid att det utökade

[33] Jfr t.ex. 2 kap. 1 § RA-FS 2009:1 Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling).

Sid 668(1101)

uppgiftsutbytet, som endast avser uppgifter som den mottagande myndigheten har behov av, inte innebär att arten av personuppgifter och hur de kommer att användas av mottagande myndighet kommer att förändras. Utredningen anser att uppgifter som lämnas ut kommer omfattas av ett tillfredsställande sekretesskydd, bl.a. med beaktande av att sekretesskyddet hos den mottagande myndigheten ska vägas in i bedömningen om en uppgift ska lämnas ut eller inte.

Utredningens kartläggning har visat att det finns ett starkt allmänintresse som talar för ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Förslaget syftar till att tillgodose detta intresse genom att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte som är nödvändigt för att säkerställa att myndigheter har tillgång till den information om enskilda och företag som myndigheterna behöver. Behovet av informationsutbyte är en konsekvens av utformningen av de materiella regelverk som styr statliga och kommunala myndigheters verksamhet. De materiella regelverken förutsätter många gånger att uppgifter inhämtas från andra aktörer. I många fall är alltså ett informationsutbyte mellan olika aktörer nödvändigt för att t.ex. den beslutande myndigheten ska kunna få det underlag som behövs för att kunna fatta beslut i ett ärende. Det gäller för myndigheter i allmänhet och för välfärdsystemen i synnerhet. Mot det integritetsintrång som utbytet av personuppgifter innebär ska därför ställas vikten av att myndigheterna har förutsättningar att fullgöra sina uppdrag. Enligt utredningens bedömning finns inga realistiska alternativa vägar för att uppnå önskat resultat, med ett mindre integritetsintrång för den enskilde än vad förslaget innebär.

Av integritetsskäl har lagens tillämpningsområde begränsats till uppgifter som behövs för att en mottagande myndighet ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Enligt andra stycket får inte heller en uppgift lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Därutöver har också viss sekretess som ansetts särskilt angelägen att upprätthålla undantagits från bestämmelsens tillämpningsområde.

Utredningen konstaterar att förslaget innebär att de personuppgifter som kommer att utbytas och behandlas hos mottagande myndighet i huvudsak är samma typ av personuppgifter som redan i dag behandlas inom respektive myndighet, i synnerhet som det

Sid 669(1101)

endast är personuppgifter som behövs i den mottagande myndighetens författningsreglerade verksamhet som får lämnas ut. Respektive myndighet är också personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som utförs. Med det följer ett ansvar för att dataskyddsreglerna följs. Personuppgiftsansvarig måste även kunna visa att behandlingen av personuppgifter är författningsenlig och att den registrerades rättigheter skyddas genom att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder. Det ansvar som följer av det personuppgiftsansvar som utlämnande respektive mottagande myndighet omfattas av innebär att skyddet mot omotiverat intrång i den personliga integriteten upprätthålls, även vid ett utökat informationsutbyte. Vidare kommer förslaget, enligt utredningens bedömning att öka förutsebarheten avseende att sekretessbelagda uppgifter kan utbytas, i synnerhet jämfört med det informationsutbyte som i dag görs med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Den föreslagna bestämmelsen kan således bidra till ökad transparens gentemot medborgare och andra.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer utredningen att den föreslagna bestämmelsen om tillåtna uppgiftsutbyten innebär en godtagbar avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas och intresset av att skydda den enskildes personliga integritet. Syftet är att säkerställa allmänna intressen och bestämmelsen är utformad med hänsyn till de grundläggande rättigheterna. Utredningen bedömer vidare att både finalitetsprincipen och kravet på att det ska finnas en rättslig grund för behandlingen, för den vidarebehandling eller nya behandling som den föreslagna bestämmelsen ger upphov till, är uppfylld.

Slutligen bedömer utredningen att den utökade behandling av personuppgifter som förslaget innebär är en nödvändig och proportionell åtgärd utifrån de avsedda ändamålen med behandlingen. När det gäller ett utlämnande av personuppgifter som behandlas av brottsbekämpande myndigheter ska det särskilt framhållas att eftersom den föreslagna bestämmelsen endast föreskriver en möjlighet, men ingen skyldighet, behöver emellertid utlämnande behörig myndighet, särskilt pröva om det är nödvändigt och proportionerligt att lämna ut personuppgifter som behandlas (2 kap. 4 § andra stycket och 22 § andra stycket brottsdatalagen). Utredningens bedömning är dock att dessa prövningar, som sker med stöd av den föreslagna

Sid 670(1101)

bestämmelsen, i regel bör utmynna i att det är nödvändigt och proportionerligt att lämna personuppgifterna.

Det finns inte några alternativa vägar att nå samma resultat som är mindre integritetskänsliga. De integritetshöjande bestämmelser (skyddsåtgärder) som finns är dessutom tillräckliga. Sammantaget får det integritetsintrång som förslaget innebär vid en intresseavvägning accepteras och anses vara godtagbart. Se vidare kapitel 9 för en övergripande integritetsanalys.

4.7 För att förslaget ska få fullt genomslag behöver även andra åtgärder vidtas

Utredningens bedömning: För att förslaget ska få fullt genomslag behöver andra åtgärder vidtas som inte rymts inom ramen för utredningens arbete.

Möjligheten att behandla de personuppgifter som får utbytas med stöd av förslaget behöver ses över. Det kan också finnas skäl att upphäva vissa sekretessbrytande bestämmelser.

Skälen för utredningens bedömning

Myndigheters behandling av personuppgifter

Den föreslagna bestämmelsen innebär inte någon ändring av de bestämmelser som i dag reglerar myndigheternas möjligheter att behandla personuppgifter. De begränsningar som finns i sådana bestämmelser kommer alltjämt att gälla.

Under utredningens arbete har vissa myndigheter framfört att utformningen av bestämmelsen kan få konsekvenser för möjligheterna att lämna ut uppgifter med stöd av den. CSN har i kontakter med utredningen meddelat att eftersom den föreslagna bestämmelsen i 10 kap. 15 a § OSL inte innebär en skyldighet utan en rätt att lämna ut uppgifter finns det inte stöd i ändamålsbestämmelsen i 4 § studiestödsdatalagen (2009:287) för personuppgiftsbehandlingen att lämna ut uppgifterna. Stöd måste därför hämtas i 4 a § studiestödsdatalagen. Enligt CSN väcks därvid frågan om ett utlämnande till en annan myndighet i enlighet med den föreslagna rätten enligt

Sid 67(1101)

10 kap. 15 a § i något fall kan vara oförenligt med det ändamål för vilket personuppgifterna samlades in, normalt för att handlägga ärenden. Härvid kan beaktas att regeringen i prop. 2019/20:113 *En mer ändamålsenlig dataskyddsreglering för studiestödsverksamheten* (s. 24) beträffande utlämnanden till utländska myndigheter, har anfört att utlämnande för ett syfte som helt saknar samband med studiestödsverksamheten, t.ex. för att ingå i en bedömning av om personen i fråga har rätt eller inte rätt till någon annan förmån eller liknande, inte vinner stöd i finalitetsprincipen. För att ge önskad tydlighet anser CSN att rätten att behandla personuppgifter enligt 4 § studiestödsdatalagen uttryckligen bör omfatta ändamålet att lämna ut uppgifter enligt de föreslagna bestämmelserna i 6 kap. 5 a § (se kapitel 5) och 10 kap. 15 a § OSL.

Även Försäkringskassan har till utredningen framfört att det finns en viss osäkerhet om allmänt formulerade bestämmelser om informationsskyldighet eller sekretessbrytande bestämmelser är sådana bestämmelser som avses i 114 kap. 24 § och 9 § andra punkten SFB, vilka ger Försäkringskassan stöd att lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

Utredningen konstaterar att det, för att förslagen ska tjäna sitt syfte och kunna tillämpas på det sätt som är avsett, finns behov av ändringar i vissa myndigheters registerförfattningar. Inom Regeringskansliet pågår arbete med några myndigheters registerförfattningar (se avsnitt 2.6.1). Det kan emellertid inte uteslutas att det finns begränsningar, motsvarande de som CSN och Försäkringskassan framför ovan, även för andra myndigheter vad avser möjligheten att dels behandla personuppgifter för att kunna lämna ut dem, dels möjligheten att lämna ut dem elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Det är även, i de fall då en mottagande myndighets personuppgiftsbehandling regleras i en särskild registerförfattning, nödvändigt att ändamålsbestämmelserna hos den mottagande myndigheten inte förhindrar att myndigheten kan ta emot personuppgifter som föreslås kunna utbytas.

Någon möjlighet att lämna förslag som omfattar en utvidgning av hur personuppgifterna får behandlas inom olika myndigheter har inte funnits inom ramen för utredningens uppdrag. Inte heller har utredningen förutsättningar att lämna förslag i samtliga fall där det föreligger begränsningar i myndigheters registerförfattningar för det utökade informationsutbytet som den föreslagna bestämmelsen

Sid 672(1101)

avser att möjliggöra. Det finns därför, enligt utredningens mening, skäl för regeringen att se över vilka övriga författningsändringar som är nödvändiga för att den föreslagna bestämmelsens syfte ska kunna uppnås.

Det kan finnas skäl att upphäva vissa bestämmelser

En ny sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. 15 a § OSL kan innebära att andra bestämmelser inte längre behövs och därför bör upphävas. Det finns därför, enligt utredningens mening, skäl för regeringen att se över vilka författningsändringar som är nödvändiga för att undvika att olika sekretessbrytande bestämmelsers tillämpningsområden överlappar varandra.

Sid 673(1101)

5 En utökad möjlighet att utbyta offentliga uppgifter

5.1 Bakgrund och gällande rätt

5.1.1 Behov av utökat informationsutbyte

Utredningen har i sin delrapport bedömt att uppgifter i större utsträckning behöver få lämnas på initiativ av den som förfogar över dem (se *bilaga 2* s. 176 f). Möjligheten att få lämna sekretessbelagda uppgifter på eget initiativ i större utsträckning behandlas i kapitel 4. Såsom redovisades i kapitel 4 är det vanligt att en myndighet inte alltid har kännedom om att en annan myndighet har uppgifter som är av betydelse för den förstnämnda myndigheten. Behovet av att lämna ut uppgifter på eget initiativ kan även omfatta uppgifter som inte är sekretessreglerade eller undantagna sekretess, dvs. offentliga uppgifter. Inom ramen för utredningens kartläggning har statliga myndigheter och kommuner framfört att de för sin handläggning behöver ett antal uppgifter som är offentliga. I vissa avseenden har det framförts att utbytet bör ske genom en uppgiftsskyldighet. Som exempel på behov av att i utökad utsträckning få del av uppgifter som i regel är offentliga kan nämnas uppgifter i utstationeringsregistret, beslut om rätt att vistas och arbeta i Sverige och avslag på ansökan om arbetstillstånd som personlig assistent. Vidare har CSN bl.a. framfört behov av vissa beslut som i regel är offentliga hos Försvarsmakten, Specialpedagogiska skolmyndigheten och statliga universitet och högskolor samt vissa uppgifter hos Sametinget.

I vissa fall är uppgifterna offentliga på grund av att uppgifterna inte är sekretessreglerade, i andra fall för att det finns ett undantag från sekretess för den aktuella uppgiften. Offentliga uppgifter kan redan i dag lämnas ut *på begäran* från en annan myndighet med stöd av 6 kap. 5 § OSL. Uppgifterna kan emellertid i regel inte lämnas ut

Sid 675(1101)

på den utlämnande myndighetens initiativ i den uträckning som det finns behov av eftersom det i vissa fall saknas rättslig grund t.ex. i form av en uppgiftsskyldighet.

5.1.2 Utlämnande av offentliga uppgifter på eget initiativ

Personuppgiftsbehandling

Myndigheters hantering av personuppgifter sker i regel helt eller delvist automatiserat. Ett utlämnande av personuppgifter måste vara förenligt med dataskyddsförordningen och dataskyddslagen med tillhörande förordning, eller i förekommande fall med brottsdatalagen och tillhörande förordning. Dessutom finns det i vissa fall tillämpliga registerförfattningar. En närmare redovisning av relevanta bestämmelser, grundläggande principer och krav finns i kapitel 4 under avsnitt 4.2.4. Där görs även en närmare genomgång av vad som anses med begreppet nödvändigt enligt dataskyddsförordningen och brottsdatalagen.

Den rättsliga grunden i 6 kap. 5 § OSL

I 6 kap. 5 § OSL regleras den allmänna skyldigheten för en myndighet att lämna ut uppgifter på begäran av en annan myndighet.[34] Skyldigheten gäller även när begäran görs av en annan självständig verksamhetsgren inom samma myndighet (8 kap. 2 § OSL). Enligt 6 kap. 5 § OSL ska en myndighet *på begäran* av en annan myndighet lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Bestämmelsen bryter 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 den efter en sekretessprövning av det befintliga skaderekvisitet kan lämnas ut eller att det finns en sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig. Skyldigheten gäller alla uppgifter som en myndighet förfogar över och är inte begränsad till uppgifter i allmänna handlingar.

[34] Angående vilka som omfattas av begreppet myndighet i OSL, se avsnitt 4.2.

5.2 Offentliga uppgifter bör utbytas mellan myndigheter i större utsträckning

Utredningens bedömning: Myndigheter bör i större utsträckning ges möjlighet att, till en annan myndighet på eget initiativ, lämna ut offentliga uppgifter som kan antas vara av betydelse för den andra myndighetens verksamhet. Detta skulle ge den mottagande myndigheten ett bättre underlag för sina beslut och bättre förutsättningar att effektivisera kontrollverksamheten. Det skulle även vara positivt för enskilda och företag samt ha positiva offentligfinansiella effekter.

Skälen för utredningens bedömning

Myndigheternas behov av utökat informationsutbyte

Många gånger är offentliga uppgifter, som exempelvis offentliga beslut som har fattas av en myndighet, av betydelse för en annan myndighet eller för en annan självständig verksamhetsgren inom samma myndighet. I samband med sin handläggning av ärenden kan de också erhålla uppgifter som är offentliga och som kan ha direkt betydelse för en annan myndighet eller självständig verksamhetsgrens beslutsfattande. I dag finns möjligheter att lämna ut sådan offentlig information om en annan myndighet begär att få del av uppgiften eller på eget initiativ om den som förfogar över uppgiften exempelvis omfattas av en uppgiftsskyldighet.

Utöver det behov av informationsutbyte som har kunnat förutses av lagstiftaren och som därför omfattas av en uppgiftsskyldighet kan olika situationer uppkomma där offentliga uppgifter som är av betydelse för en annan myndighets verksamhet, behöver utbytas. Det gäller även situationer när personuppgifter inte kan utbytas för att ändamålen med behandlingen, efter en prövning enligt finalitetsprincipen, är oförenliga. Den behövande myndigheten känner ofta inte heller till att uppgiften finns och vet då inte att det finns uppgifter som bör begäras ut. Som exempel kan nämnas att folkbokföringsverksamheten hos Skatteverket inom ramen för sin handläggning av ärenden av folkbokföring kan få del av uppgifter, där handläggaren kan konstatera att uppgiften visar eller tyder på att ett

Sid 677(1101)

skatteundandragande föreligger. Det kan t.ex. handla om att underlag som inkommit i samband med en anmälan om inflyttning där Skatteverket har att pröva om den enskilde har uppehållsrätt i Sverige visar att en arbetsgivare inte har gjort skatteavdrag från utbetalad lön.

Vidare kan det i ett ärende om efterkontroll framkomma att lönespecifikationer lämnas in till folkbokföringsverksamheten inte överensstämmer med de arbetsgivaravgifter eller skatteavdrag som arbetsgivaren redovisat. Enligt uppgift från Skatteverket förekommer det även att enskilda eller en representant för ett företag själv uppger att skatteundandragande pågår, t.ex. att någon arbetar svart, att det fuskas med personalliggare eller att en arbetsgivare underlåter att uppta delar av intäkterna från verksamheten i redovisningen.

Som ett ytterligare exempel kan nämnas Migrationsverkets beslut om rätt att vistas och arbeta i Sverige vilket har betydelse för bl.a. Arbetsförmedlingens beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder och Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut om bosättningsbaserade förmåner. Andra exempel, vilka har betydelse för CSN:s bedömning om rätt till studiestöd, är beslut som fattas av Försvarsmakten om rätt till dagersättning i samband med tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och för den som fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer samt uppgifter om statsbidrag för kortare studier i alfabetisering i samiska som förvaras hos Sametinget. Även vissa beslut om statsbidrag som fattas av Specialpedagogiska skolmyndigheten och vissa beslut om utbildningsbidrag som fattas av statliga universitet och högskolor har betydelse för CSN:s bedömning om rätt till studiestöd.

Behov av att i större utsträckning få utbyta offentliga uppgifter finns också för samverkande myndigheter inför planering av kontroller av arbetsplatser. Exempel på uppgifter som de samverkande myndigheterna har framfört behöver utbytas är namn och personnummer i utstationeringsregistret. Sådan information har bl.a. betydelse för att upptäcka personer som har varit i Sverige så länge att de ska beskattas i Sverige.

De efterfrågade uppgifterna är i normalfallet offentliga Sid 678(1101)

En del av de uppgifter som behöver utbytas är offentliga. Som exempel kan nämnas att de flesta uppgifter som förekommer i verksamhet som avser folkbokföring normalt sett är offentliga. Endast om det av särskild anledning kan antas att ett utlämnande av uppgifter om enskildas personliga förhållanden från en sådan verksamhet skulle kunna leda till skada eller men kan sådana uppgifter hemlighållas (22 kap. 1 § första stycket OSL).

Vad gäller Skatteverkets beskattningsverksamhet finns olika sekretessregler som gäller till skydd för en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (27 kap. 1 och 2 §§ OSL). Beslut, varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs, är emellertid som huvudregel undantagna från sekretess (27 kap. 6 § OSL). Även beslut i vissa ärendetyper som regleras i 27 kap. 2 § första och andra styckena OSL undantas från sekretess (27 kap. 2 § tredje stycket OSL). Det innebär att det inom Skatteverkets beskattningsverksamhet finns en stor mängd uppgifter som är undantagna från sekretess. Några exempel på uppgifter som andra myndigheter kan ha behov av är vissa uppgifter på skattekonton som t.ex. beslut om slutlig skatt, debiterad preliminärskatt, moms att betala eller att få tillbaka, beslutade arbetsgivaravgifter och avdragen skatt, anstånd med betalning av skatt och alla omprövningsbeslut på ovanstående grundbeslut. Även beslut om godkännande eller avslag på en ansökan att få bli godkänd för F-skatt, beslut om återkallelse av F-skatt och beslut om debitering av preliminärskatt för den som är godkänd för F-skatt är undantagna från sekretess och är således offentliga uppgifter som kan vara av betydelse för andra myndigheter.

Inom Kronofogdemyndigheten gäller sekretess enligt 34 kap. 1 § OSL inte uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten i pågående mål eller beslut. Det innebär att uppgifter om t.ex. en avhysning eller annan handräckning, en fordrings storlek eller det belopp som ska drivas in härigenom alltid är offentliga. Uppgifter om skatteskulder och socialförsäkringsavgifter på ett skattekonto omfattas av sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL (se HFD 2020 ref. 36). När beloppen förfaller till betalning och förblir obetalda överförs de per automatik (maskinellt) från Skatteverket till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Uppgifter om förfallna

Sid 679(1101)

samt obetalda skatteskulder och socialförsäkringsavgifter är därigenom offentliga hos Kronofogdemyndigheten enligt 34 kap. 1 § OSL.

Arbetsmiljöverket ansvarar för att förvalta ett nationellt register över utstationering.[35] En utstationerad arbetstagare är en person som skickas till ett annat land av sin arbetsgivare för att arbeta där under en begränsad tid. Utländska arbetsgivare som utstationerar arbetstagare till Sverige är bl.a. skyldiga att anmäla när utstationeringen sker. Uppgifter i utstationeringsregistret är inte sekretessreglerade och därför offentliga.

För Migrationsverkets del gäller sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. För beslut i ärenden gäller sekretessen enligt första och andra styckena endast för uppgifter i skälen (37 kap. 1 § första och tredje stycket OSL). Det innebär att beslut, med undantag för skälen, om uppehålls- och arbetstillstånd, återkallelsebeslut eller förlängning av uppehålls- och arbetstillstånd i normalfallet är offentliga. Motsvarande gäller beslut om att utfärda uppehållskort och EU-blåkort. Sekretess enligt 21 kap. 5 § OSL, vilken reglerar sekretess för utlänningars säkerhet, kan dock i vissa fall gälla även för uppgifter i beslutet.

Även de uppgifter som CSN uppgett sig ha behov av är offentliga i stor utsträckning. Vad gäller de uppgifter som CSN behöver från Försvarsmakten gäller sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden om uppgiften förekommer i ärende som angår bl.a. antagning till utbildning vid Försvarsmakten och skyldighet att tjänstgöra med totalförsvarsplikt samt uppskov med eller avbrott i sådan tjänstgöring (38 kap. 1 § första stycket OSL). För beslut i sådana ärenden gäller emellertid inte sekretess (38 kap. 1 § andra stycket OSL). Det innebär bl.a. att beslut om rätt till dagersättning i samband med tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt samt för den som fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer i regel är offentliga.

[35] I 12 § utstationeringslagen (1999:678) anges att en arbetsgivare ska anmäla en utstationering till Arbetsmiljöverket senast när en utstationerad arbetstagare påbörjar sitt arbete i Sverige. Se SOU 2019:25 *Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet*, s. 210–213 för en närmare beskrivning.

Sid 680(1101)

För att ovanstående uppgifter ska få utbytas på initiativ av den myndighet som förfogar över uppgifterna krävs som framgår av avsnitt 4.2.4 en rättslig grund.

Offentliga uppgifter bör få utbytas i större utsträckning på initiativ av den som förfogar över uppgiften

Utredningen konstaterar att uppgifter som är offentliga av lagstiftaren har bedömts vara av sådan karaktär att de inte ska omfattas av sekretess. Det finns redan i dag en skyldighet att lämna ut sådana uppgifter om en annan myndighet begär att få del av uppgifterna, så länge det inte hindrar arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). Uppgifterna, om de finns i allmänna handlingar, ska också på begäran lämnas ut till enskilda (6 kap. 4 § OSL). Enligt utredningens bedömning får det anses rimligt att myndigheter samt de organ som jämställs med myndigheter i OSL ges en generell möjlighet att också på eget initiativ utbyta offentliga uppgifter med andra myndigheter.

En utökad möjlighet för den myndighet som förfogar över uppgifterna att på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter skulle innebära att den myndighet vars verksamhet berörs, i större utsträckning får kännedom om uppgifter som har betydelse för den egna verksamheten. Det skulle leda till bättre beslutsunderlag och effektivare kontrollverksamhet hos den mottagande myndigheten. Det skulle också leda till en effektivare tillsyn för tillsynsmyndigheter, exempelvis Inspektionen för vård och omsorg. Den föreslagna bestämmelsen skulle vidare medföra ökade möjligheter för myndigheter att bistå varandra när det gäller att upptäcka omständigheter som kan leda till felaktiga beslut. Förslaget kan därutöver väntas leda till bättre förutsättningar för den offentliga förvaltningen att ta ett helhetsansvar för regelefterlevnaden, och kontroll över välfärdssystemen samt åtgärder för en mer effektiv förvaltning.

Utredningen bedömer att förslaget också skulle medföra fördelar för enskilda och företag. Om offentliga uppgifter i större utsträckning utbyts direkt mellan myndigheter innebär det en förenkling för enskilda och företag som då inte behöver lämna motsvarande uppgifter till flera myndigheter i samma omfattning som i dag. Det innebär dessutom att handläggningstiderna kan förkortas. Därutöver förutsätter allmänheten många gånger att myndigheter har

Sid 681 (1101)

kännedom om offentliga uppgifter som lämnats till en annan myndighet eller offentliga beslut som fattas av andra myndigheter, vilket inte alltid är fallet. Ett utökat utbyte av offentliga uppgifter torde därför också kunna leda till att risken för oavsiktliga fel, som beror på att enskilda och företag förutsätter att en myndighet har tillgång till uppgifter som lämnats till andra myndigheter, kommer att minska.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att det finns skäl att ge myndigheter samt andra organ som omfattas av OSL möjlighet att i större utsträckning utbyta uppgifter som är offentliga.

5.3 En ny bestämmelse införs som rättslig grund för att lämna ut offentliga uppgifter på eget initiativ

Utredningens förslag: En ny bestämmelse införs som gör det möjligt att i större utsträckning på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet.

Tillämpningsområdet begränsas till uppgifter som kan antas vara av betydelse för den mottagande myndighetens verksamhet. Bestämmelsen införs i 6 kap. 5 a § OSL.

Skälen för utredningens förslag

Det behövs en ny generell bestämmelse som rättslig grund för att lämna ut offentliga uppgifter på eget initiativ

Något hinder enligt sekretessregleringen att lämna ut offentliga uppgifter på eget initiativ finns inte. I dag är emellertid myndigheternas verksamhet i hög grad digitaliserad. I princip alla uppgifter som behöver utbytas behandlas alltså helt eller delvis elektroniskt inom myndigheterna.

Som framgår under avsnitt 4.2.4 får enligt dataskyddsförordningen insamlade personuppgifter visserligen behandlas för andra ändamål än de för vilka de samlades in, om de nya ändamålen inte är oförenliga med de ursprungliga ändamålen (finalitetsprincipen). För att en sådan vidarebehandling som ett utlämnande innebär ska vara tillåten, krävs en bedömning i varje enskilt fall. I de fall bedömningen

Sid 682(1101)

är att de nya ändamålen är oförenliga med de ursprungliga ändamålen behövs emellertid en rättslig grund för att informationsutbytet ska vara förenligt med dataskyddsförordningen. En bestämmelse i lag eller förordning med innebörden att en myndighet *ska* eller *får* lämna ut personuppgifter utgör en sådan rättslig grund. Vad gäller utlämnande av personuppgifter som samlats in inom ramen för brottsdatalagens tillämpningsområde gäller detta emellertid endast om det föreskrivs att uppgifter *ska* lämnas. När det gäller bestämmelser som innebär att uppgifter *får* lämnas ut behöver alltså utlämnade myndighet även säkerställa att utlämnandet är nödvändigt och proportionerligt.

Den rättsliga grunden som finns i 6 kap. 5 § OSL gör det endast möjligt att lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda om en annan myndighet *begär* att få del av uppgiften. För vissa offentliga uppgifter finns det rättslig grund för ett utlämnande om uppgiften omfattas av en bestämmelse om uppgiftsskyldighet eller en annan rättslig grund som innebär att uppgiften får lämnas ut (se avsnitt 4.2.4 och 5.1.2).

Utredningen menar att offentliga uppgifter i större utsträckning bör kunna utbytas mellan myndigheter och andra organ som omfattas av OSL. Som framgår av de ovan redovisade behoven finns det, utöver behovet att utbyta uppgifter som är sekretessbelagda och som behandlas i kapitel 4, behov av att lämna ut uppgifter som är offentliga på initiativ av den som förfogar över uppgiften. I vissa fall saknas rättslig grund. Det behövs därför en ny bestämmelse som gör det möjligt för den som förfogar över uppgiften att på eget initiativ lämna ut uppgifter till en annan myndighet i större utsträckning. Den föreslagna bestämmelsen innebär att hanteringen för myndigheter förenklas och det blir tydligare för enskilda vad de insamlade uppgifterna kan komma att användas till. Detta gäller även i de fall uppgifterna får lämnas ut på grund av att de inte är oförenliga med de ursprungliga ändamålen.

De behov av offentliga uppgifter som utredningen har identifierat i delrapporten är sådana som främst syftar till att säkerställa korrekta beslutsunderlag hos statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen eller för samverkan vid kontroll av arbetsplatser. Utredningen konstaterarar därutöver att även andra än utbetalande eller samverkande myndigheter kan ha uppgifter som är av betydelse för

Sid 683(1101)

andras verksamheter. Omständigheterna i olika ärenden kan variera och det kan också finnas andra offentliga uppgifter hos olika myndigheter som kan ha betydelse för andra myndigheters verksamheter. Utredningen anser därför att bestämmelsen inte bör begränsas till vissa särskilt angivna myndigheter i syfte att motverka felaktiga utbetalningar eller för att samverka vid arbetsplatsbesök. Möjligheten att lämna ut offentliga uppgifter bör därför gälla för alla som omfattas av OSL på motsvarande sätt som den befintliga bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL.

Bestämmelsen omfattar endast uppgifter som kan antas ha betydelse för en annan myndighets verksamhet

För att motverka en omotiverad spridning av offentliga uppgifter som, när de sammanställs och behandlas tillsammans med andra uppgifter, kan anses utgöra ett intrång i den personliga integriteten, bör bestämmelsens räckvidd begränsas.

Utredningen anser att en förutsättning för att uppgifterna ska få lämnas är att uppgifterna *kan antas ha betydelse för en annan myndighets verksamhet.* Motsvarande skäl att i nu föreslagna bestämmelse, som rör uppgifter som inte är sekretessbelagda, ange författningsreglerad verksamhet anser inte utredningen föreligger. Avgränsningen innebär att offentliga uppgifter kommer att kunna lämnas ut där omständigheterna är sådana att uppgifterna kan antas ha betydelse för att t.ex. inleda eller kontrollera ärenden som den mottagande myndigheten handlägger. Att uppgifterna kan antas ha betydelse för en annan myndighets verksamhet innebär också att möjligheten att lämna ut offentliga uppgifter på eget initiativ kommer att omfatta fall där uppgifterna kan antas ha betydelse för registrering, t.ex. hos Bolagsverket. Det innebär att offentliga beslut om arbetstillstånd, skatter och avgifter samt beslut om tillstånd att yrkesmässigt bedriva verksamhet enligt LSS och enligt SoL kommer kunna lämnas ut på den utlämnande myndighetens initiativ. Detta under förutsättning att uppgifterna kan antas ha betydelse för den mottagande myndighetens verksamhet. Bestämmelsens tillämpningsområde avgränsas dessutom genom att endast de personuppgifter som är tillåtna att behandla enligt dataskyddsregleringen får utbytas elektroniskt.

Sid 684(1101)

Kravet på att uppgiften kan antas ha betydelse för den mottagande myndigheten innebär att offentliga uppgifter inte kommer att spridas fritt mellan myndigheter utan den utlämnande myndigheten måste göra en bedömning av den mottagande myndighetens behov. Formuleringen *kan antas* innebär emellertid att tröskeln för vilka situationer offentliga uppgifter får utbytas på initiativ av den utlämnande myndigheten är lågt satt. Bestämmelsen avser emellertid endast att åstadkomma lättnader vid utbyte av offentliga uppgifter. Det handlar också om uppgifter som får lämnas ut till enskilda. Utredningen bedömer därför att kraven på uppgiftens betydelse är tillräcklig.

Det är den mottagande myndigheten som har kunskap om vilka uppgifter som i det enskilda fallet kommer att ha betydelse, varför det många gånger inte kommer vara möjligt för den utlämnande myndigheten att i förväg avgöra vilken betydelse uppgiften kommer att få. I vissa fall kommer det vara uppenbart att uppgiften i ett enskilt fall kan antas ha betydelse. Så är t.ex. fallet med uppgifter som behöver utbytas i samband med samverkan där myndigheterna arbetar tillsammans och har en löpande dialog. I andra fall, och om utlämnandet avser en större mängd offentliga uppgifter som rutinmässigt behöver utbytas, får det förutsättas att myndigheterna i samråd med varandra, gemensamt tar fram lämpliga former för att tillse att relevanta uppgifter utbyts. Myndigheterna bör dessutom, vid mer rutinmässiga utbyten, genom överenskommelser och rutiner säkerställa att endast uppgifter som kan antas vara av betydelse för den mottagande myndigheten utbyts.

Den nu föreslagna bestämmelsen innebär inte en skyldighet att på eget initiativ lämna ut uppgifter

Bestämmelsen innebär att uppgifter får lämnas ut om de kan antas vara av betydelse för en annan myndighets verksamhet. Det skulle kunna hävdas att föreslagen begränsning är onödig. Enligt utredningens mening innebär emellertid en generell bestämmelse formulerad som en skyldighet att lämna ut uppgifter på eget initiativ en större spridning av uppgifter som senare kan visa sig inte ha betydelse för den mottagande myndigheten. En generell bestämmelse formulerad som en skyldighet skulle också kunna bli betungande för många myndigheter. Bestämmelsen har därför formu-

Sid 685(1101)

lerats på ett sådant sätt att den ger en möjlighet och inte en skyldighet att lämna uppgifter på eget initiativ.

I samband med att myndigheterna framfört behov av utökat informationsutbyte har flera av dem ansett att den utlämnande myndigheten bör ges en skyldighet att lämna vissa uppgifter som är offentliga på eget initiativ. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter är ett sätt att reglera ett ofta förekommande informationsutbyte och att tillförsäkra en verksamhet de uppgifter som behövs i den mottagande myndighetens verksamhet. Flera av de uppgifter som myndigheterna har framfört ett behov av är sådana som skulle kunna regleras genom en uppgiftsskyldighet.

Utredningen konstaterar emellertid att ett stort antal uppgiftsskyldigheter har vuxit fram över tid och att regelverket därför blivit svåröverskådligt.[36] Utredningen har därför haft som utgångspunkt att lämna mer generellt hållna förslag. Bestämmelsen bör dessutom ge utrymme för både informationsutbyte i enskilda fall och rutinmässigt informationsutbyte.

Något hinder för ett ofta förekommande rutinmässigt informationsutbyte med stöd av bestämmelsen finns således inte. Som exempel på uppgifter som behöver utbytas regelmässigt kan lyftas fram att CSN har behov att få del av uppgifter om vissa beviljade bidrag från Sametinget, Specialpedagogiska skolmyndigheten och från Statliga universitet och högskolor för ett stort antal personer som ansöker om studiestöd. Detsamma gäller uppgifter i vissa beslut från Försvarsmakten. Bestämmelsen ger därmed CSN och dessa myndigheter rättsliga förutsättningar att skapa ett informationsutbyte där dessa myndigheter meddelar CSN t.ex. om vilka personer som har beviljats aktuella bidrag eller dagersättning i samband med tjänstgöring eller utbildning vid Försvarsmakten. Motsvarande gäller för de offentliga uppgifter som Inspektionen för vård och omsorg anser bör omfattas av uppgiftsskyldigheter.[37]

Utredningen bedömer att de framförda behoven av utökat informationsutbyte bäst kan tillgodoses genom att den utlämnande myndigheten ges en möjlighet att lämna uppgifter på eget initiativ samtidigt som kravet på att uppgifterna kan antas vara av betydelse för den mottagande myndighetens verksamhet tillgodoser kravet på

[36] För en redogörelse för aktuella uppgiftsskyldigheter se *bilaga 2*, s. 41–54.
[37] För en redovisning av Inspektionen för vård och omsorgs framförda behov se *bilaga 2*, s. 127–136.

Sid 686(1101)

uppgiftsminimering. Några skäl att låta dessa uppgifter omfattas av en särskilt författningsreglerad skyldighet för den utlämnande myndigheten anser utredningen därför inte vara nödvändig. Som anges ovan bör myndigheterna i stället genom överenskommelser och rutiner säkerställa att andra myndigheter, för vilka uppgifterna regelmässigt har betydelse, får tillgång till de offentliga uppgifter som med stöd av den föreslagna bestämmelsen får utbytas.

Författningsförslag

Förslaget innebär att en ny paragraf, 6 kap. 5 a § införs i OSL.

5.4 Bevarande och gallring

Utredningens bedömning: Det krävs inga ytterligare bestämmelser med anledning av förslagen för hantering av frågor om bevarande och gallring. Befintliga bestämmelser gäller för bevarande och gallring av inkomna allmänna handlingar och uppgifter med anledning av förslaget.

Skälen för utredningens bedömning

De handlingar som inkommer till en mottagande myndighet utgör allmänna handlingar där. Arkivlagen och tillhörande förordning samt av Riksarkivet meddelade föreskrifter om gallring innehåller bestämmelser om bevarande och gallring av allmänna handlingar. Med gallring avses förstöring av allmänna handlingar eller uppgifter i allmänna handlingar.[38] Därutöver finns bl.a. bestämmelser om längsta tid för bevarande (gallring) i myndigheters registerförfattningar med tillhörande förordningar.

För bevarande respektive gallring av de uppgifter som nu föreslås utbytas gäller normal hantering av uppgifter som inkommer till de olika verksamheterna. Detta innebär att om uppgifterna utbyts mellan myndigheter, kommer de att utgöra allmänna handlingar, eller del av allmän handling, även hos den mottagande myndigheten

[38] Jfr t.ex. 2 kap. 1 § RA-FS 2009:1 Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling).

Sid 687(1101)

och därmed även omfattas av gällande regler för gallring av allmänna handlingar och uppgifter i allmänna handlingar.

Utredningen bedömer att gällande regler om bevarande och gallring är tillräckliga och att det inte behöver införas några nya bestämmelser i det avseendet. Riksarkivet är bemyndigat att utfärda såväl generella som myndighetsspecifika gallringsföreskrifter vid behov.

5.5 Skyddet för den enskildes personliga integritet

Utredningens bedömning: Förslaget är förenligt med skyddet för den enskildes personliga integritet.

Den personuppgiftsbehandling som den föreslagna bestämmelsen ger upphov till är förenligt med dataskyddsförordningen och brottsdatalagen.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen bedömer att ett utökat informationsutbyte av offentliga uppgifter i enlighet med förslaget är förenligt med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Bestämmelsens tillämpningsområde har begränsats vilket innebär att en omotiverad spridning av offentliga uppgifter motverkas.

Förslaget omfattar endast uppgifter som lagstiftaren har ansett inte ska skyddas av sekretess hos den utlämnande myndigheten. Efter ett utlämnande kommer de bestämmelser om sekretess som gäller hos den mottagande myndigheten bli tillämpliga. I den uträckning som uppgifterna efter ett utlämnande tillförs ett ärende hos den mottagande myndigheten kommer uppgifterna att omfattas av samma sekretesskydd som finns hos myndigheten i det ärende som uppgiften tillförs. Det finns, enligt utredningens bedömning, därför ett tillfredsställande skydd för uppgifterna även efter att de har lämnats ut. Den föreslagna bestämmelsen innebär inte heller någon ändring av de bestämmelser som i dag reglerar myndigheternas möjligheter att behandla personuppgifter. Det är därför viktigt att framhålla att de begränsningar som finns i sådana bestämmelser alltjämt kommer att gälla.

Sid 688(1101)

Utredningen förutsätter att uppgifterna kommer att utbytas elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Syftet med utredningens förslag om utökat utbyte av offentliga uppgifter mellan myndigheterna handlar om att säkerställa att myndigheter får tillgång till uppgifter som de behöver för sin verksamhet. Det innebär att ett utökat utbyte av uppgifter inte innebär att arten av de personuppgifter som myndigheterna kommer att behandla förändras, dock kan mängden uppgifter öka. Den kartläggning som utredningen gjort har visat att myndigheterna har ett konkret behov av att i större utsträckning, på eget initiativ, få lämna ut uppgifter som kan vara av betydelse för att en annan myndighet inte ska fatta ett felaktigt beslut eller för att åtgärda ett tidigare felaktigt beslut.

Genom kravet på att uppgifterna ska antas vara av betydelse för den mottagande myndigheten är behandlingen en nödvändig och proportionerlig åtgärd för att säkerställa dessa allmänna intressen. Behandlingen bidrar vidare till att effektivisera tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen. Den är därmed tillåten på så sätt som krävs enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen. På samma sätt som anges i avsnitt 4.6 gäller att ett utlämnande av personuppgifter som behandlas av brottsbekämpande myndigheter ska föregås av att utlämnande behörig myndighet prövar om det är nödvändigt och proportionerligt att lämna ut personuppgifterna (2 kap. 4 andra stycket och 22 § andra stycket brottsdatalagen). Utredningens bedömning är dock att dessa prövningar, som sker med stöd av föreslagen bestämmelse, i regel bör utmynna i att det är nödvändigt och proportionerligt att lämna personuppgifterna.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att skyddet för personuppgifter, som är offentliga, kommer att vara tillfredsställande efter ett utlämnande. Förslaget möjliggör ett utökat utbyte av personuppgifter av samma slag som i flera fall kan utbytas i dag samtidigt som det bidrar till att möta ökade krav på en effektivare ärendehandläggning. Att myndigheterna på eget initiativ samverkar och hjälps åt genom att lämna ut uppgifter som är av betydelse för en annan myndighet är dessutom en angelägenhet för hela samhället. Det integritetsintrång förslaget innebär får därför vid en intresseavvägning accepteras och anses vara godtagbart. Se vidare kapitel 9 för en övergripande integritetsanalys.

Sid 689(1101)

5.6 För att förslaget ska få fullt genomslag behöver även andra åtgärder vidtas

Utredningens bedömning: För att förslaget ska få fullt genomslag krävs ändringar i registerförfattningar vilka inte ryms inom ramen för utredningens arbete.

Skälen för utredningens bedömning

I kartläggningen av myndigheternas behov har CSN framfört att de har rätt att behandla personuppgifter som Sametinget kan komma att lämna i de fall en studerande har antagits till en utbildning som ger rätt till studiemedel eller om ett ärende om studiestöd är aktuellt hos CSN (4 § 1 studiestödsdatalagen). Motsvarande gäller för uppgifter som har efterfrågats från Specialpedagogiska skolmyndigheten och statliga universitet och högskolor. CSN kommer dock även ta emot uppgifter om personer som inte förekommer i ärende hos CSN. För att CSN ska ha rätt att behandla personuppgifter avseende personer som har beviljats aktuella bidrag av Sametinget, Specialpedagogiska skolmyndigheten eller statliga universitet och högskolor, men som inte förekommer i ett ärende om studiemedel hos CSN fordras enligt CSN att myndigheten får behandla personuppgifter för ändamålet att förbereda handläggningen (4 § 3 studiestödsdatalagen).

Vilka personuppgifter som CSN får behandla för att förbereda ärenden om studiemedel anges närmare i 2 § 2 och 4 § studiestödsdataförordningen (2009:321). Av bestämmelserna följer ingen rätt för CSN att behandla uppgifter om att en viss person beviljats nu aktuella bidrag för att förbereda handläggningen. CSN bedömer således att myndigheten inte har rätt att behandla aktuella personuppgifter om beviljade bidrag från Sametinget, Specialpedagogiska skolmyndigheten eller statliga universitet och högskolor beträffande personer som inte förekommer i ett ärende om studiemedel hos CSN. För att sådan rätt ska föreligga behövs en justering i 2 § 2 och tillägg till 4 § 1 studiestödsdataförordningen.

För att behovet av utökat informationsutbyte ska tillgodoses bör därför frågan om vilka personuppgifter som CSN ska få behandla i den förberedande handläggningen ses över. Vidare har CSN lyft

Sid 690(1101)

fram vissa andra begränsningar i myndighetens möjlighet att lämna ut uppgifter med stöd av såväl den föreslagna 10 kap. 15 a § och 6 kap. 5 a § OSL. Behovet att se över detta samt frågan om behovet att se över mottagande myndigheters rättsliga förutsättningar att behandla personuppgifter som tas emot från en utlämnande myndighet behandlas i avsnitt 4.7.

Sid 691(1101)

6 En utökad uppgiftsskyldighet i vissa fall

Sid 692(1101)

6.1 Bakgrund och gällande rätt

6.1.1 Behov av utökat informationsutbyte

Av utredningens kartläggning av statliga myndigheters, kommuners, och arbetslöshetskassors behov av ytterligare uppgifter (se *bilaga 1* och *2* s. 85–136) framgår att vissa av de tillfrågade anser att fler uppgifter bör utbytas med stöd av en uppgiftsskyldighet för den utlämnande myndigheten. Det har till utredningen också framförts att detaljerade uppgiftsskyldigheter i vissa fall har avgränsats på ett sätt som hindrar att uppgifter som behövs i ett ärende lämnas ut.

Utredningen bedömer att behovet av ett utökat informationsutbyte i flera fall kommer att tillgodoses genom de förslag som redovisats i kapitel 4 och 5. Förslagen innebär att den myndighet som förfogar över uppgifterna ges en möjlighet att på eget initiativ eller efter begäran lämna ut uppgifter som behövs för en annan myndighets eller kommuns verksamhet. Den sekretessbrytande bestämmelse som utredningen föreslår i kapitel 4 är emellertid begränsad och kommer till exempel inte att bryta den sekretess som gäller inom kommunernas socialtjänst enligt 26 kap. 1 § OSL. Den föreslagna bestämmelsen innebär inte heller en skyldighet att lämna ut uppgifter på eget initiativ.

Bland de behov som framförts till utredningen finns uppgifter, såväl offentliga som sekretessbelagda, där utredningen redan på förhand kan konstatera att den mottagande myndighetens behov regelmässigt väger tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. Det handlar om uppgifter som rutinmässigt behöver utbytas i vissa ärenden som Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten handlägger. De uppgifter som utredningen

Sid 693(1101)

anser bör omfattas av en särskilt författningsreglerad uppgiftsskyldighet framgår av nedanstående tabell.

Tabell 6.1 Uppgifter som behöver utbytas med stöd av en särskilt reglerad uppgiftsskyldighet

Behövande myndighet	Myndighet som förfogar över uppgiften	Uppgift om
Arbetsförmedlingen	Skatteverket	Ett sökande företag och om arbetssökandes inkomster
	CSN	En arbetssökandes studiestöd
	Migrationsverket	En arbetssökandes rätt att vistas och arbeta i Sverige
CSN	Arbetsförmedlingen	Uppgifter som har betydelse för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) eller lagen (2017:527) om studiestartsstöd
	Migrationsverket	Uppgifter som har betydelse för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) eller lagen (2017:527) om studiestartsstöd
Försäkringskassan	Kommuner	Insatser enligt SoL upphör eller ändras för någon som har pågående ersättning[39]
Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten	Migrationsverket	Utvisning, avvisning, att uppehållstillstånd löpt ut och att den enskilde inte ansökt om nytt tillstånd samt avslag på ansökan om arbetstillstånd

Källa: Utredningen egen sammanställning.

Flera av ovanstående uppgifter kan redan i dag, efter sedvanlig sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, lämnas ut i enskilda fall. Generalklausulens tillämpningsområde är emellertid begränsat och är inte heller tänkt att användas för ett mer rutinmässigt informationsutbyte. Någon författningsreglerad uppgiftsskyldighet avseende ovanstående uppgifter finns inte i dag.

[39] Motsvarande behov har framförts av Pensionsmyndigheten som uppgett att de behöver uppgifterna för beslut om bosättningsbaserade förmåner enligt SFB i form av t.ex. efterlevandeförmån för barn, bostadstillägg och garantipension/äldreförsörjningsstöd.

6.1.2 Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter

Bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL

I 10 kap. 28 § OSL finns en bestämmelse som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Det är alltså fråga om en generell regel om att föreskrift i lag eller förordning om utbyte av uppgifter mellan myndigheter ska kunna ske utan hinder av sekretessregleringen. Något lagligt hinder mot att regeringen genom förordning medger att annars sekretessbelagda uppgifter lämnas ut myndigheter emellan finns därmed inte.

Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter bygger på överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och huruvida den mottagande myndighetens behov generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. En avvägning mellan skyddsaspekterna och den mottagande myndighetens behov ska vid sådana sekretessgenombrott kunna göras i förhållande till varje utlämnande myndighet (jfr prop. 2020/21:160 *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 25). Bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter är alltså ett sätt för lagstiftaren att särskilt reglera ett ofta förekommande informationsutbyte och att tillförsäkra en verksamhet de uppgifter som behövs i den mottagande myndighetens verksamhet. Om en myndighet enligt lag eller förordning är skyldig att lämna uppgifter till en annan myndighet bryts sålunda sekretesskyddet med stöd av 10 kap. 28 § OSL.[40]

För utlämnandet är det inte nödvändigt att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet har utformats med tanke på att uppgifterna ska vara sekretessbelagda. Såväl offentliga som sekretessbelagda uppgifter kan omfattas av en uppgiftsskyldighet. Däremot ska bestämmelsen uppfylla vissa krav på konkretion. Den kan:

- ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag,
- gälla en viss myndighets rätt att ta del av uppgifter i allmänhet, eller

[40] Det finns bestämmelser som anger att 10 kap. 28 § första stycket OSL inte ska tillämpas i vissa fall. Det gäller bl.a. uppgifter som erhållits genom internationella avtal och som är sekretessbelagda enligt 15 kap. 1 a §, 27 kap. 5 § eller 34 kap. 4 § OSL.

Sid 695(1101)

– avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information (prop. 1979/80:2 Del A s. 322).

Sekretessen bryts endast om det rör sig om en skyldighet att lämna ut uppgifter, dvs. att en uppgift ska och inte bara får lämnas ut. En allmän bestämmelse om serviceskyldighet eller reglerna i 6 kap. 5 § OSL och 8 § FL är alltså inte tillräckliga för att 10 kap. 28 § OSL ska bli tillämplig.

Uppgiftsskyldigheter mellan olika statliga och kommunala myndigheter och arbetslöshetskassor

Uppgiftsskyldigheter mellan de nu aktuella myndigheterna finns såväl i egna lagar som i andra lagar och förordningar som reglerar annat än informationsutbyte. Om en bestämmelse om uppgiftsskyldighet är tillämplig innebär det att såväl uppgifter som är sekretessbelagda som offentliga *ska* lämnas ut. Bestämmelserna kan vara begränsade på ett sådant sätt att uppgiftsskyldigheten uppstår först när en myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa begärt att få ta del av uppgiften. Vidare kan bestämmelserna variera i konkretion.

I likhet med myndigheterna har utredningen noterat att vissa bestämmelser om uppgiftsskyldighet innehåller detaljerade uppräkningar av vilka uppgifter som mottagande myndighet får ta del av medan andra är mer generellt formulerade. Utöver den underrättelseskyldighet som följer av FUT-lagen, och den uppgiftsskyldighet som följer av LUS finns ett stort antal uppgiftsskyldigheter i andra lagar och förordningar. En genomgång av relevanta uppgiftsskyldigheter finns i utredningens delrapport (se *bilaga 2*, s.41–54).

6.2 Inledande överväganden

För att det ska vara möjligt att tillgodose de behov av effektiv informationsinhämtning som framförts behöver uppgifterna, om de är sekretessbelagda, utbytas med stöd av sekretessbrytande bestämmelser. Det kan ske med stöd av särskilda sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL eller med stöd av 10 kap. 28 § OSL i kombination med uppgiftsskyldigheter i andra lagar eller förordningar.

Sid 696(1101)

En uppgiftsskyldighet ska uppfylla vissa krav på konkretion och många bestämmelser tar sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag och innehåller därför detaljerade uppräkningar av vilka uppgifter som ska lämnas. Vilka uppgifter som behövs i varje enskilt ärende kan emellertid variera, så också vem som förfogar över uppgiften. Det är därför inte möjligt att föreslå uppgiftsskyldigheter som helt täcker det behov av uppgifter som mottagarna kan ha. Utredningen menar att dagens detaljerade uppgiftsskyldigheter i vissa fall hindrar att uppgifter som behövs i ett ärende lämnas ut trots att det borde anses motiverat ur integritetshänseende att de lämnas ut. Uppgiftsskyldigheterna bör därför i så stor utsträckning som möjligt i stället konkretiseras utifrån en *viss myndighets* rätt att ta del av uppgifter, eller avse en skyldighet för en *viss myndighet* att lämna andra myndigheter information.

6.3 Uppgiftsskyldighet gentemot Arbetsförmedlingen

6.3.1 En ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet införs

Utredningens förslag: En ny bestämmelse införs i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Bestämmelsen innebär att Migrationsverket, Skatteverket och CSN på begäran av Arbetsförmedlingen ska lämna uppgifter som är av betydelse för ett ärende inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Skälen för utredningens förslag

Arbetsförmedlingens uppdrag framgår av 1–4 §§ förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. I myndighetens uppdrag ingår bland annat att verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft samt bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt. Verksamheten ska utformas så att den bedrivs effektivt, enhetligt och rättssäkert. Arbetsförmedlingen ska även säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs.

Arbetsförmedlingens behov av uppgifter från Migrationsverket

Av utredningens kartläggning framgår att Arbetsförmedlingen behöver uppgifter som de i dag inte kan få del av från Migrationsverket för att kontrollera en arbetssökandes rätt att vistas och arbeta i Sverige. Det nuvarande regelverket medför att personer utan rätt att arbeta och vistas i Sverige kan vara inskrivna vid Arbetsförmedlingen. För personer som blir av med sin rätt att arbeta och vistas i Sverige finns likaså fortsatt möjlighet att vara inskriven. Det finns enligt utredningens bedömning därför en risk att personer som är inskrivna också erhåller stöd på felaktiga grunder. Eftersom det finns inskrivna personer utan rätt att arbeta och vistas i Sverige behövs information som möjliggör kontroller vid beslut om arbetsmarknadspolitiska program samt löpande kontroller under tiden som en person deltar i sådant program.

Förutom risken att Arbetsförmedlingens resurser används fel finns det också en risk att även andra aktörer, såsom till exempel arbetslöshetskassorna vid sin handläggning av arbetslöshetsersättning, eller Försäkringskassan vid utbetalning av aktivitetsstöd, gör felaktiga utbetalningar. Därutöver är det inte rimligt att Arbetsförmedlingen, även om arbetsgivare har en egen skyldighet att kontrollera sina anställdas rätt att arbeta i Sverige, anvisar personer som inte får arbeta i Sverige till arbetsgivare.

Utredningen anser att det är nödvändigt att Arbetsförmedlingen kan ta del av uppgifter från Migrationsverket om rätten att arbeta och vistas i Sverige inför de beslut som myndigheten fattar. Eftersom status för rätten att arbeta och vistas i landet kan ändras bör Arbetsförmedlingen också löpande kunna ta del av uppgifter om förändringar av de förutsättningar som förelåg vid beslutstillfället.

Arbetsförmedlingens behov av uppgifter från Skatteverket

Av kartläggningen framgår att Arbetsförmedlingen vid handläggningen av arbetsmarknadspolitiska stöd från Skatteverket behöver ta del av uppgifter om företag som arbetssökande har anvisats till. Arbetsgivarstöden ska betalas ut först efter att arbetsgivaren betalat lön och sociala avgifter. Enligt Arbetsförmedlingen förekommer det att arbetsgivare saknar möjlighet att själva bära sina lönekostnader.

Sid 698(1101)

Genom arbetsgivarstödet finansieras i sådana fall en verksamhet som inte bär sig själv, vilket inte är syftet med stöden.

Utredningen anser att Arbetsförmedlingen behöver ges förutsättningar att, innan beslut fattas, kunna kontrollera de uppgifter som lämnas till Arbetsförmedlingen för att bedöma om förutsättningarna för att erhålla stöd är uppfyllda. Uppgifter som enligt utredningens bedömning kan behövas är uppgifter om det sökande företagets omsättning, antalet betalningsmottagare som ett företag redovisar i arbetsgivardeklaration, beslutade underlag för arbetsgivaravgifter och arbetsgivaravgifter per redovisningsperiod. Det kan också handla om uppgifter som visar om en arbetssökande har inkomster och vem som redovisat ersättningen. Uppgifterna är, enligt utredningens mening, av betydelse för att bedöma att det är en pågående seriös verksamhet och att företaget kan antas ha förutsättningar att betala ut löner till sina anställda.

Uppgifterna är också av betydelse för att säkerställa att en arbetssökande verkligen är att betrakta som arbetslös och för att följa upp att deklarerad inkomst motsvarar den inkomst som Arbetsförmedlingen betalat ut stöd för. Utredningen anser att Arbetsförmedlingen har behov att få reda på om det utgår full arbetsgivaravgift för en anställd. Om avgiften är nedsatt, exempelvis på grund av olika subventioner för unga arbetstagare eller om ett företag erhållit stöd för korttidsarbete för viss personal, och Arbetsförmedlingen inte får uppgift om detta kan anställningsstöd utgå med ett för högt belopp i förhållande till de arbetsgivaravgifter som faktiskt har betalats in.

Arbetsförmedlingens behov av uppgifter från CSN

Arbetsförmedlingen behöver, för att kunna kontrollera lämnade uppgifter, få del av uppgift om en arbetssökande är registrerad för studier. CSN har uppgifter om att arbetssökande har beviljats studiestöd, för vilka studier, under vilken period och i vilken omfattning. Utbetalning av studiestöd sker först när det är styrkt att den studerande har påbörjat sina studier. En uppgift om att studiestöd har börjat betalas ut visar därmed att den studerande har påbörjat sina studier. En studerande som avbryter sina studier förlorar rätten till studiestöd för tiden efter avbrottet. CSN har även uppgift om att ett beslut om studiestöd har ändrats till följd av avbrutna

Sid 699(1101)

studier. I dag meddelar den enskilde själv Arbetsförmedlingen om påbörjade studier. Eftersom Arbetsförmedlingen inte får del av uppgifter om studier innebär det en risk för att en person både studerar och erhåller stöd i form av något arbetssökandeprogram. I syfte att ge Arbetsförmedlingen ett bättre beslutsunderlag bör, enligt utredningens mening, uppgifter om beviljat och utbetalat studiestöd på ett effektivt sätt kunna lämnas ut till Arbetsförmedlingen.

En uppgiftsskyldighet för CSN, Migrationsverket och Skatteverket gentemot Arbetsförmedlingen bör införas

Utredningen bedömer att ovanstående uppgifter från Migrationsverket, Skatteverket och CSN, utan hinder av sekretess, ska kunna lämnas ut för att ge Arbetsförmedlingen bättre förutsättningar att fatta korrekta beslut i enlighet med sitt uppdrag.

Flera av de uppgifter som Arbetsförmedlingen har behov av att ta del av från Migrationsverket är offentliga uppgifter. En betydande del av behovet består dock av uppgifter som i regel kommer vara sekretessbelagda (37 kap. 1 § OSL). De uppgifter som Arbetsförmedlingen behöver ta del av hos Skatteverket omfattas av sekretess (27 kap. 1 § OSL). Sekretessen gäller emellertid inte för vissa beslut (27 kap. 2 § tredje stycket och 6 § OSL). Även de uppgifter som Arbetsförmedlingen behöver få ta del av hos CSN kan vara sekretessbelagda (28 kap. 9 § OSL). Sekretess i ärende om studiestöd gäller emellertid inte beslut i ärende, med undantag för om ärendet gäller studiestöd under sjukdom. Utöver de uppgifter som förekommer i CSN:s beslut kan det finnas enstaka uppgifter, eller uppgifter avseende enstaka personer i andra handlingar hos CSN, som Arbetsförmedlingen har behov av som kan vara sekretessbelagda. Ett exempel på uppgifter som inte återfinns i beslut om studiestöd och som omfattas av 28 kap. 9 § första stycket OSL är uppgifter om att ett beslut har börjat verkställas, dvs. att CSN har börjat betala ut studiestöd.

I 25 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare finns en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för Migrationsverket. Bestämmelsen medför att Migrationsverket till Arbetsförmedlingen ska lämna de uppgifter som har betydelse för ärenden om etableringsinsatser. Vidare finns det för beräkning och kontroll av ett flertal stöd som Arbetsförmedlingen hanterar en

Sid 700(1101)

uppgiftsskyldighet för Skatteverket i 8 c § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, här förkortad SdbF. Enligt bestämmelsen ska uppgifter lämnas ut till Arbetsförmedlingen från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för beräkning eller kontroll av stöd till arbetsgivare enligt förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb, förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd eller förordningen (2013:1157) om stöd för yrkesintroduktionsanställningar. De uppgifter som ska lämnas ut med stöd av bestämmelsen är uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Arbetsförmedlingen hanterar ett flertal stöd utöver de som omfattas av ovanstående uppgiftsskyldigheter. För uppgifter som har betydelse för andra stöd finns inte några motsvarande sekretessbrytande bestämmelser. Uppgifterna kan dock, efter sedvanlig sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, lämnas ut i enskilda fall. För att Arbetsförmedlingen ska kunna kontrollera att de uppgifter som en sökande lämnar i sin ansökan är riktiga anser utredningen att Arbetsförmedlingen även behöver få ta del av uppgifter som har betydelse för andra stöd som myndigheten handlägger.

Utredningen bedömer att behovet av att kunna kontrollera uppgifter som ligger till grund för ett ärende inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen hos de utlämnande myndigheterna skyddar. Det handlar också om ett informationsutbyte som kan antas behöva ske relativt ofta. Utredningen anser därför att det bör införas en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för CSN, Migrationsverket och Skatteverket gentemot Arbetsförmedlingen.

Utöver det behov av uppgifter som redovisats ovan kan utredningen konstatera att det, med de förändringar som reformeringen av Arbetsförmedlingen innebär, inte går att förutse om det kommer att finnas behov av uppgifter även från andra myndigheter i ärenden inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Arbetsförmed-

Sid 701 (1101)

lingen har framfört att myndigheten har ett betydande och uttalat behov av uppgifter från ytterligare myndigheter, vilket har redogjorts för och rapporterats till regeringen. Arbetsförmedlingen anser därför att uppgiftsskyldigheten bör gälla för alla myndigheter.[41]

I detta avseende kan utredningen konstatera att sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter som utgångspunkt ska utformats efter överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och huruvida den mottagande myndighetens behov generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. En avvägning mellan skyddsaspekterna och den mottagande myndighetens behov ska vid sådana sekretessgenombrott således göras i förhållande till varje utlämnande myndighet. En förutsättning för att utredningen ska kunna göra sådana bedömningar är att det framgår vilka myndigheter som berörs och vilken sekretess som uppgifterna hos den utlämnande myndigheten omfattas av. Eftersom underlag för ytterligare uppgiftsskyldigheter saknas anser utredningen att en generell intresseavvägning som gäller alla myndigheter inte kan göras på förhand. En uppgiftsskyldighet som omfattar fler myndigheter än CSN, Migrationsverket och Skatteverket föreslås därför inte av utredningen. Det utesluter emellertid inte att uppgifter som Arbetsförmedlingen behöver från andra myndigheter kan inhämtas med stöd av andra sekretessbrytande bestämmelser, t.ex. de som föreslås i kapitel 4 och 5 i denna promemoria.

Utredningen anser därför att bestämmelsen bör konkretiseras på så sätt att CSN, Migrationsverket och Skatteverket ska omfattas av uppgiftsskyldigheten och att uppgifterna som ska lämnas ut ska ha betydelse för ett ärende inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Utlämnandet bör ske på begäran och avse uppgifter som är av betydelse för ett ärende i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Med hänsyn till att behovet av att få del av uppgifter kan variera mellan olika typer av ärenden bör uppgiftsskyldigheten begränsas till att utlämnande ska ske på begäran av Arbetsförmedlingen. Någon

[41] Se Arbetsförmedlingen (2021) *Hemställan om författningsändringar för att möjliggöra kontroller av enskildas rätt att arbeta och vistas i Sverige m.m.* (A2021/00917), s. 17 med där gjorda hänvisningar.

Sid 702(1101)

skyldighet att på eget initiativ lämna ut uppgifter ska alltså inte föreligga.

Uppgiftsskyldigheten bör omfatta uppgifter om en enskild som avser förhållanden som är av betydelse för ett ärende inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. En utgångspunkt för utredningens förslag är att Arbetsförmedlingen, som är mottagare av uppgiften, ska ha ett tydligt behov av uppgifterna. För att en uppgift ska lämnas ut krävs att den behövs för ett ärende i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det innebär att ärenden inom hela Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet omfattas av skyldigheten, inte endast vissa utvalda stöd. Uppgifter kan därmed också lämnas ut till Arbetsförmedlingen efter en begäran om de är av betydelse för inskrivningsärenden hos myndigheten.

Det kan i ett ärende inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten vara nödvändigt att få del av andra uppgifter än de som exemplifierats ovan. Utredningen anser därför att det inte i detalj bör regleras vilka uppgifter Arbetsförmedlingen ska få ta del av från CSN, Migrationsverket och Skatteverket. Skälet till det är att behovet kan variera mellan olika typer av ärenden men också över tid. Av principen om uppgiftsminimering i dataskyddsförordningen (artikel 5.1 c) följer att Arbetsförmedlingen är förhindrat från att inhämta fler personuppgifter än vad som är nödvändigt. Någon risk för att fler uppgifter inhämtas än vad som behövs i det enskilda fallet föreligger därför inte enligt utredningen.

Författningsförslag

En ny paragraf, 17 a §, införs i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

6.3.2 Bestämmelser om sekretess och personuppgiftsbehandling

Sid 703(1101)

Utredningens bedömning: Det behövs inte nya sekretessbestämmelser till skydd för uppgifterna efter ett utlämnande till Arbetsförmedlingen.

Det finns inte behov av ändringar i myndigheternas ändamålsbestämmelser för att nu aktuella personuppgifter ska få utbytas.

Skälen för utredningens bedömning

Det behövs inte nya sekretessbestämmelser till skydd för uppgifterna efter ett utlämnande till Arbetsförmedlingen

Som nämns i avsnitt 4.5 är en av de grundläggande principerna för sekretessregleringen att sekretess som huvudregel inte följer med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. Detta beror bl.a. på att behovet av och styrkan i en sekretessbestämmelse inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Sekretessintresset måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Denna avvägning kan mycket väl tänkas utfalla på skilda sätt hos olika myndigheter och inom olika områden. Offentlighetsintresset kan således kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f).

När uppgifter som rör en enskilds personliga förhållanden lämnas från CSN, Migrationsverket och Skatteverket till Arbetsförmedlingens verksamhet kommer de sekretessbestämmelser som gäller hos Arbetsförmedlingen att bli tillämpliga på uppgifterna. Sekretessen inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten för enskildas personliga förhållanden och affärs- eller driftförhållanden regleras framför allt i 28 kap. 11 och 12 §§ OSL.

I 28 kap. 11 § OSL anges att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men och uppgiften förekommer i ärende om arbetsförmedling, yrkesvägledning, arbetsvård, antagning till arbetsmarknadsutbildning, hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställ-

ningsfrämjande syfte eller för att främja en enskilds anpassning till arbetslivet. Sekretessen gäller dock inte beslut i ett ärende. I 28 kap. 12 § OSL anges att sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada. Sekretessen gäller dock inte beslut om stöd i ärende enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. Bestämmelserna har i dag omvända skaderekvisit som innebär att presumtionen är att uppgifterna omfattas av sekretess.

Riksdagen har på förslag av regeringen (prop. 2021/22:216 *Förbättrade förutsättningar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, bet. 2021/22:AU15, rskr. 2021/22:426) beslutat att ändra de sekretessbestämmelser som gäller för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Beslutet innebär att, när det gäller uppgifter om enskildas personliga förhållanden, ska sekretess gälla om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretess ska även gälla i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Ändringarna i 28 kap. 11 och 12 §§ innebär att uppgifterna presumeras vara offentliga. Ändringarna träder i kraft den 1 december 2022.

Uppgifter som lämnas från CSN kommer med förändringarna som beslutats av riksdagen att omfattas av en bestämmelse om sekretess med samma skyddsnivå hos Arbetsförmedlingen. Uppgifterna från CSN kommer således ha ett fullgott skydd hos Arbetsförmedlingen även efter ett utlämnande. När det gäller uppgifter som lämnas från Migrationsverket och Skatteverkets beskattningsverksamhet kommer däremot uppgifterna typiskt sett att ha ett svagare skydd hos Arbetsförmedlingen. Det bör dock understrykas att en presumtion för offentlighet inte utesluter att sekretess alltjämt gäller för vissa typer av uppgifter. Presumtionen för offentlighet kan alltså brytas om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen. Det ska i det sammanhanget också nämnas att uppgifter som rör en utlänning omfattas av ett sekretesskydd enligt 21 kap. 5 § OSL, som gäller

Sid 705(1101)

oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Det gäller även för uppgifter i beslut. För sekretessen enligt denna bestämmelse gäller ett rakt skaderekvisit, dvs. presumtion för offentlighet.

Med beaktande av att uppgifterna även efter ett utlämnande kommer att vara sekretessreglerade, Arbetsförmedlingens behov av uppgifter och att uppgiftsutbytet får anses nödvändigt för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet anser utredningen att ett något svagare sekretesskydd för uppgifterna från Migrationsverket och Skatteverket kan godtas.

Det finns inte behov av ändringar i ändamålsbestämmelser för att nu aktuella personuppgifter ska få utbytas

När det gäller behov av ändringar för att personuppgifterna ska få behandlas för ett utlämnande finns, beträffande de utlämnande myndigheter som nu är aktuella, i registerförfattningarna s.k. sekundära ändamål som ger stöd för att behandla personuppgifter när det finns en skyldighet enligt lag eller förordning att tillhandahålla information till en annan myndighet. För CSN finns stödet i 4 § studiestödsdatalagen, för Migrationsverket finns stöd i 13 § första stycket 2 utlänningsdatalagen och för Skatteverket finns stöd i 1 kap. 5 § 3 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, här förkortad SdbL.

För Arbetsförmedlingens del gäller, enligt 4 § lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, att Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten om det är nödvändigt för bl.a. handläggning av ärenden och för kontroll av ekonomiskt stöd till arbetsgivare och enskilda som tar del av insatser inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det behövs således ingen ändring av denna ändamålsbestämmelse för att tillåta den behandling som förslagen i detta avsnitt föranleder.

I 7 och 8 §§ samma lag och i 3–5 §§ förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns bl.a. bestämmelser om vilka personuppgifter som får behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas. Av lagens 7 § framgår att det får finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de ändamål som bl.a. anges i 4 § samma lag (arbetsmarknadspolitisk

Sid 706(1101)

databas). Av lagens 9 § första stycket framgår bl.a. att känsliga personuppgifter får behandlas i en databas endast om de har lämnats i ett ärende. I förordningens 3 § begränsas vilken typ av personuppgifter som får behandlas om en arbetssökande och andra personer som omfattas av verksamheten och i 4 § finns motsvarande begränsning bl.a. om arbetsgivare. Båda bestämmelserna innehåller en punkt som innebär att utöver uppräknande personuppgifter får andra uppgifter som har lämnats i ett ärende eller som är absolut nödvändiga för ett ärendes handläggning behandlas. Det finns därför enligt utredningens bedömning inget behov av att göra något tillägg i ändamålsbestämmelserna i aktuell registerförfattning för att nu aktuella personuppgifter ska kunna behandlas i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Frågan om elektroniskt informationsutbyte behandlas närmare i kapitel 7. Utredningen lämnar där förslag som innebär att om en personuppgift får lämnas ut av CSN till en myndighet, kan det ske elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

6.3.3 Skyddet för den enskildes personliga integritet

Utredningens bedömning: Förslaget är förenligt med skyddet för den enskildes personliga integritet.

Skälen för utredningens bedömning

När uppgifter sprids till fler myndigheter ökar risken för integritetsintrång. Utlämnande av uppgifter från CSN, Migrationsverket och Skatteverkets beskattningsverksamhet till Arbetsförmedlingen sker emellertid redan i dag i viss omfattning såväl med stöd av bestämmelser om uppgiftsskyldighet som med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Det handlar också om uppgifter som Arbetsförmedlingen har stöd för att hantera i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och som kommer att vara sekretessreglerade även efter ett utlämnande.

Utredningens bedömning är att bestämmelsen inte innebär att arten av de personuppgifter som Arbetsförmedlingen kommer att behandla förändras, dock kan mängden uppgifter öka. Utredningens

Sid 707 (1101)

avsikt med förslaget om utökat informationsutbyte mellan myndigheterna är att säkerställa att Arbetsförmedlingen får tillgång till personuppgifter som är av betydelse för att handlägga och kontrollera uppgifter i ärenden inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som myndigheten ansvarar för. Av utredningens kartläggning framgår att Arbetsförmedlingen har ett konkret behov av att inhämta uppgifterna i sin verksamhet. Även om det är fråga om ansökningsärenden, där sökande har att visa att ett visst förhållande föreligger, bedömer utredningen att uppgifterna är av betydelse för att kontrollera att lämnade uppgifter är riktiga. Genom kravet på att personuppgifterna ska vara av betydelse för den ärendehandläggning som Arbetsförmedlingen ansvarar för är behandlingen en nödvändig och proportionerlig åtgärd för att säkerställa dessa allmänna intressen. Den är därmed tillåten på så sätt som krävs enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen. Vidare kommer personuppgifter endast lämnas ut på begäran vilket innebär att risken för att fler uppgifter än vad som behövs för att fatta ett korrekt beslut i ett ärende hos Arbetsförmedlingen motverkas. Detta är även i linje med vad som följer av den grundläggande principen om uppgiftsminimering (artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen).

Utredningen har i avsnitt 6.3.2 bedömt att sekretesskyddet för personuppgifterna kommer att vara tillfredsställande även efter överlämnandet. Förslaget möjliggör ett utökat utbyte av uppgifter av samma slag som i flera fall kan utbytas i dag samtidigt som det bidrar till att möta ökade krav på en effektivare ärendehandläggning. Korrekta beslut om utbetalningar från välfärdsystemen är dessutom en angelägenhet för hela samhället. Det integritetsintrång förslaget innebär får vid en intresseavvägning därför accepteras och anses vara godtagbart. Se vidare kapitel 9 för en övergripande integritetsanalys.

Bestämmelsen bör placeras i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Sekretessbrytande bestämmelser mellan statliga myndigheter kan tas in i både lag och förordning. Utredningen anser att när det gäller regleringen av uppgiftsskyldigheten, bl.a. vilka uppgifter som ska lämnas och till vilka myndigheter uppgifterna ska lämnas, är det nu fråga om en bestämmelse som lämpligen bör placeras i förordning. Det handlar också om en bestämmelse där uppgiftsskyldigheten

inträder först efter en begäran från Arbetsförmedlingen. Utredningen anser det därför ändamålsenligt att placera den nu aktuella bestämmelsen i förordningen om den arbetsmarknadspoliska verksamheten.

6.4 Uppgiftsskyldighet gentemot CSN

6.4.1 En ny och en utvidgad bestämmelse om uppgiftsskyldighet införs

Utredningens förslag: En ny bestämmelse införs i studiestödsförordningen (2000:655) och 21 § och 23 § förordningen (2017:532) om studiestartsstöd får nya lydelser. Bestämmelsen innebär att Arbetsförmedlingen på begäran av CSN ska lämna uppgifter som behövs för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) och lagen (2017:527) om studiestartsstöd eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagarna. Uppgifterna behövs för att CSN ska kunna bedöma rätten till studiestöd.

Den nuvarande uppgiftsskyldigheten för Migrationsverket gentemot CSN och Överklagandenämnden för studiestöd utvidgas till att omfatta uppgifter som behövs för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) och lagen (2017:527) om studiestartsstöd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till de lagarna.

Skälen för utredningens förslag

CSN:s behov av uppgifter från Arbetsförmedlingen och Migrationsverket

CSN:s uppdrag framgår av förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden. CSN ska administrera studiestöd och andra stöd till enskilda som enligt lag eller förordning ska hanteras av myndigheten. Verksamheten omfattar hemutrustningslån, studiestöd och körkortslån. CSN ska också motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. Studiestöd är ett samlingsnamn som omfattar studiehjälp och studiemedel enligt studiestödslagen (1999:1395), studiestartsstöd enligt

Sid 709(1101)

lagen (2017:527) om studiestartsstöd och omställningsstudiestöd enligt den nyligen beslutade lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd.

Vid bedömningen av om en studerande har varaktig anknytning till Sverige i enlighet med 2 kap. 4 § tredje stycket och 3 kap. 4 § tredje stycket studiestödslagen (1999:1395), och därmed har rätt till studiestöd, får den studerande räkna in tid som inskriven vid Arbetsförmedlingen.[42] För att CSN ska ha tillgång till ett korrekt beslutsunderlag och inte riskera att bevilja personer studiestöd på felaktiga grunder bedömer utredningen att CSN därför behöver få ta del av uppgifter som rör en studerandes inskrivning vid Arbetsförmedlingen.

För handläggning av ärenden om studiestöd behöver CSN också ta del av ett flertal uppgifter från Migrationsverket. De uppgifter från Migrationsverket som CSN inte i dag får ta del av är bl.a. ansökan om uppehållstillstånd, vilken dag sådan ansökan lämnats in, på vilken grund uppehållstillstånd sökts, vilken typ av tillstånd som sökts, när beslut om avslag vunnit laga kraft och tidsfrist för frivillig avresa. Det kan också uppkomma behov av andra uppgifter som inte omfattas av den nuvarande uppgiftsskyldigheten som behövs för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) och lagen (2017:527) om studiestartsstöd.

En utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen och Migrationsverket gentemot CSN bör införas

Utredningen bedömer att ovanstående uppgifter från Arbetsförmedlingen och Migrationsverket på begäran av CSN ska kunna lämnas ut utan hinder av sekretess. Uppgifterna behövs för att CSN ska kunna fatta korrekta beslut i enlighet med sitt uppdrag avseende studiestöd. De uppgifter som CSN behöver ta del av hos Arbetsförmedlingen kan vara sekretessbelagda (28 kap. 11 § OSL). Utredningens bedömning är att uppgifterna, efter sedvanlig sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, kan lämnas ut i enskilda fall. Vidare finns en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för vissa uppgifter i 21 § förordningen om studiestartsstöd. För att säkerställa att CSN i samtliga fall kan få tillgång till

[42] 7 § Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2006:7) om utländska medborgares rätt till studiestöd.

nödvändiga uppgifter bedömer utredningen att en ny uppgiftsskyldighet bör införas vad gäller uppgifter som behövs för tillämpningen av 2 kap. och 3 kap. studiestödslagen samt att den nuvarande uppgiftsskyldigheten i 21 § förordningen om studiestartsstöd bör utvidgas. Uppgiftsskyldigheten för Arbetsförmedlingen bör omfatta uppgifter som behövs vid handläggning av ärenden om studiehjälp, studiemedel och studiestartsstöd.

När det gäller uppgifter som CSN behöver få del av hos Migrationsverket konstaterar utredningen att uppgifterna är sekretessreglerade i 37 kap. 1 § första stycket OSL och 21 kap. 5 § OSL. Beträffande beslut gäller sekretess endast för uppgifter i skälen. I 6 kap. 13 a § studiestödsförordningen (2000:655) och i 23 § förordningen (2017:532) om studiestartsstöd finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet för Migrationsverket gentemot CSN. Enligt bestämmelserna får vissa uppräknade uppgifter lämnas ut på begäran av CSN. Den nuvarande uppgiftsskyldigheten omfattar namn, personnummer eller samordningsnummer, medborgarskap, tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige med angivande av vilken typ av tillstånd eller annat bevis som har beviljats eller utfärdats, dag för beslut om tillstånd eller utfärdande av annat bevis om rätt att vistas i Sverige samt uppgift om hur länge tillståndet eller beviset gäller, klassning av tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige enligt Migrationsverkets klassificeringssystem, och upplysning om en person saknas. Som framgår ovan har CSN också behov av uppgifter om ansökan om uppehållstillstånd, vilken dag sådan ansökan lämnats in, på vilken grund uppehållstillstånd söks, vilken typ av tillstånd som sökts, när beslut om avslag vunnit laga kraft och tidsfrist för frivillig avresa samt ytterligare uppgifter som behövs för att bedöma för rätten till studiestöd och studiestartsstöd.

Utredningen kan konstatera att CSN har behov av ett flertal uppgifter från Migrationsverket varav några redan omfattas av den nu gällande uppgiftsskyldigheten. CSN har även behov av andra uppgifter än de som räknats upp ovan för att säkerställa ett korrekt beslutsunderlag vid handläggning av ärenden hos CSN. Omständigheterna i olika ärenden kan variera och det kan alltså finnas andra sekretessbelagda uppgifter än de identifierade som i det enskilda fallet är nödvändiga att ta del av. De nu aktuella bestämmelserna i 6 kap. 13 a studiestödsförordningen (2000:655) och i 23 § förordningen (2017:532) om studiestartsstöd innehåller detaljerade upp-

räkningar om vilka uppgifter som mottagande myndighet får ta del av. Utredningen anser att den uppräkning som finns i de nuvarande bestämmelserna har avgränsats på ett sätt som kan hindra att uppgifter som behövs i ett ärende lämnas ut. Utredningen anser därför att bestämmelsernas konkretion i stället bör framgå av uppräkningen av myndigheter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten och att uppgifterna ska behövas för ärende om studiehjälp, studiemedel och studiestartsstöd.

Utlämnandet ska ske på begäran och avse uppgifter som behövs för ärende om studiehjälp, studiemedel och studiestartsstöd

Med hänsyn till att behovet av att få del av uppgifter kan variera i olika ärenden bör uppgiftsskyldigheten begränsas till att utlämnande ska ske på begäran av CSN. Någon skyldighet att utan föregående begäran lämna ut uppgifter bör alltså inte införas.

Med hänsyn till att bestämmelserna kommer ta sikte på utlämnande av uppgifter som behövs vid handläggningen av vissa ärendeslag och avser en skyldighet för vissa angivna myndigheter anser utredningen att förslagen uppfyller kravet på konkretion. Bestämmelserna om Migrationsverkets uppgiftsskyldighet i 6 kap. 13 a § studiestödsförordningen och i 23 § förordningen om studiestartsstöd gäller i sin helhet gentemot både CSN och Överklagandenämnden för studiestöd. Motsvarande gäller Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet enligt bestämmelsen i 21 § förordningen om studiestartsstöd. Något skäl att begränsa uppgiftsskyldigheten avseende de nu aktuella uppgifterna till att enbart gälla gentemot CSN finns inte. Den utvidgade uppgiftsskyldigheten bör därför gälla även mot Överklagandenämnden för studiestöd.

Den nya bestämmelsen bör placeras i studiestödsförordningen

Sekretessbrytande bestämmelser mellan myndigheter kan tas in i både lag och förordning. Utredningen anser att när det gäller regleringen av uppgiftsskyldigheten, bl.a. vilka uppgifter som ska lämnas och till vilka myndigheter uppgifterna ska lämnas, är det nu fråga om bestämmelser som lämpligen bör placeras i förordning. Det är också fråga om bestämmelser där uppgiftsskyldigheten inträder

först efter en begäran från CSN. De nuvarande bestämmelserna finns i studiestödsförordningen (2000:655) och i förordningen (2017:532) om studiestartsstöd. Den nu föreslagna nya bestämmelsen bör därför införas i studiestödsförordningen.

Författningsförslag

Lydelsen i 6 kap. 13 a § ändras och en ny paragraf, 6 kap. 13 b §, införs i studiestödsförordningen (2000:655). Lydelsen i 21 § och 23 § förordningen (2017:532) om studiestartsstöd ändras.

6.4.2 Bestämmelser om sekretess och personuppgiftsbehandling

Utredningens bedömning: Det behövs inte nya sekretessbestämmelser som skyddar uppgifterna efter ett utlämnande till CSN.

Det finns inte behov av ändringar i myndigheternas ändamålsbestämmelser för att nu aktuella personuppgifter ska få utbytas för handläggning av ärenden.

Skälen för utredningens bedömning

Det behövs inte nya sekretessbestämmelser som skyddar uppgifterna efter ett utlämnande till CSN

De av riksdagen nyligen beslutade förändringarna i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten kommer, när ändringarna träder i kraft, att innebära att uppgifterna hos Arbetsförmedlingen kommer att omfattas av ett rakt skaderekvisit, dvs. presumtionen är att uppgifterna kommer vara offentliga. Den utökade uppgiftsskyldighet som föreslås för Migrationsverket avser uppgifter som i regel är sekretessbelagda enligt 37 kap. 1 § första stycket OSL. Sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Beträffande beslut hos Migrationsverket gäller sekretess endast för uppgifter i skälen. Utredningens bedömning är att uppgifterna, efter sedvanlig

Sid 71 (1101)

sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, redan i dag kan lämnas ut till CSN i vissa enskilda fall.

När uppgifter som rör en enskilds personliga förhållanden lämnas till CSN från Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket kommer de sekretessbestämmelser som gäller hos CSN att bli tillämpliga på uppgifterna, det vill säga 28 kap. 9 § OSL. Enligt bestämmelsen gäller sekretess hos CSN för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i bl.a. ärende om studiestöd.

Uppgift om bl.a. en studerandes inskrivning vid Arbetsförmedlingen kommer efter den nyligen gjorda ändringen i OSL omfattas av samma skyddsnivå som finns hos CSN (se prop. 2021/22:216). För uppgifter som omfattas av en utökad uppgiftsskyldighet för Migrationsverket gäller att uppgifter som lämnas ut typiskt sett kommer att få ett något svagare skydd hos CSN.

Uppgifterna kommer emellertid även hos CSN att vara sekretessreglerade samt omfattas av 21 kap. 5 § OSL, som gäller uppgift som rör en utlänning. Uppgiftsutbytet syftar till att säkerställa att CSN har ett korrekt beslutsunderlag i sin handläggning. Uppgifterna får anses nödvändiga för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet. Utredningen anser därför att ett något svagare sekretesskydd för uppgifterna ändå kan godtas.

Det finns inte behov av ändringar i ändamålsbestämmelser för att nu aktuella personuppgifter ska få utbytas för handläggning av ärenden

Beträffande de utlämnade myndigheter som nu är aktuella finns det i registerförfattningarna s.k. sekundära ändamål som ger stöd för att behandla personuppgifter när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till en annan myndighet om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning. För Arbetsförmedlingen finns stöd i 5 § andra stycket lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och för Migrationsverket finns stöd i 13 § första stycket 2 utlänningsdatalagen.

I kartläggningen av myndigheternas behov har CSN framfört att de har rätt att behandla personuppgifter som Arbetsförmedlingen och Migrationsverket kan komma att lämna ut vid handläggning av ärenden (4 § 1 studiestödsdatalagen). Utredningen delar den

bedömningen. Något behov av ändringar i studiestödsdatalagen eller studiestödsdataförordningen, för att CSN ska kunna behandla personuppgifterna vid handläggning av ärenden, krävs därför inte.

CSN har framfört att personuppgifter från Migrationsverket även behöver få behandlas i den förberedande handläggningen. För det behövs ändringar i 3 och 4 §§ studiestödsdataförordningen. Frågan om för vilka ändamål och vilka personuppgifter CSN ska få behandla i den förberedande handläggningen bör därför ses över i särskild ordning för att CSN:s behov av utökat informationsutbyte ska tillgodoses fullt ut.

6.4.3 Skyddet för den enskildes personliga integritet

Utredningens bedömning: Förslagen är förenliga med skyddet för den enskildes personliga integritet.

Skälen för utredningens bedömning

När uppgifter sprids till fler myndigheter ökar risken för integritetsintrång. Informationsutbyte från Arbetsförmedlingen och Migrationsverket till CSN sker emellertid redan i dag i viss omfattning. Det handlar också om personuppgifter som CSN har stöd för att behandla i sin verksamhet och som kommer att vara sekretessreglerade även efter ett utlämnande. Det nu aktuella uppgiftsutbytet handlar om ärenden om studiestöd. Uppgiftsskyldigheten gäller bara på begäran av CSN varför endast uppgifter som är nödvändiga i det enskilda fallet ska hämtas in av CSN. Detta följer också av principen om uppgiftsminimering i dataskyddsförordningen (artikel 5.1 c), även om behandlingen kommer att medföra ett visst integritetsintrång. Med hänsyn till den prövning som CSN enligt regelverket har att göra i det här sammanhanget bedömer utredningen att det är en nödvändig behandling för att uppfylla ändamålet att besluta om rätt till studiestöd. Det är därmed fråga om en behandling av personuppgifter som är adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Det finns inte andra uppgifter som i stället skulle kunna användas vid handläggning

Sid 715(1101)

av dessa ärenden och på så sätt vara effektiva i förhållande till syftet med behandlingen och ytterligare minimera integritetsintrånget.

Utredningens avsikt är att förslaget om utökat informationsutbyte mellan myndigheterna ska säkerställa att CSN får tillgång till personuppgifter som får anses nödvändiga för att handlägga och kontrollera uppgifter i ärenden som myndigheten handlägger. Utredningen bedömer att uppgifterna kommer att omfattas av ett tillfredsställande sekretesskydd även efter överlämnandet. Uppgiftsutbytet kommer att bidra till att möta de ökade kraven på en effektivare ärendehandläggning. Korrekta beslut om utbetalningar från välfärdsystemen är dessutom en angelägenhet för hela samhället. Utredningen anser därför att det integritetsintrång förslagen innebär, vid en intresseavvägning, kan accepteras och är godtagbart. Se vidare kapitel 9 för en övergripande integritetsanalys.

6.5 Underrättelseskyldighet gentemot Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

6.5.1 Nya bestämmelser om underrättelseskyldigheter införs

Utredningens förslag: En ny bestämmelse om underrättelseskyldighet för kommunerna införs i socialtjänstlagen (2001:453). Bestämmelsen innebär att socialnämnden ska underrätta Försäkringskassan om att beslut om insatser för enskilda upphör eller ändras om uppgiften är av betydelse för ärenden som regleras i SFB (2010:110).

En ny bestämmelse införs i utlänningsförordningen (2006:97). Förslaget innebär att Migrationsverket ska underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om beslut att en person blivit avvisad eller utvisad när Migrationsverkets beslut har fått laga kraft och när beslutet har verkställts. Migrationsverket ska även underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om att en persons uppehållstillstånd har löpt ut och uppgift om att en enskild person inte ansökt om ett nytt tillstånd. Skyldigheten gäller inte om det är uppenbart att en underrättelse inte behöver lämnas.

Skälen för utredningens förslag

Försäkringskassans behov av att uppgifter om insatser för enskilda lämnas på kommuners initiativ

Försäkringskassans uppdrag framgår av förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan. Försäkringskassan är förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av Försäkringskassan. Verksamheten består huvudsakligen i att besluta och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för. Myndigheten ska även säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.

Ansvaret för insatsen personlig assistans enligt LSS är fördelat mellan kommuner och Försäkringskassan. Kommunens ansvar framgår av 9 § 2 LSS (jfr med 2 § andra stycket samma lag). Om en persons behov av assistans för det som i lagen benämns *grundläggande behov* bedöms understiga 20 timmar i veckan är det kommunen som tillgodoser behovet. Om en person bedöms behöva mer än 20 timmars personlig assistans i veckan för grundläggande behov är det Försäkringskassans ansvar att utreda och bevilja ersättning (se 51 kap. SFB). I dag ska kommuner underrätta Försäkringskassan när någon som får assistansersättning enligt 51 kap. SFB beviljas boende med särskild service, daglig verksamhet, barnomsorg eller någon annan insats som kan påverka behovet av personlig assistans (15 § 9 LSS). Detta innebär att Försäkringskassan ska få en underrättelse när behovet, för personer som omfattas av 1 § 3 LSS och som inte har rätt till vissa insatser enligt LSS, i stället tillgodoses av kommunen genom insatser enligt SoL. Det kan handla om t.ex. dagverksamhet, hemtjänst och växelvis boende för personer över 65 år.

Försäkringskassan har framfört att när beslut enligt SoL upphör eller ändras har detta betydelse även för andra ärenden enligt SFB. Enligt Försäkringskassan har uppgiften bl.a. betydelse vad avser frågan om vem som ska vara mottagare av en utbetalning (jfr 16 kap. 18 § SFB). Uppgifterna behövs alltså enligt Försäkringskassan för att annan ersättning som betalas ut enligt SFB inte ska betalas ut felaktigt. En mer generell uppgiftsskyldighet för kommuner att underrätta Försäkringskassan om beslut om insatser upphör eller ändras om det har betydelse för ett ärende enligt SFB skulle enligt myndigheten leda till minskade felaktiga utbetalningar och färre

Sid 717(1101)

återkrav. Om Försäkringskassan inte får kännedom om att en insats har upphört eller ändrats för en person som har en pågående ersättning hos Försäkringskassan finns det en risk att personer som inte längre är berättigade till insatser eller stöd enligt SFB erhåller utbetalningar på felaktiga grunder.

Det har framförts till utredningen att kommuners möjligheter att ändra gynnande beslut är begränsade. Kommuners förutsättningar att ändra gynnande beslut framgår av 37 § andra stycket FL. Där anges att ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får ändras till den enskildes nackdel bara om det framgår av beslutet, eller de föreskrifter som det har grundats på, att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Vad som framförts är att det efter införandet av 37 § andra stycket FL är oklart om när en kommun får ändra ett gynnande beslut till den enskildes nackdel när ändringen har sin grund i ändrade förhållanden. Frågan behandlas i betänkandet *Hållbar socialtjänst - En ny socialtjänstlag* (SOU 2020:47 s. 915–919). Där lämnas förslag om att en ny bestämmelse införs i SoL som innebär att socialnämnden, utöver vad som följer av 37 § andra stycket FL, får ändra ett beslut om fortlöpande insatser vid väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den enskilde.

Utredningen bedömer att det är rimligt att Försäkringskassan, även om den enskilde har en egen skyldighet att till dem anmäla förändrade förhållanden, regelmässigt blir uppmärksammade på när en insats enligt SoL upphör eller ändras av kommunen. Försäkringskassan har då möjlighet att begära in de närmare uppgifter som de behöver ta del av rörande förändringar av de förutsättningar som förelåg vid beslutstillfället. Om kommunen underrättar Försäkringskassan om att insatser från socialtjänsten upphört eller ändrats kan myndigheten skyndsamt utreda frågan närmare och vidta eventuella åtgärder. Det kan exempelvis aktualisera att ett omprövningsärende om rätten till ersättning initieras, till följd av ändrade förhållanden enligt 51 kap. 12 § SFB.

Det kan särskilt noteras att Pensionsmyndigheten framfört att även de har behov av att kommuner underrättar dem om när insatser enligt SoL ändras eller upphör. Pensionsmyndigheten har framfört att uppgiften behövs för beslut om bosättningsbaserade förmåner

enligt SFB i form av t.ex. efterlevandeförmån för barn, bostadstillägg, garantipension och äldreförsörjningsstöd. Utredningen bedömer emellertid att det nuvarande underlaget inte är tillräckligt för att föreslå att även Pensionsmyndigheten ska omfattas av kommunens underrättelseskyldighet. Dessutom bör det framhållas att regeringen har lämnat förslag om en ny uppgiftsskyldighet för kommuner i 110 kap. 37 a § SFB avseende insatser för barn som får underhållsstöd eller efterlevandestöd (prop. 2021/22:182). Uppgiftsskyldigheten gäller även gentemot Pensionsmyndigheten.

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens behov av att vissa uppgifter lämnas på Migrationsverkets initiativ

Av utredningens kartläggning framgår att Försäkringskassan behöver få kännedom om att Migrationsverket fattat beslut om att en person blivit avvisad eller utvisad. Försäkringskassan behöver även få kännedom om att ett uppehållstillstånd har löpt ut och att personen inte har ansökt om ett nytt tillstånd. Motsvarande behov har framförts av Pensionsmyndigheten efter att delrapporten redovisats.

Bosättningsbaserade förmåner får bara lämnas så länge en person har ett uppehållstillstånd eller så länge en ny ansökan om fortsatt uppehållstillstånd inkommit till Migrationsverket (se 5 kap. 12 § SFB och jfr HFD 2016 ref. 43).

Försäkringskassan har framfört när det gäller assistansersättning enligt 51 kap. SFB att myndigheten vid ansökan kontrollerar den försäkrades (brukarens) uppehållstillstånd och att denne har rätt att vistas i Sverige. För brukare med tidsbegränsade uppehållstillstånd lägger Försäkringskassan i dagsläget en bevakning i systemet som de agerar på när det slutat att gälla. Det innebär att Försäkringskassan själv kontaktar Migrationsverket för att kontrollera om en ny ansökan inkommit. För att förhindra oseriösa anordnare på marknaden som utnyttjar illegal arbetskraft är det också viktigt att Försäkringskassan får kännedom om personer som inte har rätt att vistas i Sverige utför och redovisar tid för utförd assistans. Försäkringskassan kan då bl.a. informera Inspektionen för vård och omsorg om det finns anledning att ifrågasätta anordnarens lämplighet.

Försäkringskassan har anfört att uppgifter om att en person blivit avvisad eller utvisad samt att ett uppehållstillstånd har löpt ut och att

Sid 719(1101)

personen inte har ansökt om ett nytt tillstånd också har betydelse för andra bosättningsbaserade förmåner, t.ex. bostadsbidrag, barnbidrag, flerbarnstillägg och statligt tandvårdsstöd. Även Pensionsmyndigheten har framfört behov av motsvarande uppgifter från Migrationsverket, vilka behövs när myndigheten ska fatta beslut om bosättningsbaserade förmåner. Det kan bl.a. avse bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd eller garantipension.

Enligt Försäkringskassan behöver myndigheten få en impuls från Migrationsverket när ett uppehållstillstånd upphör och personen inte ansökt om ett nytt eller har fått avslag på sin ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. Avsaknaden av en sådan underrättelse innebär att Försäkringskassan i flera fall inte får kännedom om att personen inte längre är bosatt i Sverige förrän denne avregistrerats från folkbokföringen. Detta innebär att bosättningsbaserade ersättningar felaktigt kan betalas ut genom att myndigheten inte har ett korrekt underlag för sitt beslut om försäkringstillhörighet. Fördröjningen innebär också att det blir svårare att kräva tillbaka felaktigt utbetald ersättning.

Utredningen bedömer att uppgifter från Migrationsverket varom nu är i fråga är avgörande för att inte felaktiga beslut om bosättningsbaserade förmåner ska fattas och betalas ut till personer som lämnat Sverige eller har rätt att vistas här. Detta oaktat att en person som uppbär en bosättningsrelaterad ersättning har en egen skyldighet att anmäla ändrade förhållanden (110 kap. 43 § SFB). Utredningen bedömer att det är rimligt att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten regelmässigt blir uppmärksammade av Migrationsverket om bosättningsrelaterade förhållanden och får del av uppgifter om förändringar av de förutsättningar som förelåg vid beslutstillfället. Utredningen anser att om Migrationsverket regelmässigt underrättar Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om en person blivit avvisad eller utvisad eller att ett uppehållstillstånd har löpt ut och att personen inte har ansökt om ett nytt tillstånd kan myndigheterna skyndsamt utreda frågan närmare och vidta eventuella åtgärder. Det kan exempelvis aktualisera att ett omprövningsärende, till följd av att en person inte längre anses bosatt i Sverige. Det skulle det också effektivera hanteringen av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens ärenden.

En underrättelseskyldighet för kommuner och Migrationsverket bör införas

Utredningen bedömer att redovisade uppgifter från kommuner och Migrationsverket behövs för att Försäkringskassan ska kunna fatta korrekta beslut om assistansersättning enligt 51 kap. SFB och andra bosättningsbaserade förmåner. Vad gäller de ovan beskrivna uppgifterna från Migrationsverket behövs dessa även för att Pensionsmyndigheten ska kunna fatta beslut om bosättningsbaserade förmåner. Utredningen anser också att underrättelse ska lämnas på Migrationsverkets eller kommunens initiativ.

Riksdagen har efter förslag från regeringen nyligen beslutat om en ny uppgiftsskyldighet för kommuner i 110 kap. 37 a § SFB avseende insatser för barn som får underhållsstöd eller efterlevandestöd (prop. 2021/22:182, bet. 2021/22:SfU27, rskr. 2021/22:385). Det finns också en möjlighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att med stöd av bestämmelsen i 110 kap. 31 § SFB, som bryter sekretessen i kombination med 10 kap. 28 § OSL, begära ut uppgifter från kommuner och Migrationsverket om en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB. Bestämmelsen innebär dock att informationen endast kan lämnas ut efter en begäran från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Mot bakgrund av vad som redovisats ovan avseende behovet anser utredningen att de nuvarande bestämmelserna och den nyligen beslutade bestämmelsen inte är tillräckliga.

De uppgifter som den föreslagna underrättelseskyldigheten för kommuner omfattar är i regel sekretessbelagda hos kommunernas socialnämnder enligt 26 kap. 1 § OSL. Uppgifter som den föreslagna underrättelseskyldigheten för Migrationsverket omfattar är sekretessreglerade enligt 37 kap. 1 § OSL. Beslut, med undantag för skälen, är emellertid undantagna från sekretess.

Utredningen kan konstatera att uppgifter som lämnas från kommuner även efter ett utlämnande är sekretessreglerade i ett ärende hos Försäkringskassan (28 kap. 1 § OSL). Utifrån detta bedömer utredningen att behovet av att kunna kontrollera uppgifter som ligger till grund för dels ett beslut om assistansersättning, dels andra förmåner, generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen hos de utlämnande myndigheterna skyddar. Motsvarande gäller för uppgifter som Försäkringskassan och Pensions-

Sid 721(1101)

myndigheten har behov av från Migrationsverket och som avser uppgift om att en person blivit avvisad eller utvisad eller att uppehållstillstånd har löpt ut och att personen inte har ansökt om ett nytt tillstånd.

Utredningen konstaterar att även om möjligheterna för kommuner, med de befintliga reglerna, att ändra ett gynnande beslut för den enskilde är begränsade bör det införas en underrättelseskyldighet i SoL som innebär att kommuner ska underrätta Försäkringskassan när beslut om insatser för enskilda upphör eller ändras och uppgiften är av betydelse för ärenden som regleras i SFB.

En underrättelseskyldighet för Migrationsverket bör också införas som innebär att myndigheten ska underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om beslut om att en person blivit avvisad eller utvisad. Underrättelse ska lämnas när beslutet har fått laga kraft och när beslutet är verkställt. Migrationsverket ska även underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om att en persons uppehållstillstånd har löpt ut och till myndigheterna lämna ut uppgift om att en enskild person inte ansökt om ett nytt uppehållstillstånd. Skyldigheten bör dock inte gälla om det är uppenbart att en underrättelse inte behöver lämnas.

Underrättelseskyldigheten för kommuner ska regleras i lag och för Migrationsverket i förordning

Utredningen föreslår en utvidgad underrättelseskyldighet för kommuner. I förhållande till den nuvarande uppgiftsskyldigheten som följer av 110 kap. 31 § SFB (jfr 12 kap. 7 § SoL) och den föreslagna bestämmelsen i 110 kap. 37 a § SFB innebär förslagen en utvidgning på så sätt att fler uppgifter kommer att omfattas och att uppgifterna ska lämnas på initiativ av kommunen. Det finns därför skäl att överväga om underrättelseskyldigheten bör regleras i lag och närmare överväga bestämmelsens placering.

Enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 RF ska föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden meddelas i lag. Den nu föreslagna underrättelseskyldigheten omfattar åligganden för kommunerna. Redan av det skälet föreslås att den ska regleras i lag och inte i förordning.

Sid 722(1101)

När det gäller frågan om var i lag bestämmelsen bör placeras finns flera alternativ. Ett är att placera bestämmelsen i SFB (jfr prop. 2021/22:182). Bestämmelsen kan också placeras i anslutning till de materiella bestämmelser som reglerar rätten till stöd. I 14–15 b §§ LSS finns bestämmelser som reglerar särskilda uppgifter för kommunerna inom området för stöd och service till vissa funktionshindrade. I 15 § regleras bl.a. att kommunen ska anmäla eller underrätta Försäkringskassan om vissa förhållanden som har betydelse för assistansersättning enligt 51 kap. SFB. I 12 kap. 5–10 §§ SoL finns bestämmelser om socialnämnders uppgiftsskyldighet. Den nu föreslagna bestämmelsen innebär en uppgiftsskyldighet som är direkt kopplad till när ett beslut som har fattats i enlighet med SoL ändras eller upphör. Den får därför anses ha särskild betydelse vid handläggningen av ärenden enligt SoL och bör därför ges en framträdande placering. För att åstadkomma en tydlig reglering vad avser kommunernas underrättelseskyldighet i samband med att beslut om insatser för enskilda enligt SoL upphör eller ändras föreslår utredningen att bestämmelsen bör placeras som en ny bestämmelse i SoL.

När det gäller sekretessbrytande bestämmelser mellan statliga myndigheter kan de placeras i både lag och förordning. I 7 kap. utlänningsförordningen regleras Migrationsverkets underrättelseskyldighet i förhållande till andra myndigheter. Den nya bestämmelsen om underrättelseskyldighet i förhållande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör lämpligen placeras i anslutning till dessa bestämmelser.

Författningsförslag

En ny paragraf, 12 kap. 7 a §, införs i socialtjänstlagen (2001:453).
En ny paragraf, 7 kap. 8 c §, införs i utlänningsförordningen (2006:97).

6.5.2 Bestämmelser om sekretess, personuppgiftsbehandling, bevarande och gallring

Sid 723(1101)

Utredningens bedömning: Det behövs inte nya sekretessbestämmelser till skydd för uppgifterna efter ett utlämnande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Det finns inte behov av ändringar i myndigheternas ändamålsbestämmelser för att nu aktuella personuppgifter ska få utbytas.

De befintliga bestämmelserna gäller för bevarande och gallring av inkomna allmänna handlingar och uppgifter med anledning av förslagen.

Skälen för utredningens bedömning

Det behövs inte nya sekretessbestämmelser till skydd för uppgifterna efter ett utlämnande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

När uppgifter som rör en enskilds personliga förhållanden lämnas från en kommun eller Migrationsverket kommer den sekretessbestämmelse som gäller hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att bli tillämplig på uppgifterna, det vill säga 28 kap. 1 § OSL. Enligt 28 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ett ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring. Det finns således en presumtion för offentlighet. Flera av de uppgifter som kommer att omfattas av en underrättelseskyldighet skyddas av ett starkare skaderekvisit inom en kommuns socialtjänst och hos Migrationsverket. Det innebär att uppgifter som Försäkringskassan får från en kommuns socialtjänst respektive Migrationsverket kommer att omfattas av en svagare sekretess (jfr 26 kap. 1 § och 37 kap. 1 § OSL). Motsvarande kommer gälla de uppgifter som Pensionsmyndigheten får från Migrationsverket. Som huvudregel gäller emellertid sekretess inte beslut i ärenden hos Migrationsverket, men skälen kan hållas hemliga.

Uppgift om att ett beslut upphört eller ändrats som rör en enskilds personliga förhållanden som lämnas från en kommun kommer därmed typiskt sett att få ett något svagare skydd efter ett

utlämnande. Det innebär att de lämnade uppgifterna kommer omfattas av sekretess endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (28 kap. 1 § OSL). Det ska dock framhållas att därutöver gäller den sekretess som enligt 21 kap. OSL även ska tillämpas hos Försäkringskassan.

Utredningen konstaterar att uppgifterna även efter ett utlämnande från kommunen är sekretessreglerade i ett ärende hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (28 kap. 1 § OSL). Den skyldighet som föreslås innebär att kommunerna ska lämna en underrättelse till Försäkringskassan när ett beslut upphör eller ändras. Detta innebär att ytterligare uppgifter endast kommer begäras in när det behövs för en namngiven person och då med stöd av 110 kap. 31 § SFB, vilket omfattar uppgifter som redan i dag får utbytas på begäran. Med beaktande av detta och med hänsyn till att uppgiftsutbytet syftar till att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet anser utredningen att ett något svagare sekretesskydd för uppgifterna från kommunernas socialtjänster kan godtas.

När det gäller uppgifter som lämnas från Migrationsverket är beslut som huvudregel, med undantag för skälen, undantagna från sekretess. Andra uppgifter kommer att få ett något svagare skydd efter ett utlämnande. Även sådana uppgifter får i dag utlämnas efter en begäran från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten med stöd av 110 kap. 31 § SFB. Uppgifter om Migrationsverket fattat ett beslut om avvisning eller utvisning, samt om en enskilds uppehållstillstånd har löpt ut och inte ansökt om ett nytt tillstånd är av avgörande betydelse för rätten till en bosättningsbaserad förmån som beslutas av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Med beaktande av detta och med hänsyn till att uppgiftsutbytet syftar till att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet anser utredningen att ett något svagare sekretesskydd för uppgifterna från Migrationsverket kan godtas. Det ska dock framhållas att därutöver gäller den sekretess som enligt 21 kap. OSL även ska tillämpas hos Försäkringskassan.

Sid 725(1101)

Det finns inte behov av ändringar i ändamålsbestämmelser för att nu aktuella personuppgifter ska få utbytas

Beträffande utlämnande myndigheter som nu är aktuella finns det i registerförfattningarna s.k. sekundära ändamål som ger stöd för att behandla personuppgifter när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till en annan myndighet om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning. Socialtjänsten får med stöd av 6 § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten behandla personuppgifter bl.a. för uppgiftsutlämnande som föreskrivs i lag eller förordning. Det finns alltså stöd för en kommuns socialtjänst att behandla personuppgifter för ändamålet att tillhandahålla uppgifter i enlighet med förslaget om underrättelseskyldighet. I de registerförfattningar som reglerar Migrationsverkets personuppgiftsbehandling finns stöd i 13 § första stycket 2 utlänningsdatalagen. Det finns alltså stöd för Migrationsverket att behandla personuppgifter för ändamålet att tillhandahålla uppgifter i enlighet med förslaget om underrättelseskyldighet.

För Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens del framgår av 114 kap. 7 § SFB att myndigheterna i sin verksamhet får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att bl.a. tillgodose behov av underlag som krävs för att den registrerades eller annans rättigheter eller skyldigheter i fråga om förmåner och ersättningar som avses i 2 § ska kunna bedömas eller fastställas, och för att handlägga ärenden. Det behövs således ingen ändring av denna ändamålsbestämmelse för att tillåta den behandling som förslagen i detta avsnitt föranleder. I 114 kap. 11–16 §§ i samma lag och i tillhörande förordning finns bestämmelser om vilka personuppgifter som får behandlas inom socialförsäkringens administration. Av 16 § framgår att personuppgifter i en handling som kommit in i ett ärende får behandlas i socialförsäkringsdatabasen även om de innehåller känsliga personuppgifter. Det finns enligt utredningens bedömning inget behov av att göra något tillägg för att nu aktuella personuppgifter ska kunna behandlas inom socialförsäkringens administration. Det finns därför inte något behov av ändringar i aktuella registerförfattningars ändamålsbestämmelser för att utlämnande och mottagande myndighet ska kunna behandla de personuppgifter som enligt förslagen utbyts.

Det krävs inga ytterligare bestämmelser med anledning av förslagen för hantering av bevarande och gallring Sid 726(1101)

De handlingar som inkommer till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten utgör allmänna handlingar där. Arkivlagen och tillhörande förordning samt av Riksarkivet meddelade föreskrifter om gallring innehåller bestämmelser om bevarande och gallring av allmänna handlingar. Därutöver finns bl.a. bestämmelser om gallring i 114 kap. 31 § SFB och i förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration samt lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Gallring av personuppgifter i elektroniska handlingar sker huvudsakligen med stöd av 114 kap. 31 § SFB respektive 19 § första stycket lagen om den officiella statistiken. Det innebär att personuppgifter enligt huvudregeln ska gallras när de inte längre är nödvändiga för de ändamål som anges i 114 kap. 7 § SFB. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om undantag från denna skyldighet, bl.a. om en gallring skulle äventyra arkivens roll som en del av det nationella kulturarvet eller strida mot forskningens behov. Med gallring avses förstöring av allmänna handlingar eller uppgifter i allmänna handlingar.[43]

För bevarande respektive gallring av de uppgifter som nu föreslås utbytas gäller normal hantering av uppgifter som inkommer till Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten. Detta innebär att om uppgifterna utbyts, kommer de att utgöra allmänna handlingar, eller del av allmän handling, även hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten och därmed även omfattas av gällande regler för gallring av allmänna handlingar och uppgifter i allmänna handlingar.

Utredningen bedömer att gällande regler om bevarande och gallring är tillräckliga och att det inte behöver införas några nya bestämmelser i det avseendet. Utredningen vill dock särskilt betona vikten av att Försäkringskassan säkerställer att handlingar som inte är nödvändiga för de ändamål som anges i 114 kap. 7 § SFB gallras. Riksarkivet är bemyndigat att utfärda såväl generella som myndighetsspecifika gallringsföreskrifter vid behov.

[43] Jfr t.ex. 2 kap. 1 § RA-FS 2009:1 Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling).

6.5.3 Skyddet för den enskildes personliga integritet

Sid 727 (1101)

Utredningens bedömning: Förslaget är förenligt med skyddet för den enskildes personliga integritet.

Skälen för utredningens bedömning

När personuppgifter lämnas på eget initiativ med stöd av en underrättelseskyldighet kommer fler uppgifter att spridas. Det innebär att risken för integritetsintrång ökar. Utredningens avsikt med förslaget om utökat informationsutbyte mellan myndigheterna är att säkerställa att Försäkringskassan får uppgifter om att insatser enligt SoL upphört eller ändrats samt att såväl Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten får beslut om avvisning eller utvisning eller uppgift om att en enskilds uppehållstillstånd har löpt ut och denne inte ansökt om ett nytt tillstånd. Uppgifterna får anses nödvändiga för att handlägga och kontrollera uppgifter i ärenden enligt 51 kap. SFB och andra bosättningsbaserade förmåner som myndigheterna handlägger.

Utredningen bedömer att personuppgifterna kommer att omfattas av ett tillfredsställande sekretesskydd även efter överlämnandet. Förslaget avser ett utökat utbyte av personuppgifter av samma slag som redan i dag kan utbytas med stöd av bestämmelsen i 110 kap. 31 § SFB och som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har stöd för att behandla. Dessutom kommer uppgifter, som inte gallras enligt 114 kap. 31 § SFB, att vara sekretessreglerade även efter informationsutbytet.

Ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte är viktigt, inte bara ur ett statsfinansiellt perspektiv, utan också för att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen. Förtroendet är centralt för välfärdssystemens legitimitet och folkliga stöd. Med ett försämrat förtroende riskerar, i förlängningen, viljan att vara med och finansiera välfärdssystemen att urholkas. Korrekta beslut om utbetalningar från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är därför en angelägenhet för hela samhället. Utredningen anser därför att det integritetsintrång förslaget innebär, vid en intresseavvägning, kan accepteras och är godtagbart. Se vidare kapitel 9 för en övergripande integritetsanalys.

7 Informationsutbyte mellan myndigheter ska kunna ske elektroniskt

7.1 Bakgrund och gällande rätt

7.1.1 Behov av att få utbyta personuppgifter elektroniskt

I utredningens kartläggning av statliga myndigheters, kommuners, och arbetslöshetskassors behov av ytterligare uppgifter (se *bilaga 1* och *2*) framgår att en stor del av redovisade behov rör formen för utbyte av personuppgifter. Flera statliga myndigheter och kommuner har framfört behov av att i större utsträckning få utbyta personuppgifter elektroniskt och enligt ett förfarande som innebär ett annat sätt än genom direktåtkomst.

När det gäller behov avseende möjligheter att elektroniskt kunna lämna underrättelser enligt FUT-lagen har frågan behandlats närmare i promemorian *Utökade möjligheter att lämna underrättelser om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen på medium för automatiserad behandling* (Fi2022/00578). Förslaget föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. Vidare har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i en skrivelse till regeringen framfört att det finns ett behov av en omarbetning av 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (S2020/09443). Promemorian omfattar såväl ändringar som rör informationsutbyte som förslag om bestämmelsernas tillämpningsområde, personuppgiftsansvar och för vilka ändamål personuppgifter ska få behandlas. Promemorian har remissbehandlats och förslagen bereds för närvarande inom Socialdepartementet. Frågan om Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens

Sid 729(1101)

möjligheter att utbyta personuppgifter elektroniskt kommer därför inte behandlas närmare i denna promemoria.[44]

I detta kapitel redovisar utredningen sina överväganden om *hur* uppgifterna bör utbytas och lämnar förslag om en utökad möjlighet till elektroniskt utbyte för några av de myndigheter som framfört sådana behov.

7.1.2 Elektroniskt utlämnande

Myndigheternas hantering av personuppgifter sker i regel helt eller delvist automatiserat. Ett utlämnande av personuppgifter måste vara förenligt med dataskyddsförordningen och dataskyddslagen med tillhörande förordning eller i förekommande fall med brottsdatalagen och tillhörande förordning. Dessutom finns det i vissa fall tillämpliga registerförfattningar. En närmare redovisning av relevanta bestämmelser, grundläggande principer och krav samt personuppgiftsansvar framgår i kapitel 4 under avsnitt 4.2.4.

Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen innehåller inga begränsningar när det gäller sättet för utlämnande, utöver krav på att behandlingen ska ske på ett säkert sätt. Bestämmelser som reglerar formen, dvs. sättet för ett utlämnande finns emellertid i de statliga och kommunala myndigheternas registerförfattningar. Förslagen i detta kapitel omfattar endast myndigheter som behandlar personuppgifter med stöd av dataskyddsförordningen. Brottsdatalagen behandlas därför inte närmare här.

Elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst

Med elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst menas utlämnande på medium för automatiserad behandling.[45] Begreppet medium för automatiserad behandling nämns varken i dataskyddsförordningen eller i dataskyddslagen. Med utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling avses

[44] I utredningens kartläggning av kommuners behov har det framkommit att olika statliga myndigheters förutsättningar för elektroniskt informationsutbyte hindrar ett effektivt informationsutbyte mellan statliga myndigheter och kommuner. Utredningen menar att de behov som kommunerna har i huvudsak täcks in av förslagen gällande de statliga myndigheterna i det här kapitlet.

[45] Begreppet medium för automatiserad behandling kommer av utredningen att användas utbytbart med elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst.

utlämnande av personuppgifter i elektronisk form på ett sådant sätt att mottagaren kan bearbeta informationen. Det kan exempelvis ske genom att personuppgifterna överlämnas via USB-minne, e-post eller filöverföring från ett IT-system till ett annat.

Utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling leder i regel till effektivitetsvinster. Det kan även innebära utökade möjligheter för mottagaren att bearbeta en större mängd personuppgifter. Bearbetning av en större mängd personuppgifter kan i sig innebära risk för otillbörligt intrång i den enskildes personliga integritet. Det är också bakgrunden till att många registerförfattningar innehåller bestämmelser om i vilka situationer utlämnande på medium för automatiserad behandling är tillåtet.

Ett utlämnande via medium för automatiserad behandling ställer krav på autentisering och auktorisering. Den manuella hanteringen som förr gjordes vid en förfrågan och innan ett svar skickades till mottagaren har i dag automatiserats i en process där båda parter tillsammans säkerställer att endast behörig myndighet och behöriga personer kan ställa frågor. Sekretessprövningen har automatiserats genom de tjänster som utvecklats. Det sker genom att kontroller görs för att säkerställa att de formella förutsättningarna för ett utlämnande är uppfyllda på ett sådant sätt att endast vissa frågor kan ställas och att endast vissa personuppgifter kan lämnas ut. Denna form av utlämnande kräver att överenskommelser mellan myndigheterna görs och att loggning av trafik sker hos den utlämnande myndigheten. Vidare behöver ytterligare åtgärder vidtas för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken med behandlingen, bl.a. med hänsyn till den senaste utvecklingen, genomförandekostnaderna, behandlingens art, omfattning och riskerna för fysiska personers rättigheter och friheter. Med konstruktionen *fråga-svar-tjänst* kan utlämnande myndighet i egenskap av personuppgiftsansvarig på ett bättre sätt uppfylla kravet på inbyggt dataskydd enligt artikel 25 i dataskyddsförordningen.

Lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder

I artikel 5.1 f i dataskyddsförordningen, som rör vissa grundläggande principer för behandling av personuppgifter, uppställs krav på att personuppgifter ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig

Sid 731(1101)

säkerhet för personuppgifterna med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder. Vidare följer av artikel 32 att den personuppgiftsansvarige ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken för fysiska personers rättigheter och friheter. Vid bedömningen av lämplig säkerhetsnivå ska särskild hänsyn tas till de risker som behandlingen medför, i synnerhet för oavsiktlig eller olaglig förstöring, förlust eller ändring eller till obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som överförts, lagrats eller på annat sätt behandlats. Syftet med bestämmelserna om säkerhetsåtgärder är att skydda de registrerade personernas personliga integritet.

Enligt artikel 25.1 ska den personuppgiftsansvarige genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder vilket bl.a. innebär att adekvata skyddsåtgärder ska vidtas vid utveckling av system. Redan vid konstruktion eller val av programvara och liknande ska den personuppgiftsansvariga beakta dataskyddsregleringen och utforma systemen så att dataskyddsprinciperna beaktas.

7.2 Det finns omotiverade begränsningar eller hinder för myndigheter att utbyta personuppgifter elektroniskt

Utredningens bedömning: Det är nödvändigt för myndigheter att kunna utbyta personuppgifter elektroniskt i större utsträckning. Utbytet bör ske elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

Det finns omotiverade begränsningar och hinder för myndigheter att utbyta personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

Skälen för utredningens bedömning

Det är nödvändigt för myndigheter att kunna utbyta personuppgifter elektroniskt i större utsträckning

Det finns ett behov av utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för myndighetssamverkan vid kontroller av arbetsplatser. Allmänheten och statsmakterna ställer krav på en effektiv ärendehantering inom offentliga verksamheter. För den enskilde är det betydelsefullt att beslut i utbetalningsärenden fattas snabbt och är korrekta.

Utredningen kan konstatera att arbetet hos myndigheter och arbetslöshetskassor i dag är digitaliserat i hög utsträckning. Ett digitaliserat informationsutbyte mellan dessa är av stor betydelse för deras respektive verksamhet i allmänhet och möjligheterna att säkerställa korrekta beslutsunderlag i synnerhet. I många fall där det funnits rättsliga förutsättningar har ett digitaliserat informationsutbyte också utvecklats. Det finns också positiva kvalitativa effekter av digitaliseringen.

Ett elektroniskt utlämnande av personuppgifter innebär en behandling av personuppgifter. Enligt dataskyddsförordningen är kraven desamma som gäller för all elektronisk behandling av personuppgifter. Det finns alltså inga särskilda bestämmelser för formerna för ett utlämnande. Om utlämnande är tillåtet, får det således ske på vilket sätt som helst så länge adekvata säkerhetsåtgärder vidtas.

Utredningen anser att det i dag är nödvändigt att använda tekniska hjälpmedel i handläggningen och vid informationsutbyte med andra myndigheter (se närmare om begreppet nödvändigt i kapitel 4, avsnitt 4.2.5). En manuell informationshantering utgör inte ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag. Det är därför angeläget att förbättra möjligheterna för elektroniskt informationsutbyte och säkerställa att det inte finns några omotiverade rättsliga begränsningar för myndigheterna att utbyta och behandla personuppgifterna.

Sid 738(1101)

Utbytet bör ske elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst

Som framgår under avsnitt 7.1.2 ovan kan utlämnade av personuppgifter elektroniskt ske på olika sätt.

Utredningen anser, som framgår ovan, att om tekniska lösningar för elektroniskt informationsutbyte utformas på ett bra och säkert sätt kommer det innebära effektiviseringar och besparingar för de berörda parterna. Utlämnandeformen direktåtkomst har allmänt sett anses innebära särskilda risker för otillbörliga integritetsintrång. Utlämnandet bör emellertid enligt utredningens mening i regel kunna ske elektroniskt, på annat sätt än genom direktåtkomst. Till skillnad från situationer med direktåtkomst blir inte någon annan information än den som faktiskt lämnas över till den mottagande myndigheten allmän handling där. Ett överlämnande av elektroniskt lagrade personuppgifter via t.ex. e-post som uppfyller kraven på lämplig säkerhetsnivå eller genom filöverföring från ett datorsystem till ett annat innebär dessutom att det finns en möjlighet för den utlämnande myndigheten att stoppa utlämnandet i det enskilda fallet om det finns skäl för det.

Av det underlag utredningen har tagit del av och vad som har framkommit i kontakter med berörda statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor framgår dessutom att fler personuppgifter skulle kunna utbytas inom ramen för det befintliga regelverket om det fanns bättre tekniska lösningar som svarade mot myndigheternas behov och som säkerställer en adekvat skyddsnivå. Utredningen anser därför att utökade möjligheter att utbyta personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst leder till att tekniska lösningar som *fråga-svar-tjänster* eller andra digitala applikationer kan användas och utvecklas i större utsträckning.

Det finns omotiverade begränsningar eller hinder för myndigheter att utbyta personuppgifter elektroniskt

Det är vanligt att det i registerlagar regleras i vilka fall personuppgifter ur ett register får lämnas till andra statliga eller kommunala myndigheter, eller till enskilda på medium för automatiserad behandling, dvs. elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Hur regleringen är utformad skiljer sig åt mellan olika författningar.

I vissa registerförfattningar finns en uttömmande uppräkning över vilka personuppgifter och under vilka förutsättningar som dessa får lämnas ut medan en sådan uttömmande reglering inte finns i andra författningar.

Bolagsverket, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket (med undantag för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet), Migrationsverket, kommunerna och Inspektionen för vård och omsorg har inte någon begränsning i registerförfattningarna avseende när personuppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till andra myndigheter. Någon särskild reglering för utbyte av personuppgifter på medium för automatiserad behandling till andra myndigheter är som ovan angetts inte heller nödvändig enligt dataskyddsförordningen (se avsnitt 7.1.2). En förutsättning är emellertid att personuppgifterna får behandlas hos utlämnande och mottagande myndigheter samt att den mottagande myndigheten får ta del av dessa enligt gällande sekretessregler. Även kraven i säkerhetsbestämmelserna måste tillgodoses vid överföringen av personuppgifterna. Det är upp till respektive utlämnande organ att bestämma om personuppgifterna ska lämnas ut på detta sätt.

För kommunernas del innehåller de registerförfattningar som gäller för skolväsendet respektive socialtjänsten inte några regler om sättet för utlämnande av personuppgifter. Kommunerna kan således lämna personuppgifter från skolväsendet och socialtjänsten på medium för automatiserad behandling, under förutsättning att det sker på ett säkert sätt. För hälso- och sjukvård som bedrivs i kommunal regi är det patientdatalagen (2008:355) som reglerar möjligheterna till underrättelser på medium för automatiserad behandling. I den lagen framgår det uttryckligen att alla personuppgifter som får lämnas ut är möjliga att lämna på medium för automatiserad behandling (5 kap. 6 § patientdatalagen).

För vissa verksamheter finns det, som redovisats i utredningens delrapport, bestämmelser som begränsar möjligheterna till utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling.

För Arbetsförmedlingens del får personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska databasen endast lämnas ut på medium för automatiserad behandling om det meddelats föreskrifter om det. Detta gäller oavsett om mottagaren är en myndighet eller enskild. Personuppgifter får endast lämnas ut om de behövs för något av de särskilt uppräknade sekundära ändamålen eller för att fullgöra uppgifts-

Sid 735(1101)

lämnande i enlighet med lag eller förordning. För att göra det möjligt att utbyta personuppgifter mellan Arbetsförmedlingen och andra myndigheter på medium för automatiserad behandling bör en generell bestämmelse som medger det införas i förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

CSN:s registerförfattningar, studiestödsdatalagen med tillhörande förordning, medger inte någon generell möjlighet att lämna ut personuppgifter elektroniskt till andra myndigheter, förutom i de fall direktåtkomst har medgivits och i de särskilda fall som anges i 15 § studiestödsdataförordningen (2009:321). Den uttömmande detaljreglering som beskrivs är alltså hänförlig till de särskilt specificerade undantagsfall där ett elektroniskt utlämnande möjliggjorts genom en specificerad reglering i studiestödsdataförordningen. Det innebär att CSN endast när det särskilt medges får lämna ut personuppgifter elektroniskt till andra myndigheter.

Även Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens möjligheter att lämna ut personuppgifter till andra myndigheter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst är begränsade genom den detaljregleringen som finns i 114 kap. SFB (se avsnitt 7.1).[46]

Som framgår ovan skiljer sig de olika myndigheternas förutsättningar åt vad gäller möjligheterna att utbyta personuppgifter på medium för automatiserad behandling. Något skäl för detta har utredningen inte kunnat identifiera. Bestämmelsernas detaljerade utformning innebär dessutom att det ofta krävs en förändring av en befintlig bestämmelse, alternativt en ny bestämmelse, när behovet eller elektroniska tjänster utvecklas eller förändras. Utredningen anser att i de fall som personuppgifter får utbytas mellan myndigheter bör de ha liknande möjligheter att kunna utbyta dessa elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Det finns alltså för vissa myndigheter, enligt utredningens mening, omotiverade begränsningar eller hinder för myndigheter att utbyta personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

[46] Kommunernas möjligheter att få del av uppgifter elektroniskt som t.ex. beslut om utbetalning av stöd (inklusive motivering) som inte omfattas av sekretess, begränsas av den nuvarande regleringen för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

7.3 Personuppgifter ska i större utsträckning kunna utbytas elektroniskt

Utredningens förslag: Arbetsförmedlingen och CSN ges en generell möjlighet att på medium för automatiserad behandling utbyta personuppgifter med andra statliga och kommunala myndigheter, som med stöd av andra bestämmelser får utbytas. Bestämmelser införs i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i studiestödsdataförordningen (2009:321).

Skälen för utredningens förslag

Arbetsförmedlingens behov av utökade möjligheter att utbyta personuppgifter elektroniskt

Arbetsförmedlingen har särskilda bestämmelser för behandling av personuppgifter i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Lagen ska tillämpas vid behandling av personuppgifter i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet, som inte utgör hälso- och sjukvårdsverksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen. I den delen av verksamheten tillämpas i stället patientdatalagen (2008:355).

Av 4–5 a §§ lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår för vilka ändamål som Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter. Arbetsförmedlingen får bl.a. behandla personuppgifter för att tillhandahålla information till någon annan för att fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning (5 § andra stycket). Av 13 § andra stycket samma lag framgår att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddelar föreskrifter om vilka personuppgifter som får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till myndigheter och enskilda. Sådana närmare förskrifter finns bl.a. i förhållande till Försäkringskassan, CSN, arbetslöshetskassorna, Migrationsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och socialnämnderna

Sid 737(1101)

(12–13 c §§ förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten). Vidare finns en sådan föreskrift för att Arbetsförmedlingen ska kunna fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning, för det krävs att det i det enskilda fallet är lämpligt ur integritetssynpunkt (13 d § förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten jämförd med 5 § andra stycket lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten).

Föreskrifterna ger i de fall Arbetsförmedlingen har en uppgiftsskyldighet i förhållande till någon av dessa aktörer en möjlighet att lämna personuppgifter på medium för automatiserad behandling. Bestämmelserna begränsar emellertid möjligheten för Arbetsförmedlingen att begära in personuppgifter på detta sätt, exempelvis i samband med den föreslagna uppgiftsskyldigheten för Migrationsverket (avsnitt 6.3.1).

Utredningen anser att huvudregeln bör vara att personuppgifter som med stöd av sekretessbrytande bestämmelser får utbytas ska få utbytas elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. En ny bestämmelse bör därför införas i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som innebär att om en personuppgift får lämnas ut till en annan statlig eller kommunal myndighet, kan det ske elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Förslaget innebär bl.a. att Arbetsförmedlingen får möjlighet att lämna ut personuppgifter som inte är sekretessbelagda, elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst till kommunerna.

Utredningen har i andra förslag till författningstext använt uttrycket *elektroniskt på annat sätt än direktåtkomst*. Det kan noteras att begreppet *medium för automatiserad behandling* används i den aktuella förordningen i rubriken innan aktuella bestämmelser och i 11 a och b §§ och 13 c §, 14 § och 15 §. För att det inte inom samma regelverk ska förekomma två olika begrepp med samma innebörd använder utredningen begreppet medium för automatiserad behandling i författningsförslaget.

Eftersom den nya bestämmelsen bör utformas som en generell bestämmelse bör också bestämmelserna i 12 a–13 b och d §§ upphävas och bestämmelsen i 12 § få en ny lydelse.

Särskilt om den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL

När det gäller uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden i ett ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder omfattas de av sekretess enligt 28 kap. 12 § OSL. Sekretessen gäller inte beslut om stöd i ärende enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. För andra beslut gäller sekretess. En sekretessbelagd uppgift får emellertid lämnas ut med stöd av 10 kap. 2 § OSL om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. För att kunna inhämta personuppgifter från andra myndigheter i syfte att kontrollera uppgifter som lämnats vid ansökan är det oftast nödvändigt att uppge för vem eller för vilket företag uppgifterna behövs. Utredningen anser att det är nödvändigt för Arbetsförmedlingen att lämna ut namn, person-, samordnings- eller ärendenummer samt uppgifter om en arbetsgivares eller en kompletterande aktörs namn och organisationsnummer i syfte att efterfråga uppgifter som behövs för något av de ändamål som anges i 4 § lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Något särskilt tillägg i den av utredningen föreslagna bestämmelsen i det avseendet behövs därför inte.

CSN:s behov av utökade möjligheter att utbyta personuppgifter elektroniskt

CSN:s verksamhet omfattar hemutrustningslån, studiestöd och körkortslån. För hemutrustningslåneverksamheten finns ingen registerlagstiftning som medför hinder eller begränsningar avseende på vilket sätt personuppgifter får lämnas ut. CSN har dock särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter i verksamhet som avser studiestöd och körkortslån i studiestödsdatalagen (2009:287) och i studiestödsdataförordningen (2009:321). Av 4 § första stycket studiestödsdatalagen framgår för vilka ändamål som personuppgifter får behandlas i CSN:s studiestödsverksamhet. Av andra stycket framgår att personuppgifter som behandlas enligt första stycket även får behandlas i den utsträckning det finns en skyldighet för CSN att lämna ut uppgifter som följer av lag eller förordning, till andra.

Sid 739(1101)

Bestämmelserna i studiestödsdatalagen med tillhörande förordning, medger inte någon generell möjlighet att lämna ut personuppgifter elektroniskt till andra myndigheter eller aktörer, förutom i de fall direktåtkomst har medgivits samt i särskilda fall. I 10 § studiestödsdatalagen anges bl.a. att direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter är tillåtet bara i den utsträckning som det anges i lag eller förordning. Av 13 § samma lag följer att personuppgifter som får lämnas ut till någon genom direktåtkomst också får lämnas ut till mottagaren på något annat sätt elektroniskt. När personuppgifter får lämnas ut till någon genom direktåtkomst, får personuppgifterna också på annat sätt lämnas ut elektroniskt till mottagaren. Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna har direktåtkomst till vissa personuppgifter enligt bestämmelserna i 10 och 11 §§ studiestödsdataförordningen. Direktåtkomsten är dock begränsad i tiden vilket följer av 14 §, genom hänvisningen till 7 § i samma förordning. Det innebär att CSN endast inom den tidsram som gäller för direktåtkomst kan lämna ut enstaka personuppgifter som omfattas av direktåtkomsten till Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna på medium för automatiserad behandling. Vad gäller rätten för CSN att lämna ut personuppgifter elektroniskt till Försäkringskassan har riksdagen nyligen beslutat om en ändring av 11 § studiestödsdatalagen som innebär att Försäkringskassans direktåtkomst till vissa uppgifter upphävs (prop. 2021/22:176, bet. 2021/22:AU12, rskr. 2021/22:365). I propositionen anges att regeringens avser att göra nödvändiga ändringar i studiestödsdataförordningen för att sådana elektroniska överföringar fortsatt ska vara möjliga.

Utöver möjligheten till utlämnande av personuppgifter som beskrivits ovan, medger 13 § studiestödsdatalagen att enstaka personuppgifter lämnas ut på medium för automatiserad behandling eller via elektronisk kommunikation i enskilda fall. Genom att möjligheten att lämna ut personuppgifter enligt denna bestämmelse har begränsats till att gälla enstaka uppgifter har man velat åstadkomma en ordning där mer omfattande eller systematiskt uppgiftsutlämnande förutsätter särskilt författningsstöd. Här avses situationer där personuppgifter i enskilda fall lämnas ut till mottagare som inte har direktåtkomst och där utlämnandet endast avser enstaka personuppgifter. Ett helt register eller delar av register kan alltså inte lämnas ut enligt denna bestämmelse (prop. 2008/09:96 s. 65 och 86).

Annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst till enskilda och myndigheter regleras i 15 § studiestödsdatalagen. I 15 § studiestödsdataförordningen (2009:321) finns en uttömmande detaljreglering som är hänförlig till de särskilt specificerade undantagsfall där ett elektroniskt utlämnande möjliggjorts.

Utredningen anser att huvudregeln bör vara att personuppgifter ska få utbytas elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. En ny bestämmelse bör därför införas i studiestödsdataförordningen (2009:321) som innebär att om en personuppgift får lämnas ut till en annan myndighet, kan det ske elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Förslaget innebär bl.a. att CSN får möjlighet att lämna ut beslut om körkortslån eller andra beslut om utbetalning av stöd (inklusive motivering) som inte omfattas av sekretess, elektroniskt till kommunerna.

Regeringen har uttalat att bestämmelser om direktåtkomst, som inte används eller kommer att behöva användas, bör upphävas, inte minst av integritetsskäl (prop. 2021/22:176 s. 273). CSN har framfört till utredningen att CSN inte har några utlämnanden till andra myndigheter som sker genom direktåtkomst och inte heller avser att införa några sådana, bl.a. mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens dom HFD 2015 ref 61. Mot bakgrund av regeringens uttalande kan det därför finnas skäl att upphäva bestämmelser om direktåtkomst. Mot bakgrund av den korta utredningstid som utredningen haft till sitt förfogande lämnar utredningen inte några förslag i det avseendet.

Författningsförslag

Förslaget innebär att en ny paragraf, 11 c §, införs, paragraf 12 § får en ny lydelse och paragraferna 12 a–13 b och d §§ upphävs i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Förslaget innebär en ny lydelse av 15 § och att en ny paragraf, 15 a §, införs i studiestödsdataförordningen (2009:321).

Sid 741(1101)

7.4 Skyddet för den enskildes personliga integritet

Utredningens bedömning: Förslagen är förenliga med skyddet för den enskildes personliga integritet.

Den personuppgiftsbehandling som de föreslagna bestämmelserna ger upphov till är förenliga med dataskyddsförordningen.

Skälen för utredningens bedömning

I dataskyddsförordningen finns det inga särskilda bestämmelser som direkt rör på vilket sätt personuppgifter får lämnas ut, utan det krävs, i likhet med vad som gäller för all behandling av personuppgifter, att behandlingen uppfyller de grundläggande principerna i artikel 5 och har en rättslig grund enligt artikel 6. Det krävs också att säkerhetsåtgärder enligt artikel 24.1 och 32 i är vidtagna. Om utlämnandet avser känsliga personuppgifter krävs i tillämpliga fall stöd enligt artikel 9. Om utlämnandet i sig är tillåtet, får det således ske på vilket sätt som helst så länge föreskrivna säkerhetsåtgärder vidtas.

Bestämmelser om när direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande är tillåtet har av lagstiftaren bedömts vara lämpliga skyddsåtgärder som det är tillåtet att ha i nationell rätt för att reglera behandling som grundar sig på en rättslig förpliktelse eller en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning enligt artikel 6.1 c eller e i dataskyddsförordningen.

Eftersom begärande myndigheter vid utlämnande på medium för automatiserad behandling, till skillnad från vid direktåtkomst, inte självständigt kan söka i andra myndigheters verksamhetsregister anses ett sådant utlämnande generellt sett vara mindre känsligt ur integritetssynpunkt. Det innebär också, till skillnad från direktåtkomst, att endast de uppgifter som faktiskt begärs och lämnas ut till en annan myndighet blir allmänna handlingar där. Den utlämnande myndigheten kan vid utlämnande på medium för automatiserad behandling också fortfarande i ett enskilt fall stoppa utlämningen av uppgifter.

Respektive statlig eller kommunal myndighet och arbetslöshetskassa är personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som utförs inom respektive organisation. Med det följer ett ansvar för att dataskyddsreglerna följs vid behandling av personuppgifter

och den personuppgiftsansvarige måste även kunna visa att behandlingen av personuppgifter är författningsenlig och att den registrerades rättigheter skyddas genom att lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder vidtas. Sammantaget innebär det ett säkerställande av att intrånget som det elektroniska informationsutbytet innebär för den registrerade hamnar på en acceptabel nivå.

Genom överenskommelser mellan berörda myndigheter eller andra organ, som inbegriper säkerställande av att samtliga krav på teknik och säkerhet uppfylls, kan tjänster skapas som innebär att effektivitetskraven för mottagarna uppnås samtidigt som skyddet för den personliga integriteten inte äventyras. Utredningens bedömning är att de föreslagna bestämmelserna om tillåtna uppgiftsutbyten är väl avvägda mellan intresset av att uppgiften lämnas och intresset av att skydda den enskildes personliga integritet. Förslagen är nödvändiga och proportionella åtgärder för att säkerställa allmänna intressen. Det är fråga om utbyte av personuppgifter som i stor utsträckning redan i dag kan utbytas analogt. Ett elektroniskt utbyte av personuppgifter på annat sätt än genom direktåtkomst innebär enligt utredningen inte heller att tillgängligheten till personuppgifterna ökar på ett sådant sätt att det innebär oacceptabelt intrång i den personliga integriteten. Se vidare kapitel 9 för en övergripande integritetsanalys.

Sid 743(1101)

8 Särskilt om Migrationsverkets behov av elektronisk åtkomst till lägenhetsregistret

8.1 Bakgrund och gällande rätt

8.1.1 Framförda behov av att få åtkomst till uppgifter i lägenhetsregistret

I en skrivelse till regeringen har Migrationsverket framfört att myndigheten har behov av att få direktåtkomst till uppgifter ur lägenhetsregistret (Ju2021/03225-1). Behov av uppgifterna har också framförts särskilt till utredningen. Skälet till att uppgifterna behövs är att Migrationsverket i dag inte kan kontrollera om de uppgifter som lämnas från den asylsökande är riktiga. Uppgifterna har betydelse för storleken på en sökandes dagersättning. Migrationsverket har till utredningen framfört att uppgifterna även behövs för ärenden om uppehållstillstånd.

Av förarbetena till bestämmelsen om begränsning av eget boende för asylsökande (prop. 2019/20:10 *Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande*, s. 24) framgår att en asylsökande ska anses bo där denne regelmässigt tillbringar sin dygnsvila. Enligt Migrationsverket ger detta uttalande stöd för att vid tillämpningen av lagen (1994:137) om mottagning av asylsökande dra paralleller till folkbokföringslagen när så är möjligt. Migrationsverket kan begära att en asylsökande som väljer att ordna bostad på egen hand, utöver ny bostads- och postadress, även ska uppge fastighetens registerbeteckning och lägenhetsnummer samt vem som upplåtit bostaden. Det finns enligt Migrationsverket inga rättsliga hinder mot att begära in även andra uppgifter som rimligen kan anses behövas för att bedöma om det är sannolikt att den asylsökande bor i den uppgivna bostaden, t.ex.

Sid 745(1101)

uppgift om bostadens storlek och antalet personer som bor i den (och eventuellt även vilka dessa personer är) eller någon handling som visar med vilken rätt den asylsökande bor där.

I dagsläget kan Migrationsverket inte genom registerslagningar kontrollera de muntliga eller skriftliga uppgifter som lämnas av den asylsökande om den uppgivna adressen avser en bostad, bostadens storlek eller vem som upplåtit den. Några andra möjligheter för Migrationsverket att kontrollera uppgifter som lämnats finns inte heller. Migrationsverket har inte den typ av utrednings- och kontrollbefogenheter som Skatteverket har att förelägga eller att göra kontrollbesök enligt 31–32 b §§ folkbokföringslagen (1991:481). Om Migrationsverket på motsvarande sätt som Skatteverket vill kontakta den uppgivna lägenhetsinnehavaren eller fastighetsägaren för att kontrollera uppgiften att den asylsökande bor i bostaden måste det ske på grundval av den asylsökandes samtycke. Det är på grund av att uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § och 37 kap. 1 § OSL röjs för en utomstående. Om Migrationsverket får direktåtkomst till lägenhetsregistret skulle myndigheten, utan att vara beroende av den enskildes samtycke, kunna kontrollera en asylsökandes uppgifter om en bostads storlek och utformning. Migrationsverket framför i nämnda skrivelse att lagen och förordningen om lägenhetsregister bör ändras på så sätt att myndigheten kan ta del av uppgifterna i registret via direktåtkomst.

I sammanhanget kan nämnas att Lantmäteriet har föreslagit en flexiblare ordning för lägenhetsregistrets användning.[47] I promemorian om nya användningsområden för lägenhetsregistret gör Lantmäteriet en jämförelse med regleringen av fastighetsregistret. Myndigheten menar att uppgifterna i fastighetsregistret har ett nära samband med lägenhetsregistrets uppgifter, men att fastighetsregistret innehåller betydligt fler personuppgifter än lägenhetsregistret. Trots det är ändamålen för fastighetsregistret betydligt vidare än för lägenhetsregistret. Det gäller även för sådana personuppgifter som kan uppfattas som integritetskänsliga. Lagen (2000:224) om fastighetsregister och dataskyddsregleringen har ansetts vara tillräckliga för att säkerställa skyddet för den enskildes personliga integritet. Enligt Lantmäteriet talar detta för att lägen-

[47] Lantmäteriet (2017) *Uppdrag att utreda nya användningsområden för lägenhetsregistret* (dnr Fi2016/03951/SFÖ). Se också promemorian *Nya användningsområden för lägenhetsregistret* (DNR LM2021/000871 version 2).

Sid 746(1101)

hetsregistrets ändamål bör utvidgas och att angränsande bestämmelser bör ses över.

Lantmäteriverket, Riksskatteverket och SCB föreslog redan 2001 i en gemensam rapport att lägenhetsregistret borde vara en del av fastighetsregistret och regleras av fastighetsregisterförfattningarna i stället för dagens ordning där lägenhetsregistret har sin egen lagstiftning.

8.1.2 Lagen (2006:378) om lägenhetsregister och tillhörande förordning

Det nationella lägenhetsregistret infördes genom lagen (2006:378) om lägenhetsregister (lägenhetsregisterlagen). Innan dess hade en försöksverksamhet med lägenhetsregister i Gävle kommun och Högalids församling i Stockholms kommun genomförts. Bakgrunden var att ett lägenhetsregister behövdes för att kunna ta fram hushålls- och bostadsstatistik med hjälp av registerdata, men uppgifterna skulle även kunna användas för andra samhällsnyttiga ändamål. Med samhällsnyttiga ändamål avsåg regeringen samhällsplanering i vid bemärkelse (prop. 1995/96:90 *Registerbaserad folk- och bostadsräkning 2000 m.m.*). Det rikstäckande lägenhetsregistret upprättades successivt i samtliga kommuner under åren 2009–2010. Förordningen (2007:108) om lägenhetsregister innehåller kompletterande bestämmelser till lagen.

Registerändamål

Av lägenhetsregisterlagen framgår för vilka ändamål uppgifter i lägenhetsregister får behandlas (5 §). Uppgifterna får behandlas för folkbokföring, framställning av statistik, forskning samt planering, uppföljning och utvärdering av bostadsbestånd. Genom att ange ändamålet med lägenhetsregistret anges den yttre ramen för vad uppgifter som finns i registret får användas till. Ändamålsbestämningen har avgörande betydelse för vilka uppgifter som får tas in i registret och hur uppgifterna får behandlas (prop. 2004/05:171 *En ny lag om lägenhetsregister* s. 34 f).

Uppgifter i registret

Av 6 § 1 lägenhetsregisterlagen framgår att registret får innehålla uppgifter om lägenhetsnummer, antal rum, kökstyp, lägenhetskategori och bostadsarea för en bostadslägenhet. Med bostadslägenhet avses en lägenhet som är avsedd att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad (prop. 2004/05:171 s. 38). I lägenhetsregistret förekommer inga uppgifter om de boende eller om fastighetsägare. Däremot anges om ägaren är en fysisk eller juridisk person och i så fall, vilket slag av juridisk person.

Personuppgifter i lägenhetsregistret

Uppgifterna i lägenhetsregistret är inte sekretessreglerade och är därför offentliga. Av förarbetena till lägenhetsregisterlagen uttalas att de uppgifter som finns i lägenhetsregistret inte enbart med ledning av andra uppgifter i registret kan hänföras till enskilda. De uppgifter som tas in i registret kan således i detta sammanhang inte anses utgöra uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i tryckfrihetsförordningens mening. I lägenhetsregistret ska det inte förekomma några direkta uppgifter om fysiska personer. Fysiska personer kommer dock att kunna kopplas till registret t.ex. genom samkörning med andra register såsom fastighetsregistret och folkbokföringsdatabasen (prop. 2004/05:171 s. 49 och 51).

Uppgifter om lägenhetsnummer är den uppgift i lägenhetsregistret där kopplingen tydligast kan göras till enskilda. Kopplingen möjliggörs genom tillgång till uppgifter från andra källor som innehåller namn eller liknande uppgifter och som därigenom kan matchas med lägenhetsregistrets lägenhetsnummer. På detta vis kan man enligt Lantmäteriet koppla ihop en enskild och den bostad där den enskilde är registrerad. Dessa uppgifter kan enligt Lantmäteriet utgöra personuppgifter.

Elektroniskt utlämnande av uppgifter

Av 17 § lägenhetsregisterlagen framgår att direktåtkomst endast är tillåtet i den uträckning som anges i lag eller förordning. I 20 §

Sid 748(1101)

samma lag framgår att utlämnande på medium för automatiserad behandling endast är tillåtet om regeringen meddelat föreskrifter om det och endast för de ändamål som anges i 5 § och för registrering enligt 13 § samma lag.

En kommun får ha direktåtkomst till sådana uppgifter i lägenhetsregistret som avser bostadslägenhet som har belägenhetsadress i kommunen. Skatteverket får ha direktåtkomst till registret för hela landet. Lantmäteriet får dessutom till den kommun där fastigheten är belägen samt till Skatteverket lämna ut uppgifter från lägenhetsregistret på medium för automatiserad behandling, detsamma gäller utlämnande till SCB och fastighetsägaren (18 och 20 §§ lägenhetsregisterlagen samt 6 och 7 §§ lägenhetsregisterförordningen).

Enligt 19 § lägenhetsregisterlagen får Lantmäteriet och den som har direktåtkomst till lägenhetsregistret samköra uppgifter i registret med uppgifter om namn och personnummer endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det.

8.2 Migrationsverket ges elektronisk åtkomst till lägenhetsregistret

Utredningens förslag: Migrationsverket läggs till bland de myndigheter som får ha direktåtkomst enligt 6 § lägenhetsregisterförordningen (2007:108).

Migrationsverket läggs även till i uppräkningen av myndigheter och andra som får ta del av uppgifter ur lägenhetsregistret på medium för automatisk behandling enligt 7 § lägenhetsregisterförordningen. Förslaget innebär att Migrationsverket ges elektronisk åtkomst till lägenhetsregistret för kontroll av lämnade uppgifter.

Bestämmelsen i 5 § lägenhetsregisterlagen ändras så att det framgår att uppgifter i lägenhetsregistret får behandlas för sådan verksamhet som staten eller en kommun ansvarar för.

Skälen för utredningens förslag

Migrationsverkets behov av direktåtkomst till uppgifter i lägenhetsregistret

Ändamålet med lägenhetsregistret är att, tillsammans med folkbokföring på lägenhet, skapa förutsättningar för en registerbaserad hushålls- och bostadsstatistik. Vid införandet av lägenhetsregisterlagen menade regeringen att lägenhetsregistret också skulle kunna användas för andra samhällsnyttiga ändamål. Regeringen poängterade att lägenhetsregistret inte innehåller några uppgifter om fysiska personer. Uppgifterna i registret kommer att avse bostadslägenheter och byggnader.

Migrationsverket behöver tillgång till lägenhetsregistret för att kontrollera uppgifter i samband med bedömningen av inkomna ansökningar av bistånd och stöd. Behovet handlar i allt väsentligt om att kunna bekräfta uppgifter som lämnats av asylsökande om den uppgivna bostaden. Av Migrationsverkets skrivelse framgår att det inte finns några rättsliga hinder för myndigheten att begära in även andra uppgifter från sökande, som rimligen kan anses behövas för att bedöma om det är sannolikt att den asylsökande bor i den uppgivna bostaden. Detta gäller t.ex. uppgifter om bostadens storlek och antalet personer som bor i den eller någon handling som visar med vilken rätt den asylsökande bor där.

Migrationsverket ges direktåtkomst till lägenhetsregistret

Uppgifter som är offentliga har av lagstiftaren bedömts vara av sådan karaktär att de inte ska omfattas av sekretess. Det finns redan i dag en skyldighet att lämnat ut sådana uppgifter om en annan myndighet begär att få del av uppgiften så länge det inte hindrar arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). Frågan handlar därmed i huvudsak endast om formen för utlämnandet från Lantmäteriet till Migrationsverket. Migrationsverket har behov av att ta del av uppgifter i lägenhetsregistret i samband med handläggning av ärenden om bistånd och stöd till asylsökande samt ärenden om uppehållstillstånd.

Den nuvarande åtkomsten för Skatteverket och kommunerna är reglerad på så sätt att de medges direktåtkomst. Därutöver är det

endast tillåtet att samköra uppgifter från lägenhetsregistret med uppgifter om namn och personnummer om direktåtkomst tillåts och regeringen har meddelat föreskrifter om det (19 § lägenhetsregistret).

Utredningen anser mot bakgrund av det som Migrationsverket framfört om behovet, att myndigheten behöver få ta del av uppgifter i lägenhetsregistret. Några skäl att inte medge Migrationsverket motsvarande elektroniska åtkomst som Skatteverket och kommuner finns inte enligt utredningens mening. Direktåtkomsten avser dessutom uppgifter som är offentliga. Utredningens bedömning är därför att det i detta fall är rimligt att Migrationsverket, på samma sätt som kommunerna och Skatteverket, medges direktåtkomst till lägenhetsregistret. I likhet med vad som gäller i förhållande till Skatteverket och kommunerna regleras också att uppgifterna även ska kunna lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Migrationsverket.

Uppgifterna i lägenhetsregistret ska få behandlas för statlig och kommunal författningsreglerad verksamhet

Lantmäteriet har på uppdrag av regeringen sammanställt en promemoria om nya användningsområden för lägenhetsregistret. I promemorian gör Lantmäteriet bedömningen att ändamålen för lägenhetsregistret bör ersättas med sex nya ändamål, däribland tillhandahållandet av uppgifter för verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning. Lantmäteriet menar att bl.a. statliga och kommunala myndigheter bör ges direktåtkomst till lägenhetsuppgifterna för sin författningsreglerade verksamhet. Lantmäteriet har framfört även till utredningen att man bör ta ett helhetsgrepp i frågan och utreda om andra myndigheter bör ges åtkomst.

De nu angivna ändamålen i 5 § innebär att uppgifter i lägenhetsregistret får behandlas för folkbokföring, framställning av statistik, forskning samt planering, uppföljning och utvärdering av bostadsbestånd och byggande. För att uppgifter ska får lämnas ut till Migrationsverket genom direktåtkomst krävs ändringar i ändamålsbestämmelsen i 5 §. Mot bakgrund av vad som framförts av Lantmäteriet i sin promemoria finns skäl att överväga den närmare utformningen av ändamålet.

Sid 751(1101)

Lantmäteriet har i sin promemoria framfört att den verksamhet som kommunerna ansvarar för enligt författning består av olika områden som får anses representera likvärdiga behov vad gäller tillgång till uppgifter ur lägenhetsregistret. Enligt Lantmäteriet saknas det därför anledning att rangordna dessa genom att, enligt nuvarande lagstiftning, närmare i lagtexten precisera vilka områden inom den kommunala verksamheten som kan vara aktuella. Lantmäteriet anser att i stället bör en lösning väljas där kommunerna får tillhandahållas uppgifter ur lägenhetsregistret för fullgörandet av den verksamhet som en kommun ansvarar för enligt lag eller annan författning. Den registrering som kommunerna ska genomföra enligt 13 § lägenhetsregisterlagen är författningsreglerad och omfattas därför av det föreslagna ändamålet.

Vad gäller de statliga myndigheterna får uppgifter ur lägenhetsregistret i dag tillhandahållas för SCB och Skatteverket inom vissa utpekade områden som följer av lag eller annan författning och som reglerar myndigheternas uppgifter, däribland statistik och folkbokföring. Enligt Lantmäteriet bör myndigheter ges tillgång till lägenhetsuppgifterna för all sin författningsreglerade verksamhet.

Utredningen delar Lantmäteriets bedömning att det saknas skäl att, för de kommunala och statliga myndigheter som enligt den nuvarande regleringen tillhandahålls uppgifter, precisera ändamålen i enlighet med den nuvarande utformningen av bestämmelsen. Ändamålet bör i stället formuleras så att uppgifterna får behandlas för verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning. Förslaget innebär att uppgifterna får behandlas för Migrationsverkets författningsreglerade verksamhet. Utredningens förslag innebär också en utvidgning av kretsen av statliga och kommunala myndigheter som har direktåtkomst i dag.

Med författningsreglerad verksamhet avses bl.a. att antal lägenheter, storlek och kategori kan ligga till grund för kommunal planering och resursfördelning inom en rad områden och för samhällsplaneringen i vid bemärkelse. Som exempel nämner Lantmäteriet att lägenhetsuppgifter kan användas vid beräkning av VA- och avfallstaxor, fördelning av studentlägenheter eller vid planering av hemtjänst, där antalet lägenheter och lägenheternas sammansättning påverkar behovet. Ett annat exempel är möjligheten för kommuner att planera samhällsservice och infrastruktur för kommunmedlemmarna. Vidare anges som exempel att räddnings-

tjänst eller annan typ av blåljusverksamhet har behov av uppgifter ur lägenhetsregistret inom ramen för sitt arbete där informationen kan användas vid olika räddningsinsatser där det är avgörande att veta strukturen på lägenhetsbeståndet i en viss byggnad. För Skatteverkets del innebär utvidgningen att uppgifterna får användas inte bara för folkbokföring. Uppgifter kan även användas inom en rad andra områden där lägenhetsregisterinformation kan förenkla ärendehandläggningen, exempelvis vid fastighetstaxering.

Som ovan framgår har Lantmäteriet föreslagit att fler än Migrationsverket bör ges direktåtkomst samt att uppgifterna bör få behandlas även för andra ändamål, bl.a. för tillhandahållande av tjänster som har samband med verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning. Enligt Lantmäteriet kan sambandet uttryckas som ett tillhandahållande av tjänster som inte direkt utförs av aktörer som omfattas av den författningsreglerade verksamheten men där sådana tjänster bidrar till de uppgifter som omfattas av den författningsreglerade verksamheten. Inom ramen för utredningens arbete har behov av tillgång till lägenhetsregistret endast framförts av Migrationsverket. Med utgångspunkt i det nu identifierade behovet finns det inte för utredningen något närmare underlag för att föreslå att även andra myndigheter ges direktåtkomst till uppgifterna i lägenhetsregistret. För att föreslå ytterligare ändringar än de ovan föreslagna vad avser för vilka ändamål uppgifterna ska få behandlas behöver också en närmare analys göras. Detta har inte rymts inom ramen för utredningens arbete. Utredningen föreslår därför ändringar som är nödvändiga för att göra det möjligt för Migrationsverket att få direktåtkomst till uppgifterna.

Författningsförslag

Förslaget innebär en ny lydelse av 5 § lagen (2006:378) om lägenhetsregister och en ny lydelse av 6 och 7 §§ förordningen (2007:108) om lägenhetsregister.

Särskilt om behovet av uppgifter om ägare av bostadsrätter Sid 753(1101)

Både Migrationsverket och SKR har framfört behov av uppgifter om ägare till lägenheter. Lägenhetsregistret innehåller inga uppgifter om ägaren, bortsett från om det är en fysisk eller juridisk person som äger lägenheten. Frågan om behov av uppgifter om ägare av bostadsrätter kan därför inte lösas genom tillgång till lägenhetsregistret.

Utredningen konstaterar emellertid att frågan om ett bostadsrättsregister är under utredning (dir. 2020:123). Bostadsrättsregisterutredningen ska lämna förslag på hur ett offentligt register för bostadsrätter bör utformas. I uppdraget ingår att föreslå för vilka ändamål som uppgifter i registret ska få behandlas och att ta ställning till vilken information som registret bör innehålla. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2022.

8.3 Bestämmelser om personuppgiftsbehandling, bevarande och gallring

Utredningens bedömning: Det finns inte behov av ändringar i Migrationsverkets ändamålsbestämmelser för att myndigheten ska få behandla personuppgifterna för handläggning av ärenden.

Det krävs inga ytterligare bestämmelser med anledning av förslagen för hantering av frågor om bevarande och gallring.

Skälen för utredningen bedömning

Det finns inte behov av ändringar i Migrationsverkets ändamålsbestämmelser för att få behandla personuppgifter vid handläggning av ärenden

Migrationsverkets behandling av personuppgifter omfattas av utlänningsdatalagen (2016:27) med tillhörande förordning. Lagens tillämpningsområde omfattar bl.a. Migrationsverkets verksamhet som rör utlänningars vistelse eller arbete i Sverige samt bistånd och stöd till utlänningar (2 §). I 11 § 1 samma lag framgår att Migrationsverket får behandla personuppgifter för handläggning av ärenden i sådan verksamhet som avses i 2 §. Känsliga personuppgifter (artikel 9.1 i dataskyddsförordningen) får endast behandlas för

Sid 754(1101)

ändamålet om uppgifterna är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen (14 § första stycket 1 utlänningsdatalagen).

Det finns därmed stöd för Migrationsverket att behandla personuppgifter för ändamålet att handlägga ärenden om uppehållstillstånd samt bistånd och stöd till utlänningar som omfattas av föreslagen direktåtkomst. Det är fråga om behandling för handläggning i enskilda ärenden, och därmed inte sådan samkörning av uppgifter i lägenhetsregistret med uppgifter om namn och personnummer i andra register. För att täcka Migrationsverkets behov av uppgifter bedömer utredningen att det inte behövs några ändringar av myndighetens ändamålsbestämmelser. Med utredningens förslag kommer Migrationsverket emellertid ges möjlighet till sådan samkörning som anges i 19 § lägenhetsregisterlagen. För det fall att Migrationsverket har behov att samköra uppgifter får det utredas närmare huruvida detta kräver ändringar i Migrationsverkets ändamålsbestämmelser.

Det krävs inga ytterligare bestämmelser med anledning av förslagen för hantering av frågor om bevarande och gallring

De uppgifter som kan komma att bli tillgängliga genom förslaget om direktåtkomst anses som expedierade och därmed allmänna handlingar hos Migrationsverket redan genom tillgången till uppgifter (HFD 2011 ref. 52).

Arkivlagen och tillhörande förordning samt av Riksarkivet meddelade föreskrifter om gallring innehåller bestämmelser om bevarande och gallring av allmänna handlingar. Med gallring avses förstöring av allmänna handlingar eller uppgifter i allmänna handlingar.[48]

För bevarande respektive gallring av de uppgifter som nu föreslås utbytas gäller normal hantering av uppgifter som inkommer till Migrationsverkets verksamheter. Detta innebär att om uppgifterna utbyts mellan myndigheter, kommer de att utgöra allmänna handlingar eller del av allmän handling, hos Migrationsverket och följer då reglerna för gallring av allmänna handlingar och uppgifter i allmänna handlingar. Utredningen bedömer att gällande regler om bevarande och gallring är tillräckliga och att det inte behöver införas

[48] Jfr t.ex. 2 kap. 1 § RA-FS 2009:1 Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling).

Sid 755(1101)

några nya bestämmelser i det avseendet. Riksarkivet är bemyndigat att utfärda såväl generella som myndighetsspecifika gallringsföreskrifter vid behov.

8.4 Skyddet för den enskildes personliga integritet

Utredningens bedömning: Förslaget är förenligt med skyddet för den enskildes personliga integritet.

Skälen för utredningens bedömning

Genom att det är möjligt att indirekt koppla uppgifter från lägenhetsregistret till en fysiskt levande person innebär det att registret innehåller personuppgifter. Ett utlämnande av uppgifter från lägenhetsregistret innebär därmed en behandling av personuppgifter. Den föreslagna direktåtkomsten innebär att fler personuppgifter kommer att behandlas. Det är emellertid fråga om samma typ av personuppgifter som Migrationsverket redan i dag behandlar inom ramen för aktuella ärenden dels genom att sökande lämnar uppgifter, dels genom att Migrationsverket har möjlighet att begära ut dem exempelvis med stöd av 6 kap. 5 § OSL.

Ett ökat tillhandahållande av uppgifter ur lägenhetsregistret genom att uppgifterna får användas för fler ändamål kan vara integritetskänsligt. Utredningens bedömning är emellertid att det inte är fråga om sådana personuppgifter som ur integritetssynpunkt är särskilt känsliga då förslaget endast omfattar uppgifter som är offentliga hos Lantmäteriet. Syftet med utredningens förslag om utökat informationsutbyte från Lantmäteriet till Migrationsverket är att säkerställa att Migrationsverket får tillgång till uppgifter som får anses nödvändiga för att handlägga och kontrollera uppgifter i ärenden om utbetalningar av ersättning till asylsökande och andra utlänningar samt i ärenden om uppehållstillstånd. Uppgifterna kommer att vara sekretessreglerade och omfattas av bestämmelser med ett omvänt skaderekvisit efter utlämnandet (26 kap. 1 § fjärde stycket 1 och 37 kap. 1 § OSL). Utredningen bedömer att personuppgifterna därmed kommer att omfattas av ett tillfredsställande sekretesskydd efter överlämnandet. Utredningens förslag innebär

också en utvidgning i förhållande till de myndigheter som har direktåtkomst i dag. Vad gäller det utvidgade ändamålet för kommuner och Skatteverket anser utredningen att nyttan av möjligheten att använda uppgifter ur lägenhetsregistret är motiverad även med beaktande av skyddet för den personliga integriteten.

Ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte är viktigt, inte bara ur ett statsfinansiellt perspektiv, utan också för att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen. Förtroendet är centralt för välfärdssystemens legitimitet och vilja att vara med och finansiera detta. Korrekta beslut om utbetalningar från Migrationsverket är därför angeläget. Det får dessutom anses rimligt att Skatteverket och kommuner får ta del av uppgifterna för verksamhet som de enligt lag och förordning ansvarar för.

Utredningen anser därför att det integritetsintrång förslaget innebär, vid en intresseavvägning, kan accepteras och är godtagbart. Se vidare kapitel 9 för en övergripande integritetsanalys.

Sid 757(1101)

9 Konsekvenser för den personliga integriteten

SOU 2008(1101)

9.1 Behovet av en noggrann integritetsanalys

Utredningen lämnar flera förslag i syfte att åstadkomma ett utökat informationsutbyte mellan statliga och kommunala myndigheter och andra organ som omfattas av OSL. Ett förslag handlar om att införa en bestämmelse som medger utlämnande av offentliga uppgifter på initiativ av den som förfogar över uppgiften (kapitel 5). Ett annat förslag handlar om att införa en bestämmelse som medger utlämnande av sekretessbelagda uppgifter (kapitel 4). Ytterligare förslag handlar om utökad uppgiftsskyldighet för vissa angivna statliga och kommunala myndigheter (kapitel 6). Utredningen lämnar även förslag om utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte (kapitel 7). Därutöver lämnar utredningen ett förslag om elektronisk tillgång till lägenhetsregistret för Migrationsverket (kapitel 8).

Förslagen väntas leda till att fler uppgifter utbyts mellan olika myndigheter och andra organ som jämställs med myndigheter enligt OSL. Ett utökat och mer omfattande informationsutbyte har påverkan på den personliga integriteten. Det är därför viktigt att en noggrann bedömning av hur förslagen förhåller sig till regeringsformen och dataskyddsbestämmelserna görs. Utredningen har i anslutning till respektive förslag redovisat hur förslagen och den behandling av personuppgifter som utbytet innebär förhåller sig till skyddet för den personliga integriteten. I det här kapitlet hanteras dessa frågor för att särskilt belysa förslagens redovisade samlade effekt för den enskildes personliga integritet.

När ett intrång i den personliga integriteten ska bedömas måste en avvägning göras utifrån berörda intressen. Faktorer som kan beaktas vid en sådan avvägning är bl.a. syftet med och behovet av det

Sid 759(1101)

aktuella intrånget samt vilken nytta intrånget kan förväntas innebära. Det ska ställas mot den inverkan som intrånget har för den enskilde. Denna inverkan är bl.a. beroende av graden av känslighet, både avseende personuppgifterna som sådana och intrångets karaktär. Sammanhanget och intrångets omfattning, dvs. hur många som drabbas och ifall åtgärden är riktad mot en viss krets eller är helt urskillningslös, är också av betydelse. Möjligheten att uppnå det önskvärda syftet med hjälp av andra mindre ingripande alternativ bör också bedömas. Vilken spridning av personuppgifter som intrånget innebär har också betydelse. Risken för oönskad spridning har också betydelse för riskbedömningen. En ytterligare faktor, som kan vägas in, är risken för att en viss behandling negativt påverkar allmänhetens förtroende i de fall den personuppgiftsansvarige till exempel är en statlig myndighet.

Många intrång i den personliga integriteten är befogade. I sådana sammanhang är det av stor vikt att t.ex. lagstiftaren eller en tillämpande myndighet på olika sätt ändå försöker begränsa intrånget. Det kan t.ex. handla om krav på proportionalitet för att en åtgärd ska få vidtas, interna och externa kontrollfunktioner, hur verksamheten organiseras och teknisk säkerhet för information.

9.2 Skyddet för den personliga integriteten

Det rättsliga skyddet för den enskildes personliga integritet finns i grundlagen, dataskyddsförordningen och kompletterande nationella bestämmelser, brottsdatalagen, olika registerförfattningar och i vissa andra lagar. Sverige har även anslutit sig till vissa internationella konventioner på området. Begränsningar i såväl rätten till skydd för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som fri- och rättigheterna i 2 kap. RF, får göras endast med stöd av lag. Det krävs då att begränsningarna görs för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

9.2.1 Regeringsformen

I 1 kap. 2 § RF förskrivs att det allmänna ska värna den enskildes privatliv. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket är var och en gentemot det

Sid 760(1101)

allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Begreppet *enskilds personliga förhållanden* har enligt propositionen (2009/10:80 *En reformerad grundlag*) samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och OSL.

Enligt 2 kap. 20 § RF får vissa fri- och rättigheter begränsas. Begränsningen ska då, med några få undantag, ske genom lag. Begränsningarna får enligt 2 kap. 21 § RF emellertid endast ske för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får inte heller 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.

För att grundlagsbestämmelsen inte skulle innebära ett hinder mot sådan lagstiftning som behövs till skydd för viktiga samhällsintressen eller lagstiftning som utgör ett led i anpassningen av normerna till den fortgående samhällsutvecklingen menade regeringen att det grundlagsskyddade området borde avgränsas på ett sådant sätt att det enbart omfattar de mest ingripande intrången.

Det utökade rättighetsskyddet skulle, enligt vad som uttalades i propositionen, utformas så att det tog sikte på att skydda den personliga integriteten mot vissa intrång som kan anses vara särskilt känsliga. Regleringen har därför en generell utformning utan att hänvisning till någon specifikt tekniskt förfarande (prop. 2009/10:80 s. 177).

9.2.2 Dataskydd

I dataskyddsförordningen samt dataskyddslagen och tillhörande förordning finns bestämmelser som har stor betydelse för skyddet av den personliga integriteten i fråga om dataskydd. Bestämmelserna ska tillämpas av enskilda, myndigheter och domstolar. Den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för myndigheters brottsbekämpande verksamhet framgår av brottsdatalagen, en ramlag, som har genomförts efter ett EU-direktiv (se avsnitt 4.2.4).

Sid 761(1101)

Registerförfattningarna kan innehålla regler som kompletterar eller avviker från det integritetsskydd som följer av dessa regleringar. Det finns i dessa regelverk bestämmelser som reglerar hur personuppgifter får behandlas hos de myndigheter som tar emot uppgifterna. Dessa bestämmelser ger således ett skydd för den enskildes personliga integritet vid ett utbyte av personuppgifter. Personuppgifter får t.ex. behandlas av de mottagande myndigheterna endast om det behövs för vissa särskilda ändamål. Både i dataskyddsförordningen och brottsdatalagen ställs dessutom särskilda krav på säkerheten vid personuppgiftsbehandlingen. Även utformningen av sekretessreglerna i OSL ger ett skydd för den personliga integriteten hos mottagaren av personuppgifter genom att obefogad spridning av uppgifterna motverkas. Vissa faktorer har ansetts särskilt viktiga att ta hänsyn till när det gäller att bedöma integritetskänsligheten vid automatiserad behandling av personuppgifter. Det gäller arten av de personuppgifter som samlas in och registreras, varför detta görs, hur och av vem uppgifterna används samt mängden av uppgifter som samlas på ett och samma ställe eller som på något annat sätt är tillgängliga för bearbetningar och sammanställningar.

För att en behandling av personuppgifter ska vara laglig måste den vila på åtminstone någon av de rättsliga grunder som framgår av dataskyddsförordningen och brottsdatalagen. Enligt artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen ska behandlingen vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvariga. Av artikel 6.1 e följer att behandlingen ska vara nödvändig för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Begreppet nödvändig har i detta sammanhang en mindre strikt betydelse än vad som normalt kan anses ligga i ordet. En behandling ska ses som nödvändig t.ex. om den bidrar till att effektivisera tillämpningen av relevanta bestämmelser. Även om exempelvis en uppgift av allmänt intresse skulle kunna utföras utan att personuppgifter behandlas på visst sätt, kan behandlingen anses vara nödvändig och därmed tillåten enligt artikel 6, om behandlingen leder till effektivitetsvinster (se t.ex. prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*, s. 188).

Alla uppgifter som riksdag eller regering har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 56 f). Därav följer att den verksamhet som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin

befogenhet, är av allmänt intresse. Den rättsliga grunden i artikel 6.1 e bör därmed vanligen tillämpas av myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning. Av förarbetena framgår att de privata organ som enligt OSL omfattas av offentlighetsprincipen genom att de antingen anförtrotts förvaltningsuppgifter som rör myndighetsutövning eller att organets verksamhet helt eller delvis finansieras med allmänna medel, i motsvarande utsträckning måste anses utföra uppgifter av allmänt intresse i den mening som avses i dataskyddsförordningen.

Inom myndigheters brottsbekämpande verksamheter kommer kravet på den rättsliga grunden till uttryck i 2 kap. 1 och 2 §§ brottsdatalagen, där det bl.a. anges att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Nödvändighetsrekvisitet har samma betydelse som i dataskyddsförordningen. Därutöver finns det bestämmelser om rättsliga grunder i de brottsbekämpande myndigheternas registerförfattningar.

9.2.3 Närmare om begreppet personlig integritet

Någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet finns inte i svensk rätt. Uppfattningen om vad som omfattas av den personliga integriteten har varierat över tid. En vid tolkning utifrån rättighetskatalogen i regeringsformen eller Europakonventionen brukar omfatta rumslig integritet (hemfrid), materiell integritet (egendomsskyddet), kroppslig integritet (skydd för liv och hälsa, mot ingrepp i eller mot kroppen, kroppsvisitation, kroppsbesiktning m.m.), personlig integritet i fysisk mening (personlig frihet och rörelsefrihet) och den personliga integriteten i ideell mening (skyddet för personligheten och för privatlivet inklusive den privata ekonomin). I konsekvens med detta brukar rätten till personlig integritet beskrivas som den enskildes rätt till en privat sfär som är skyddad från fysiska och psykiska intrång.

Försök har gjorts för att hitta en entydig definition av begreppet personlig integritet. Begreppet har behandlats i olika utredningar (se t.ex. SOU 2016:41 och SOU 1980:8), i internationella konventioner

Sid 763(1101)

(t.ex. den internationella juristkommissionens konferens i Stockholm 1967) och inom den rättsvetenskapliga forskningen. Enligt 1966 års integritetsskyddskommitté torde grundtanken med personlig integritet kunna uttryckas så, att den enskilde kan göra anspråk på en fredad privat sektor inom vilken hen kan avvisa inblandning från utomstående. I departementspromemorian *Skyddet för enskilda personers privatliv – En studie* (Ds 1994:51) framfördes bl.a. att uppfattningen om vad som hör, eller bör höra till den personliga integriteten förändras med tidens gång och den allmänna samhällsutvecklingen. Det är med andra ord svårt att ge ett sådant begrepp en tydligare avgränsning än att det innefattar vad som normalt framstår som en angelägenhet att värna om för att den enskilde ska vara tillförsäkrad en rimlig, fredad, privat zon.

I propositionen (prop. 2009/10:80) till grundlagsändringen 2010 resonerade regeringen kring svårigheten att definiera begreppet personlig integritet. Regeringen ansåg att förhållanden som medför att begreppet personlig integritet är svårt att definiera också medför att det är förenat med svårigheter att peka ut vilka specifika företeelser som är av sådant slag att de innebär ett betydande intrång i integriteten. Regeringen gav även uttryck för vad tidigare utredningar framhållit om behovet av att anpassa skyddet efter tidens gång och den allmänna samhällsutvecklingen. Vad som utgör ett betydande integritetsintrång måste, menade regeringen, bedömas utifrån de samhällsvärderingar som råder vid varje givet tillfälle. Dessa kan påverkas av en rad omständigheter, inte minst av den fortsatta tekniska utvecklingen men även av andra förhållanden i vår omvärld. I sista hand, menade regeringen, är det riksdagen som får avgöra vilka företeelser som är av så ingripande karaktär att de inte bör kunna begränsas på annat sätt än genom lag och med tillämpning av det kvalificerade förfarandet vid inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna.

9.2.4 Rätten till personlig integritet är inte absolut

Rätten till skydd för den personliga integriteten är inte absolut, utan kan bli föremål för inskränkningar. Skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot motstående legitima och grundläggande värden och intressen. Sådana intressen kan vara exempelvis

Sid 764(1101)

yttrandefrihet, informationsfrihet, offentlighet, brottsbekämpning samt effektiv och korrekt ärendehandläggning hos myndigheter. Avvägningar mellan behovet av skydd för den personliga integriteten och andra intressen har skett och sker i lagstiftningen. Som exempel kan nämnas bestämmelser i OSL som ger en möjlighet att lämna ut uppgifter, som kan omfattas av sekretess, efter en prövning av risken för skada som ett utlämnande innebär. Dessutom finns i registerförfattningar angivet under vilka förhållanden som vissa statliga och kommunala myndigheter får behandla personuppgifter och under vilka förutsättningar uppgifter får lämnas ut. En väl fungerande samhällsorganisation kommer alltid att medföra intrång i enskildas personliga integritet. Av avgörande betydelse är vad som härvid kan tolereras och vad som utgör oacceptabelt intrång i den personliga integriteten.

9.3 Uppgifternas integritetskänslighet

Personuppgifternas karaktär och art har stor betydelse för vilka integritetsrisker som ett utbyte och en behandling av uppgifterna kan medföra. Utgångspunkten enligt dataskyddsförordningen och brottsdatalagen är att känsliga personuppgifter inte alls får behandlas (artikel 9.1 i dataskyddsförordningen och 2 kap. 11 § brottsdatalagen). Båda tillåter dock att behandling får ske enligt vissa angivna förutsättningar genom att det är föreskrivet i nationell rätt, antingen genom generell reglering (3 kap. 2–7 §§ dataskyddslagen eller 2 kap. 11–14 §§ brottsdatalagen) eller i särskilda registerförfattningar. Vidare innehåller brottsdatalagen och dataskyddslagen som utgångspunkt ett generellt sökförbud på känsliga personuppgifter. Undantag medges i vissa fall då syftet med sökningen är avgörande (3 kap. 3 § dataskyddslagen och 2 kap. 14 § brottsdatalagen). Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen innehåller även särskilda bestämmelser för om och i så fall hur personuppgifter om lagöverträdelser får behandlas (artikel 10 i dataskyddsförordningen och 3 kap. 8 § dataskyddslagen).

Utredningen konstaterar att förslagen om utökat informationsutbyte kommer innebära att känsliga personuppgifter kan komma att utbytas. Det avser exempelvis uppgifter om hälsa. Även uppgifter om lagöverträdelser, som har ett starkt skydd men ändå inte är

Sid 765(1101)

sådana särskilt känsliga personuppgifter, kan komma att behandlas. Vidare kommer personnummer och samordningsnummer, som är extra skyddsvärda personuppgifter (3 kap. 10 § dataskyddslagen), att behandlas. Även uppgifter som kan uppfattas som tämligen harmlösa kommer att behandlas.

Uppgiftsutbytet kommer att innefatta behandling av uppgifter om såväl fysiska som juridiska personer. Det utökade informationsutbytet kommer att avse uppgifter som är sekretessbelagda enligt OSL, men även offentliga uppgifter. Uppgifterna kan efter utlämnandet komma att omfattas såväl av en svagare, som av en starkare sekretess. Eftersom flera typer av beslut hos många myndigheter är offentliga, kan i de fall uppgifterna ingår i dessa, få till konsekvens att de kommer att bli offentliga. Behandlingen kommer att ske i författningsreglerade verksamheter och som i många fall omfattas av särskilda registerförfattningar.

Det utbyte av personuppgifter som de föreslagna bestämmelserna kan komma att generera är i stort sett samma kategorier av uppgifter som det redan i dag finns stöd för att utbyta. Dessa utbyten har redan bedömts vara förenliga med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Antalet personuppgifter som kan lämnas med stöd av de föreslagna bestämmelserna är vidare genom utformningen av förslagen begränsade och får bara behandlas om de behövs i myndigheternas respektive verksamheter. Utredningens bedömning är att överskottsinformation kan minimeras med de föreslagna bestämmelserna och att intrånget i den personliga integriteten i vissa fall dessutom kan komma att bli mindre än i dagsläget.

9.4 Utredningens förslag är förenliga med skyddet för den enskildes personliga integritet

Utredningens bedömning: Den samlade effekten av utredningens förslag är förenlig med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den enskildes personliga integritet.

Personuppgiftsbehandlingen är nödvändig och tillåten på det sätt som krävs enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen och 2 kap. 1 § brottsdatalagen.

Det finns inga realistiska alternativa vägar för att nå samma resultat och som är mindre integritetskänsliga
Vidtagna och befintliga skyddsåtgärder anses tillräckliga.

Sid 766(1101)

Intresset att skydda det allmänna och gemensamma väger tungt

Informationsutbyte är en nödvändig förutsättning för att det allmänna ska fatta korrekta beslut

Utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande statliga ersättningar ska vara korrekta och endast gå till de mottagare som de är avsedda för. Det är också angeläget att motverka arbetslivskriminalitet vilket anses vara ett omfattande och växande samhällsproblem. Vidare behöver de rättsliga förutsättningarna förbättras så att myndigheter och andra som utför förvaltningsuppgifter på ett mer övergripande plan kan bidra till att andra myndigheter samt andra organ som omfattas av OSL får tillgång till uppgifter som de behöver i sin författningsreglerade verksamhet. Detta för att de, inom sitt verksamhetsområde, ska kunna fatta korrekta beslut som avser enskilda.

Vid bedömningen av om de nu aktuella förslagen kan godtas från integritetsskyddssynpunkt är det av betydelse att behovet av ett informationsutbyte är en konsekvens av utformningen av de materiella regelverk som styr de offentliga organens verksamhet. De materiella regelverken förutsätter att uppgifter inhämtas från andra aktörer. Regelverken har beslutats av riksdagen och i några fall av regeringen. I många fall är alltså ett informationsutbyte mellan olika aktörer en förutsättning för att t.ex. en beslutande myndigheten ska kunna få det underlag som behövs för att kunna fatta beslut i ett ärende. Det gäller för förvaltningen i allmänhet och för välfärdssystemen i synnerhet. Det torde i normalfallet därför vara svårt att motivera att informationsutbytet som är en nödvändig följd av de materiella bestämmelsernas utformning skulle utgör oacceptabla intrång i den personliga integriteten (jfr prop. 2000/01:129 *Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet*, s. 39).

Utredningen anser att motsvarande gäller informationsutbyte som syftar till att kontrollera de underlag som läggs till grund för beslut i förhållande till enskilda. Utredningens förslag om en ny

generell sekretessbrytande bestämmelse och förslaget att i större utsträckning dela offentliga uppgifter syftar till sådan kontroll. De syftar också till att minska det glapp som finns mellan myndigheters uppdrag och förutsättningarna att utföra dem. Ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte är viktigt, inte bara ur ett statsfinansiellt perspektiv, utan också för att upprätthålla förtroendet för den offentliga förvaltningen. Med ett försämrat förtroende riskerar viljan att vara med och finansiera det gemensamma att på sikt urholkas. Intresset för att skydda det allmänna och gemensamma väger därför tungt.

Medborgarna har förväntningar på det allmänna

Medborgarnas förtroende för välfärdssystemens legitimitet är centralt. Frågor som rör personlig integritet har till stor del kommit att handla om möjligheten att kontrollera spridning och användning av personlig information. Utredningen kan konstatera att vilken information som olika personer vill hålla för sig själva eller dela med andra varierar. En uppgift som inte är känslig i det sammanhang där den lämnas ut, kan bli känslig t.ex. om den sammanställs med andra uppgifter. Även skälen till att man vill hålla information för sig själv varierar. Detta innebär att vad olika personer anser hör till den personliga sfären varierar också mellan individer, och förändras över tid (jfr SOU 2016:41).

Myndigheter och utredningar har genomfört attitydundersökningar om befolkningens inställning till bidragsmoralen i samhället. En nyligen genomförd enkätundersökning från Ekonomistyrningsverket pekar på att många tror att bidragsfusket är omfattande och risken att upptäckas är låg. Respondenterna i undersökningen är positiva till ökade kontroller och utökat informationsutbyte. En attitydundersökning från KUT-delegationen pekade på att det i dag finns en acceptans, till och med en vilja, hos allmänheten till ökat informationsutbyte mellan myndigheter.

För att motverka felaktiga utbetalningar och arbetslivskriminalitet har ett antal åtgärder vidtagits, både på myndighetsnivå och från regeringen. Till exempel har olika myndighetsövergripande samarbeten såsom eSam och MUR-samarbetet inletts. Kretsen av myndigheter som omfattas av LUS har vidgats. Underrättelseskyldig-

heten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har utökats till att omfatta även pensioner och sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (prop. 2018/19:132 *Ett starkare skydd för välfärdssystemen*, bet. 2018/19:SfU8, rskr. 2019/20:13). CSN:s instruktion har kompletterats med uppgiften att motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs (SFS 2017:1114). Parallellt med denna utredning arbetar 2021 års bidragsbrottsutredning (dir. 2021:39), Delegationen mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74) och organisationskommittén för inrättande av Utbetalningsmyndigheten (dir. 2022:8). Rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har bildats vid Ekonomistyrningsverket (SFS 2021:663). Frågor som gäller utökat informationsutbyte mellan myndigheter förekommer också regelbundet i den politiska debatten (se t.ex. RD 2021/22:99, 2022-04-20 och RD 2021/22:86, 2022-03-23).

Ett ärende hos en myndighet eller en arbetslöshetskassa ska vara ordentligt utrett, parternas intressen ska tillgodoses på ett rimligt sätt och besluten ska vara korrekta och väl motiverade. När det gäller utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande statliga ersättningar ska de gå till de mottagare som de är avsedda för. Utredningen anser att en situation där den som ska fatta ett beslut av integritetsskäl inte får del av relevant information och därmed är förhindrade från att säkerställa att beslutet blir riktigt får konsekvenser för medborgarnas förtroende för det allmänna. Risken för felaktiga beslut, exempelvis felaktiga utbetalningar eller att ett stöd på felaktiga grunder inte beviljas, utmanar förtroendet för det allmänna och legitimiteten i välfärdsystemen. Motsvarande gäller risken för arbetslivskriminalitet. Om myndigheter som deltar i samverkan inte har möjlighet att effektivt undersöka arbetsplatser i syfte att kontrollera att de regelverk de förfogar över följs kan det väntas påverka efterlevnaden av regelverken, vilket får konsekvenser för arbetsmarknaden och näringslivet. Utredningen anser därför att om skyddet för den enskildes personliga integritet ges för stor vikt i förhållande till andra intressen så att fusk och kriminalitet samt andra överträdelser av regelverk skyddas från samhällets kontroller, försvagas förtroendet för det allmänna åtagandet.

Informationsutbytet bör vara i takt med tiden

Utredningen har tagit ställning för att uppgifter i större utsträckning ska kunna utbytas elektroniskt. Frågan om elektroniskt informationsutbyte mellan statliga och kommunala myndigheter har varit föremål för flera olika utredningar som har behandlat de avvägningar som behöver göras vid ett utökat elektroniskt uppgiftslämnande. I dessa sammanhang har bl.a. framhållits att skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot de viktiga allmänintressen som kan motivera ett utökat informationsutbyte, såsom att informationsutbytet kan leda till en ökad effektivitet hos myndigheter, ge den enskilde bättre service och behövas för att genom bättre kontrollmöjligheter undvika att välfärdssystemen undergrävs av bidragsbrott och felaktiga utbetalningar (jfr prop. 2007/08:160 *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 48). Skillnaden mellan att uppgifter utbyts på papper eller elektroniskt ska inte heller överdrivas ur integritetssynpunkt. Med modern teknik kan text på papper förhållandevis enkelt omvandlas till elektroniska uppgifter. I lagstiftningsarbetet har också regeringen vid tidigare tillfälle bedömt att det inte finns några bärande skäl till att skilja på elektroniskt informationsutbyte och informationsutbyte på papper (prop. 2000/01:33 *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 111 f). Även EU-lagstiftaren har gjort bedömningen att man inte borde göra skillnad på olika former av uppgiftsutlämnande (skäl 15 till dataskyddsförordningen). Inte heller brottsdatalagen innehåller några särskilda bestämmelser som reglerar formen för uppgiftsutlämnande. De kompletterande brottsdatalagarna samt andra registerförfattningar innehåller emellertid sådana bestämmelser.

Till skillnad från manuella överföringar kan en elektronisk överföring avse på förhand definierade uppgifter. Härigenom motverkas riskerna för att överskottsinformation lämnas ut. Elektroniskt uppgiftsutbyte ställer också krav på autentisering och auktorisering. En manuell hantering som görs vid en förfrågan kan i dag automatiserats i en process där båda parter tillsammans säkerställer att endast behörig myndighet och behöriga personer får del av uppgifterna.

Utlämnande av personuppgifter elektroniskt kan dock innebära risker för den personliga integriteten. Elektroniskt informationsutbyte innebär utökade möjligheter för mottagaren att bearbeta en

större mängd personuppgifter. Sådan bearbetning kan i sig utgöra ett intrång i skyddet för den enskildes personliga integritet. Utlämnandet innebär nämligen som regel att mottagaren kan bearbeta informationen, t.ex. genom att samköra den med information som hämtas från andra källor. När det gäller hur personuppgifterna får behandlas hos mottagaren aktualiseras frågan skyddet mot övervakning och kartläggning. I detta avseende vill utredningen framhålla att de uppgifter som kan förväntas utbytas med stöd av de föreslagna bestämmelserna endast får behandlas i den utsträckning som det är tillåtet för den mottagande myndigheten eller arbetslöshetskassan. Det innebär att, även om förslagen leder till att fler personuppgifter än tidigare kommer utbytas är behandlingen för mottagaren bara tillåten i vissa angivna fall.

Grundlagsskyddet i RF om förbud mot övervakning och kartläggning, dataskyddsförordningens samt brottsdatalagens bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas utgör en yttre ram för hanteringen av personuppgifter. Utredningen anser att den allmänna samhällsutvecklingen och regeringens mål på digitaliseringsområdet ställer krav på att informationsutbytet ska vara i takt med tiden och som huvudregel ske elektroniskt. Den behandling som det utökade informationsutbytet leder till ska ha stöd i författningar som reglerar behandlingen av personuppgifter i en viss verksamhet. Utredningen anser därför att ett utökat elektroniskt uppgiftsutbyte i enlighet med utredningens förslag inte innebär ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § RF.

Den enskildes insyn och sekretessen för uppgifterna bidrar till att skydda den enskildes integritet

Det ska vara klart och tydligt för den enskilde hur myndigheter och andra organ behandlar deras personuppgifter. Enskilda ska alltså veta att personuppgifter samlas in, varför det sker och hur uppgifterna sedan används av dem. Detta följer av dataskyddsförordningen och brottsdatalagen. Den enskilde kommer också i många fall att få del av inhämtade uppgifter innan ett ärende avgörs. Huvudregeln är att innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den enskilde underrättas om allt material av betydelse för beslutet och ges tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet om avgörandet går parten emot. Att även sådana uppgifter som myndigheter och andra

Sid 771 (1101)

organ får från annan än den enskilde kommuniceras med denne är givetvis av avgörande betydelse för att skyddet för den personliga integriteten ska kunna garanteras.

Enligt utredningens bedömning kommer också skyddet för den personliga integriteten att bibehållas även efter utbytet då utredningen i respektive förslag bedömt att uppgifterna omfattas av ett tillfredsställande sekretesskydd efter utlämnandet. Utredningen vill dessutom framhålla att det är av betydelse för kraven på skydd för den personliga integriteten att de myndigheter samt andra organ mellan vilka rutinmässiga elektroniska informationsutbyten upprättas, är införstådda med vilka uppgifter som omfattas av utbytena och vad dessa uppgifter får användas till. Berörda handläggare måste ges information om detta samt hur uppgifter som inhämtas från andra ska och får användas, exempelvis om fråga är om uppgifter som omfattas av ett ärende eller om uppgifterna i första hand utgör underlag för att bedöma om ett ärende behöver inledas. Utredningen förutsätter att berörda myndigheter och andra organ som omfattas av bestämmelserna, vid upprättandet av rutinmässiga uppgiftsutbyten, genom samråd med varandra och genom andra insatser inom den egna verksamheten ser till att det i detta avseende skapas ytterligare garantier för skyddet för den personliga integriteten.

Det finns inga realistiska alternativa vägar för att nå samma resultat och som är mindre integritetskänsliga

Ett alternativ till att utöka informationsutbytet mellan olika myndigheter och andra organ som omfattas av OSL är att uppmana den enskilde att i större utsträckning komma in med kompletterande underlag. Det skulle i många fall innebära att respektive myndighet eller organ i hög utsträckning måste inhämta uppgifter från medborgarna för sin handläggning, vilket innebär att medborgarnas kontaktytor med myndigheter är fler än nödvändigt. Ett sådant alternativ skulle emellertid inte tillgodose behovet att kontrollera och verifiera lämnade uppgifter. Enligt utredningens bedömning skulle det också kunna leda till en mer omfattande personuppgiftsbehandling än vad som är nödvändigt, eftersom risken för mängden överskottsinformation ökar.

I samband med utredningens kartläggning (*bilaga 2*) framfördes att det i dag förekommer att den enskilde behöver skicka in samma

underlag flera gånger till olika myndigheter. Vid kontroller av arbetsplatser kan en arbetsgivare besvara samma fråga flera gånger, eftersom de deltagande myndigheterna inte får dela svaret med varandra. Att utöka informationsutbytet kan väntas leda till att medborgarnas kontakter med myndigheterna minskar i antal och förenklas. Myndigheterna kan med de föreslagna bestämmelserna på ett bättre sätt verka för att intrånget i den enskildes personliga sfär minskar. Dessutom minskar risken för felaktiga uppgifter om myndigheter hämtar uppgifter från varandra jämfört med om den enskilde ska lämna en uppgift till flera olika myndigheter. Intresset av att uppgifter inte utbyts står här i kontrast till intresset av att minska inblandningen i den enskildes privata sfär.

Utredningens bedömning är att det inte är möjligt att uppnå syftet att säkerställa korrekta beslutsunderlag med mindre integritetskänsliga alternativ. Enligt utredningen finns det dessutom fördelar för den enskilde att fler uppgifter utbyts så att denne inte själv behöver lämna fler uppgifter än nödvändigt.

Vidtagna och befintliga skyddsåtgärder anses tillräckliga

Vad gäller förslaget om att utbyta sekretessbelagda uppgifter i större utsträckning (kapitel 4) har tillämpningsområdet begränsats. Endast uppgifter som behövs för författningsreglerad verksamhet får utbytas. Vidare är bestämmelsens tillämpningsområde begränsat till att endast bryta viss sekretess och det ska dessutom göras en intresseavvägning innan ett utlämnande kan ske. Även den föreslagna bestämmelsen som gör det möjligt att utbyta offentliga uppgifter i större utsträckning har ett begränsat tillämpningsområde som innebär att offentliga personuppgifter får lämnas ut elektroniskt om de kan antas vara av betydelse för en annan myndighets verksamhet (kapitel 5). Utöver detta följer bl.a. av personuppgiftsansvaret att den registrerades rättigheter ska skyddas genom att lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder ska vidtas.

Utredningen bedömer att begränsningen av bestämmelsernas tillämpningsområden utgör integritetshöjande åtgärder till skydd för de personuppgifter som kommer att bli behandlade. Tillämpliga sekretessbestämmelser hos mottagaren utgör ett tillräckligt skydd för den enskildes integritet. Därutöver är utlämnande och motta-

Sid 773(1101)

gande organ personuppgiftsansvarig och ålagda ett ansvar för de behandlingar av personuppgifter som utförs. Sammantaget är det utredningens bedömning att de skyddsåtgärder som gäller och kommer att gälla är adekvata och tillräckliga och att några ytterligare skyddsåtgärder inte behövs.

Sammanfattande bedömning

Utredningens förslag syftar till att säkerställa att alla myndigheter och andra organ som enligt OSL jämställs med myndigheter har korrekta beslutsunderlag i alla typer av ärenden. Förslagen är utformade på ett ändamålsenligt sätt för att möta det breda behov av uppgiftsutbyte som föreligger för att uppnå detta och för att motverka att oförutsedda hinder uppstår. Utredningens förslag har utarbetats med utgångspunkt i utredningens bedömningar i delrapporten (*bilaga 2*). Utredningen menar att regelverket är svåröverskådligt och att det finns ett glapp mellan myndigheternas uppdrag och de rättsliga förutsättningarna att fullgöra det. De förslag som utredningen lämnar väntas omhänderta dessa problem samtidigt som regelverket blir tydligare för allmänheten. Behovet att utöka informationsutbytet är omfattande och framgår i anslutning till förslagen i kapitel 4–8. Problembilden vad avser hinder i form av sekretess för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte mellan myndigheter har dessutom beskrivits i ett antal andra utredningar och rapporter. Utredningens förslag har utarbetats för att de som utför förvaltningsuppgifter i sin respektive författningsreglerade verksamhet ska kunna bidra till ett helhetsansvar för staten.

En förutsättning för att få behandla personuppgifter enligt dataskyddsförordningen och brottsdatalagen är att informationsutbytet och personuppgiftsbehandlingen är nödvändig utifrån de avsedda ändamålen. Mot bakgrund av den problembild som etablerats under senare år, allmänhetens förväntningar och, inte minst, utredningens bedömning om att myndigheterna i dag inte har förutsättningar att fullt ut genomföra sitt uppdrag menar utredningen att nya bestämmelser som undanröjer hinder för informationsutbyte är motiverat. Föreslagna bestämmelser ger värdefulla verktyg som gör det möjlighet att effektivisera arbetet inom respektive uppdrag. När det

gäller frågan om övervakning och kartläggning har utredningen konstaterat att de personuppgifter som kan förväntas utbytas, hos mottagaren, endast får behandlas i enlighet med det nuvarande regelverket. Utbytet och behandlingen av personuppgifter kan komma att avse uppgifter av integritetskänslig karaktär. Med förslagens utformning har emellertid informationsutbytet begränsats till ett minimum. De skyddsåtgärder som följer av dataskyddsförordningen, dataskyddslagen, brottsdatalagen eller myndigheters registerförfattningar för behandling av integritetskänsliga personuppgifter bedöms tillsammans med eventuell tillämplig sekretessreglering vara tillräckliga även efter ett utbyte. Det ansvar som ett personuppgiftsansvar innebär, ger dessutom ytterligare skydd mot det intrång i den personliga integriteten som ett utökat uppgiftsutbyte innebär.

Sammanfattningsvis är det utredningens bedömning att effekten av utredningens förslag är förenlig med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den enskildes personliga integritet. Den personuppgiftsbehandling som förslagen kan komma att ge upphov till är, vid avvägningen mellan behovet av ett utökat informationsutbyte för statliga och kommunala myndigheter och andra som omfattas av OSL och den enskildes rätt till skydd mot intrång i den personliga integriteten, också nödvändiga på det sätt som dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och brottsdatalagen ställer krav på. Förslagen anses mot den bakgrunden sammantaget vara proportionerliga. Utredningen bedömer att de föreslagna bestämmelserna uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionerliga mot det legitima mål som eftersträvas (jfr artikel 6.3 b i dataskyddsförordningen).

När det gäller ett utlämnande av uppgifter som behandlas av brottsbekämpande myndigheter ska det också framhållas att eftersom de föreslagna bestämmelserna föreskriver en möjlighet, men ingen skyldighet att lämna ut uppgifter, ska utlämnande behörig myndighet pröva om det är nödvändigt och proportionerligt att lämna ut uppgifterna (2 kap. 4 § andra stycket och 22 § andra stycket brottsdatalagen). Detta beror på att det av förarbetena till 2 kap. 4 och 22 §§ brottsdatalagen framgår att när det gäller bestämmelser som inte innebär en skyldighet kan lagstiftaren inte anses ha gjort de överväganden som framgår av bestämmelserna i förväg (jfr prop. 2017/18:232 s. 138).

Sid 775(1101)

Förslagen innebär inte ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § RF.

10 Övriga konsekvenser av förslagen

10.1 Inledning

Enligt uppdragsbeskrivningen ska utredningen bedöma de offentligfinansiella konsekvenserna av förslagen. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredningen föreslå hur dessa ska finansieras. Kostnader för specifika myndigheter ska redovisas separat. I arbetet med att analysera konsekvenserna av förslagen har utredningen i övrigt utgått från vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474).

Utredningen redovisar också i detta kapitel ett resonemang om konsekvenserna av ett oförändrat regelverk som stöd för den fortsatta beredningen av förslagen. Utredningens överväganden om förslagens överensstämmelse med skyddet för den enskildes personliga integritet redovisas separat (kap. 9).

10.2 Utredningens förslag

I promemorian lämnas förslag till utökade möjligheter till informationsutbyte mellan statliga myndigheter, kommuner och andra organ, som vid tillämpningen av OSL ska jämställas med myndigheter.[49] Förslagen syftar till att säkerställa att myndigheter och andra organ som omfattas av OSL har korrekta beslutsunderlag. Det gäller i synnerhet de myndigheter som har i uppdrag att förebygga felaktiga utbetalningar samt motverka bidragsbrott och arbetslivskriminalitet.

[49] I kapitlet hänvisas till organ vilket i sammanhanget ska uppfattas som sådana organ som i OSL jämställs med myndigheter, t.ex. arbetslöshetskassor.

Sid 777(1101)

Förslagen tar sin utgångspunkt i utredningens kartläggning av behovet av utökat informationsutbyte (*bilaga 1* och *2*) och i den problembild som har beskrivits i ett antal utredningar och rapporter gällande felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet.

Förslagen kan delas in i fyra övergripande delar. Det gäller införandet av en generell sekretessbrytande bestämmelse i OSL som möjliggör för myndigheter att utbyta sekretessbelagda uppgifter om uppgifterna behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra författningsreglerad verksamhet (kapitel 4). Det gäller att myndigheter bör ges utökad möjlighet att på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter (kapitel 5). Det handlar också om nya uppgiftsskyldigheter. De som berörs av uppgiftsskyldigheterna är Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och kommunerna (kapitel 6). Den sista delen avser förslag gällande utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte på annat sätt än direktåtkomst för Arbetsförmedlingen och CSN (kapitel 7). Utöver dessa delar lämnar utredningen ett särskilt förslag som gäller Migrationsverkets tillgång till lägenhetsregistret (kapitel 8).

Till grund för förslagen ligger de bedömningar som redovisas i kapitel 4–8.

10.3 Konsekvenser av ett oförändrat regelverk

10.3.1 Det kostar för mycket att inte åtgärda det som kan åtgärdas

Ersättningar till enskilda eller som avser enskilda uppgick enligt en rapport från Ekonomistyrningsverket till sammanlagt närmare 350 miljarder kronor exklusive ålderspensionssystemet år 2020.[50]

KUT-delegationen uppskattade i sitt betänkande *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:59) att de felaktiga utbetalningarna år 2018 uppgick till ca 18 miljarder kronor vilket då motsvarade 5,5 procent av de studerade utbetalningarna (SOU 2019:59 s. 254). Osäkerhetsintervallet uppgick emellertid till 3,5–8 procent, eller 11–27 miljarder

[50] ESV rapport 2021:37 *Underlag inför 2022 års omfattningsstudier*, s. 8.

kronor (SOU 2019:59 s. 19). De sex ersättningssystemen sjukersättning, sjukpenning, assistansersättning, tillfällig föräldrapenning, lönebidrag och nystartsjobb ansågs särskilt utsatta då de svarade för nästan hälften av de uppskattade felaktiga utbetalningarna. Svartarbete ansågs vara en stor orsak till felaktiga utbetalningar då det orsakade närmare 12 procent av de totalt uppskattade felen (SOU 2019:59 s. 131).[51] Enligt KUT-delegationen var oriktiga uppgifter orsaken till ungefär tre av fyra felaktigt utbetalda kronor från välfärdssystemen (SOU 2019:59 s. 23). En betydande andel av dessa utbetalningar bedömdes vara orsakade av bidragsbrott. Det fanns dock stora skillnader mellan olika ersättningssystem.

Tidigare utredningar har också lyft fram att det finns tecken på att den brottslighet som riktas mot välfärdssystemen har blivit mer organiserad och systematisk under senare år, och att företag i allt större utsträckning används som verktyg för att begå brott (SOU 2017:37).

När det gäller arbetslivskriminalitet har en oroande utveckling gällande fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet observerats under senare år. Arbetslivskriminalitet kan handla om arbetskraftsexploatering, ekonomisk brottslighet, bidragsbrott, människohandel, brott mot utlänningslagen och brott mot arbetsmiljöregler. Det drabbar såväl arbetstagare och företag som samhället i stort. Det leder till osäkra arbetsvillkor och kränkningar av arbetstagares rättigheter. Företag som följer reglerna tvingas konkurrera med oseriösa företag.[52]

Utredningen kan konstatera att det förekommer att välfärdssystemen missbrukas avsiktligt i syfte att få felaktiga utbetalningar och för att undanhålla skatt samt för annan brottslighet. En kombination av åtgärder behövs för att motverka detta. Om utredningens förslag inte genomförs kan de problem som relaterar till informationsutbyte och som avser felaktiga utbetalningar, arbetslivskriminalitet och annan därtill relaterad brottslighet förväntas kvarstå. I förlängningen leder dessutom felaktiga utbetalningar till att utrymmet minskar för satsningar och reformer som bidrar positivt till tillväxt och utveckling. Enligt utredningens bedömning

[51] För en utförligare redovisning av kopplingen mellan svartarbete och felaktiga utbetalningar, se KUT-delegationens underlagsrapport *Läckaget i välfärdssystemen, del 2*, s. 125–140.
[52] Se bl.a. Ds 2021:1 *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet*, s. 25 f, ISF och Brå 2011, *Bidragsbrott och skattebrott*. Brå 2015:18, *Intyget som dörröppnare till välfärden*. Brå 2016:10, *Kriminell infiltration av företag*.

kan inte heller de problem som uppmärksammats betraktas som något övergående som kommer att försvinna utan åtgärder.

10.3.2 Förtroendet för det allmänna riskerar att skadas

Som utredningen beskrivit i kapitel 3 är tillit till det offentliga en av grundstenarna för ett väl fungerande samhälle. I Sverige har välfärdssystemen en central roll. Systemen finansieras kollektivt av skattebetalarna. Bedrägerier, bidragsfusk och andra typer av välfärdsbrott undergräver förtroendet för samhället och tilliten mellan människor. Det är därför viktigt att bygga upp effektiva system för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

Samhällets medel ska användas till det de är ämnade för. Utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande statliga ersättningar ska vara korrekta och endast ske till de mottagare som de är avsedda för. Det betyder att rätt ersättning ska betalas ut till rätt person eller rätt företag i rätt tid och varken med ett för högt eller för lågt belopp.

Genom ett utökat informationsutbyte motverkas möjligheten att kringgå gällande regelverk på välfärdsområdet, skatteområdet och arbetslivsområdet. Utredningens förslag kan antas leda till att felaktiga utbetalningar, skattefusk, bidragsbrott och annan brottslighet i större uträckning upptäcks och på sikt kommer att minska. Felaktiga utbetalningar orsakar inte bara betydande ekonomiska förluster för det allmänna utan innebär också att systemen riskerar att tappa i legitimitet.

Om problemen inte åtgärdas riskerar tilltron till myndigheternas förmåga att hantera allmänna medel och utföra sina uppdrag att skadas. Vidare finns det på längre sikt en risk att förtroendet för välfärdsystemen urholkas och förmågan att upprätthålla dagens system undermineras.

10.3.3 Utan ändamålsenliga rättsliga förutsättningar finns en risk för ineffektiv förvaltning

Staten och kommunerna har ett delat ansvar för att allmänna medel används på det sätt som ger mest nytta för befolkningen.

I delrapporten konstaterade utredningen att det vid sidan av rättsliga begränsningar finns tekniska problem och tillämpningsproblem som gör att det finns brister i informationsutbytet. Även om myndigheterna utan ändrade rättsliga förändringar kan förväntas ha kapacitet att omhänderta vissa sådana problem kvarstår då bristerna i de rättsliga förutsättningarna. Varken förbättringar när det gäller att tillgodogöra sig de möjligheter som den tekniska och digitala utvecklingen för med sig eller t.ex. utbildningsåtgärder kommer kunna åtgärda de problem som kräver förändringar i regelverken.

Utredningens förslag om utökat elektroniskt informationsutbyte kan förväntas leda till en mer ändamålsenlig och effektiv handläggning. I förlängningen kan förslagen väntas ge allmänheten bättre och säkrare service. Om de förslag som utredningen lämnat avseende bättre möjligheter till elektroniskt informationsutbyte inte genomförs finns en risk att myndigheter och kommuner inte kan utforma sina system så att de stödjer en effektiv handläggning. Olika förutsättningar för statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att utbyta uppgifter elektroniskt innebär dessutom att det blir svårare att parallellt eller tillsammans utveckla nya informationsutbyten som kan bidra till enklare ansökningsförfaranden för enskilda och till minskad administration för berörda myndigheter.

10.4 Offentligfinansiella effekter

Statliga myndigheter, kommuner och andra organ utbyter redan i dag uppgifter för att säkerställa korrekta beslutsunderlag. Utredningens ambition är att förslagen ska åtgärda kvarvarande brister i de rättsliga förutsättningarna för informationsutbyte.

Förslagen om utökat informationsutbyte kommer att möjliggöra att fler uppgifter än i dag utbyts mellan myndigheter, kommuner och andra organ. Motivet till och grunden för förslagen är att minska felaktiga utbetalningar och underlätta myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser. Utredningens förslag medför även att statliga myndigheter och kommuner ges bättre förutsättningar att i vidare mening fullgöra sina uppdrag och därmed leva upp till de förväntningar som medborgarna har på dem.

Sid 781(1101)

På övergripande nivå kommer förslagen att innebära att regelefterlevnaden ökar. Detta oavsett om det handlar om utbetalningar från välfärdssystemen eller myndigheters kontroller och tillsynsarbete i övrigt.

Det kan inte uteslutas att statliga myndigheter, kommuner och andra kan behöva göra vissa investeringar och andra anpassningar för att utredningens förslag ska få full genomslagskraft. Utredningen bedömer emellertid att effektivitetsvinsterna överstiger kostnaderna för ett utökat informationsutbyte.

10.4.1 Direkta effekter av förslagen

Den främsta direkta effekten av utredningens förslag är att statliga myndigheter, kommuner och andra organ kan utbyta uppgifter som de behöver. Handlingsutrymmet när det gäller att säkerställa korrekta beslutsunderlag, genomföra kontroller och bedriva tillsynsverksamhet ökar. I vilken utsträckning handlingsutrymmet kommer till användning ankommer delvis på respektive myndighet, kommun eller organ.

När det gäller de föreslagna uppgiftsskyldigheterna kommer vissa statliga myndigheter och kommuner behöva göra vissa justeringar i sin verksamhet, vilket berörs nedan.

10.4.2 Indirekta effekter av förslagen

Indirekt kan förslagen förväntas medföra positiva offentligfinansiella effekter. Effekterna kommer dock sannolikt att fördelas ojämnt mellan olika områden beroende på hur bristerna fördelar sig mellan olika områden i dag.

Att göra en närmare beräkning av de offentligfinansiella effekter som förbättrade möjligheter till informationsutbyte i förlängningen kan väntas leda till är komplicerat. Utredningen bedömer emellertid att förslagen kan förväntas leda till dels besparingar i form av minskade felaktiga utbetalningar (såväl avsiktliga som oavsiktliga) från utbetalande statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, dels effektivitetsvinster.

Utredningen bedömer att förslagen om ett utökat informationsutbyte kommer att leda till att minska skattefelet eftersom kontroll-

verksamheten i vid mening kan förväntas bidra till att försvåra för företag som drivs av oseriösa personer att anlita svart arbetskraft. Om Skatteverket får tillgång till mer och bättre information om svartarbete, leder ett ökat informationsutbyte till att en del oseriösa företag börjar betala skatt. Samtidigt kan en del oseriösa företag förväntas lämna marknaden, vilket ökar möjligheterna för seriösa företag att växa, vilket då också ökar skatteintäkterna till det allmänna.

Den grundläggande principen om att den som ansöker om en förmån, ersättning eller annat stöd normalt är skyldig att visa att hen uppfyller villkoren för att få detta, hindrar inte att myndigheter, kommuner och andra organ inhämtar uppgifter från andra för att kontrollera riktigheten i uppgifterna och underlätta handläggningen av ansökan. Om myndigheternas beslutfattande enbart bygger på uppgifter som den enskilde tillhandahåller är risken för fel större än i fall uppgifter kan inhämtas från och bekräftas av andra statliga eller kommunala myndigheter. Myndigheten får därigenom tillgång till ett bättre underlag för sina beslut och kan dessutom kontrollera lämnade uppgifter i större utsträckning.

En annan indirekt effekt är att konkurrensvillkoren förbättras för majoriteten av näringslivet som följer lagar och andra regler.

I förlängningen kan förslagen om ett utökat informationsutbyte väntas ge allmänheten bättre och säkrare service. De effektivitetsvinster som informationsutbytet bidrar till kan väntas bidra till besparingar för statliga myndigheter, kommuner och andra organ, men även för samhället i stort eftersom efterlevnaden kan förväntas öka även på andra områden.

För att uppskatta effekterna av utredningens förslag när det gäller felaktiga utbetalningar kan ett räkneexempel göras utifrån de uppskattningar som KUT-delegationen gjorde i en av sina underlagsrapporter (*Läckaget från välfärdssystemen, del 1*). De ersättningar där de felaktiga utbetalningarna uppgår till högst belopp är, enligt KUT-delegationen, sjuk- och aktivitetsersättningar (4,5 miljarder kronor), sjukpenning (2,6 miljarder kronor), föräldrapenning (1,9 miljarder kronor), ekonomiskt bistånd (1,5 miljarder kronor), assistansersättning (1,2 miljarder kronor). Men felaktiga utbetalningar inom andra ersättningssystem uppgår också till stora belopp enligt beräkningarna. Några exempel är studiemedel (987 miljoner kronor), arbetslöshetsersättning (758 miljoner kronor), bostadstillägg för

Sid 783(1101)

pensionärer (628 miljoner kronor), lönebidrag (417 miljoner kronor) och aktivitetsstöd (372 miljoner kronor). Totalt sett uppgår storleken på de felaktiga utbetalningarna till 16,1 miljarder kronor enligt den uppskattning delegationen gjorde.

KUT-delegationen menade att tre fjärdedelar av alla felaktigt utbetalade ersättningar orsakades av oriktiga uppgifter. Om utredningens förslag får fullt genomslag kan man förvänta sig att de felaktiga utbetalningarna minskar väsentligt. Under antagandet att de felaktiga utbetalningarna fördelar sig jämnt över alla ersättningssystem, dvs. att tre fjärdedelar av 16,1 miljarder kronor beror på oriktiga uppgifter kan teoretiskt sett ända upp till 12 miljarder kronor stoppas med stöd av de föreslagna ändringarna, om de får fullt genomslag.[53]

En indirekt effekt av felaktiga utbetalningar är också att det förorsakar felaktiga avsättningar till den pensionsgrundande inkomsten. Som pensionsgrundande inkomst räknas alla inkomster som man betalar skatt för. Felaktiga utbetalningar innebär förenklat att avsättningen till den pensionsgrundande inkomsten blir felaktig. Det leder i sin tur till felaktiga pensionsutbetalningar längre fram i tiden. Förslagen om informationsutbyte kan väntas bidra till att minska en del av dessa problem.

I promemorian *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet* (Ds 2021:1) refereras uppskattningar av svarta arbetsinkomster i svensk ekonomi. Enligt promemorian handlar det om 91 miljarder kronor årligen, men då ingår inte icke-kontrollerbara uppgifter, det vill säga sådant arbete som sker helt utan myndigheters kännedom. Även om arbetet mot arbetslivskriminalitet inte kan förväntas medföra att svart arbetskraft helt kommer att försvinna, kan det antas att summan av storleken på svarta arbetsinkomster delvis kommer att minska som en indirekt effekt av utredningens förslag. Med tanke på det höga belopp som det sammanlagt handlar om kan det förväntas uppgå till stora intäkter för det allmänna. Att uppskatta storleken på intäkterna är komplicerat, men om man för enkelhetens skull antar att svartarbetet minskar med 10 procent till följd av ökat informationsutbyte skulle det leda till att det allmännas

[53] I sammanhanget kan tilläggas att även andra ändringar har genomförts i syfte att minska felaktiga utbetalningar. De positiva effekter som dessa ändringar har, får antas rymmas i utredningens bedömning eftersom utredningen inte har haft möjlighet att analysera effekterna närmare än så.

intäkter ökar med ca 4,5 miljarder med en genomsnittlig skattesats om 50 procent.

Till de besparingar och intäktsökningar som förslagen om utökat informationsutbyte kan bidra till kommer de effektivitetsvinster i form av snabbare handläggning och bättre beslutsunderlag som möjliggörs av förslagen.

På kostnadssidan kan en indirekt effekt av förslagen vara att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöva göra vissa investeringar i it-system, vilket utvecklas nedan.

10.5 Effekter för statliga myndigheter, kommuner och andra

De uppgifter statliga och kommunala myndigheter förfogar över varierar beroende på deras olika uppdrag eller åligganden. Möjligheterna att genom utökat informationsutbyte bidra till andras verksamheter är alltså olika för olika myndigheter. Exempelvis förfogar Skatteverket över många uppgifter som andra har uttryckt behov av (se utredningens delrapport i *bilaga 2*) medan andra snarare kommer att vara mottagare av uppgifter. Skillnaderna i behov och möjligheterna att bidra till andras verksamhet gör att kostnader förknippade med de åtgärder som behövs för att förslagen ska få full genomslagskraft inte kommer att fördelas jämnt mellan olika myndigheter.

Utredningen har efterfrågat underlag från de statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer som omfattas av utredningens behovsinventering i delrapporten, för att närmare beräkna de ekonomiska konsekvenserna för dessa. Med anledning av de tidsramar som de berörda myndigheterna har haft till sitt förfogande bör inrapporterade uppgifter uppfattas som preliminära. Motsvarande gäller för SKR när det gäller effekter för kommuner och för Sveriges A-kassor när det gäller effekter för arbetslöshetskassorna.

Nedan redogör utredningen för de redovisade effekter som inkommit samt utredningens bedömning av dessa. Eftersom de generella bestämmelser för informationsutbyte som föreslås i kapitel 4 och 5 inte innebär någon skyldighet att på eget initiativ lämna uppgifter bör, enligt utredningens mening, risken för att utredningens förslag blir alltför betungande att vara liten. Det kan dessutom antas att ett antal myndigheter som omfattas av förslagen

Sid 785(1101)

kommer att ha ett ytterst begränsat behov av, om ens något, att lämna uppgifter till andra myndigheter, utöver de möjligheter som redan finns i dag.

Förslagen om uppgiftsskyldighet kan ha vissa konsekvenser som myndigheterna inte själva kan styra över. För mottagande myndigheter handlar det om att ta emot uppgifter som lämnas ut.

Det utökade informationsutbyte som förslagen väntas medföra innebär att statliga myndigheter, kommuner och andra organ i högre utsträckning kommer att behöva prioritera arbetet med skyddsåtgärder såsom behörighetsbegränsningar, rutiner för att avsluta personuppgiftsbehandling, rutiner för gallring osv. för att säkerställa ett bibehållet skydd för den enskildes personliga integritet.

10.5.1 Effekter för statliga myndigheter

Effekter för de myndigheter som beretts tillfälle att komma in med underlag

Försäkringskassan har framfört att ett utökat informationsutbyte kommer leda till att myndigheten kan förhindra fler felaktiga utbetalningar och försök till bidragsbrottslighet. Förslagen kan även innebära att antalet återkravsärenden och fordringsärenden minskar då fler ärenden kan bli rätt från början. Myndigheten har uppskattat att kostnaderna för förslaget uppskattas till mellan 20 och 40 miljoner kronor och att det rör sig om en ökning av mellan 13 och 30 årsarbetskrafter.

Pensionsmyndigheten har framfört att förslagen i förlängningen kan leda till att fler kontrollärenden kan hanteras, på grund av det ökade informationsutbytet.

Kronofogdemyndigheten lyfter fram att förslagen kommer innebära behov av vissa implementeringsåtgärder, främst i form av utbildningsåtgärder. Dessa bedöms emellertid kunna rymmas inom befintliga budgetramar.

Utifrån antagandet att fler uppgifter delas mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor bedömer Polismyndigheten att ärendemängden kommer att öka, vilket i sin tur leder till ökade kostnader för myndigheten.

För Inspektionen för vård och omsorgs del kan eventuella kostnader uppstå, primärt avseende investeringar i tekniska lös-

ningar för säker informationsbehandling. Myndigheten bedömer emellertid att det kommer uppvägas av effektivare arbetssätt och den ökade måluppfyllelse som ett ökat informationsutbyte möjliggör.

Arbetsmiljöverket bedömer att förslagen inte kommer att öka myndighetens arbetsbelastning eller kostnader av andra slag i påtaglig utsträckning.

CSN har framfört att myndigheten kan behöva utveckla tekniska lösningar för ett automatiserat och elektroniskt informationsutbyte för det fall det visar sig att andra myndigheter har ett rutinmässigt behov av uppgifter som CSN förvarar. Motsvarande gäller om andra myndigheter har uppgifter som CSN rutinmässigt har behov av. Förslaget om utökade uppgiftsskyldigheter (kap. 6) bedömer CSN kommer att medföra utvecklingskostnader om 6,5 miljoner kronor. Därutöver tillkommer en årlig förvaltningskostnad om 0,7 miljoner kronor. Med beaktande av avskrivningstider anser myndigheten att kostnaden uppgår till ca 3,2 miljoner kronor årligen de närmsta tio åren.

Effekter för andra statliga myndigheter

Förslagen om utökat informationsutbyte i kapitel 4 och 5 omfattar hela myndighetssfären och de organ som jämställs med myndigheter enligt OSL. Förslagen kommer emellertid för många statliga myndigheters del att ha en begränsad effekt, eftersom de typiskt sett inte förfogar över uppgifter som andra myndigheter behöver. Med hänsyn till att de sekretessbrytande bestämmelser som föreslås inte innebär en skyldighet att på eget initiativ lämna ut uppgifter bör, enligt utredningens mening, förslagen inte innebära sådana ökade kostnader för andra statliga myndigheter som inte kan hanteras inom deras befintliga anslag.

Aktuella förslag är inte avsedda att innebära någon förändring vad gäller domstolarnas återhållsamhet när det kommer till att lämna ut uppgifter som uppkommit under handläggningen av ett mål. Den effekt som förslagen antas leda till för domstolarna får därför sammantaget anses marginell och kan därmed hanteras inom deras tilldelade medel.

Utredningens bedömning

Utredningen bedömer att förslagen när de fått genomslag innebär att, även om det är svårt att mäta, frågor om offentlighet och sekretess blir mindre arbetskrävande för myndigheterna. Utredningen konstaterar att kostnaderna som följer av förslagen i huvudsak handlar om investeringar i och förvaltning av it-system samt utbildning. Härtill förväntas myndigheterna behöva prioritera samarbetet myndigheterna emellan för att åstadkomma den sortens överenskommelser som förslagen om de generella bestämmelserna delvis förutsätter.

De samarbeten som utredningen har kommit i kontakt med under utredningen, t.ex. MUR-samarbetet och samverkan mot arbetslivskriminalitet kan utgöra utgångspunkten för myndigheternas kommande arbete i dessa frågor. Denna typ av samarbeten kan antas rymmas inom den allmänna skyldighet att ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet som finns i 6 § myndighetsförordningen.

Utbildning av personal och att bistå andra myndigheter är sådant som myndigheter kan förväntas utföra inom ramen för sina befintliga uppdrag. När det gäller kostnader för investering i och förvaltning av it-system konstaterar utredningen att it-utveckling i dag är en integrerad del av verksamheten inom myndigheterna. Behovet av ytterligare it-utveckling utgör således inte en ny arbetsuppgift för myndigheterna.

Kostnaderna för utökat informationsutbyte med stöd av de föreslagna författningsändringarna kan komma att fördela sig ojämnt mellan olika myndigheter. Myndigheter som har behov av många uppgifter från andra kommer att kunna effektivisera sin verksamhet med hjälp av informationsutbytet. Däremot kommer verksamheten hos myndigheter som i huvudsak kommer att lämna ut uppgifter, t.ex. Skatteverket, inte förväntas effektiviseras i samma utsträckning. Såvitt utredningen erfar har myndigheter som ofta utbyter uppgifter redan i dag upparbetade former för informationsutbyte, vilket innebär att de kostnader som det utökade informationsutbytet medför bör kunna hållas nere. I sammanhanget vill utredningen framhålla att informationsutbyte som främst bidrar till att andra myndigheters verksamhet effektiviseras bidrar till ett ökat helhetsperspektiv och

ett större ansvar för samhället i stort på det sätt som utredningen menar behöver stärkas (se avsnitt 3.4).

Även om det kan krävas investeringar i it-system för att förslagen ska få fullt genomslag i myndigheternas verksamhet väntas förslagen, generellt sett, leda till effektivitetsvinster i myndigheternas verksamhet som uppväger investeringskostnaderna. I synnerhet som flertalet myndigheter redan i dag ägnar sig åt it-utveckling bör eventuella kostnader kunna hanteras inom den befintliga verksamheten.

I jämförelse med de besparingar inom olika välfärdssystem som ökat informationsutbyte indirekt kan leda till framstår kostnader för it-utveckling, utbildning, m.m. som mycket låga.

Ifall myndigheter behöver ytterligare medel för it-utveckling har regeringen avsatt medel för detta. I budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1 utg.omr. 22 s. 108) meddelade regeringen att den ville se en snabbare utveckling av den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen och omfördelade därför medel permanent från flera statliga myndigheter för att finansiera utveckling av förvaltningsgemensamma digitala lösningar. Om myndigheterna behöver medel för sådan it-utveckling som inte kan göras inom den ordinarie verksamheten kan eventuella behov av utökade medel för investeringar i it-system sökas från detta anslag (utg.omr. 22, 2:7 Digital utveckling, anslagspost 1). Utredningen föreslår därmed inga ökade utgifter för staten med anledning av förslagen.

10.5.2 Effekter för kommuner och regioner

Utredningen har i samarbete med SKR genomfört en enkät som 38 kommuner besvarade. Därutöver har utredningen haft kontakter med SKR för att komplettera kommunernas behov. Utredningen bedömer att de bestämmelser som föreslås, i kombination med andra åtgärder som bereds inom Regeringskansliet (se exempel på sådana åtgärder i kap. 2), kommer att omhänderta de behov som kan adresseras inom ramen för denna utredning.

En eventuell effekt av förslagen är att färre personer på sikt beviljas ersättning från statliga ersättningssystem och att en del av dessa då kan komma att söka ekonomiskt bistånd från kommunen. En sådan förändring kan leda till högre kostnader för kommunen.

Sid 789(1101)

De eventuella ökade kostnaderna för kommunerna uppstår i så fall till följd av den rådande ansvarsfördelningen och inte som en konsekvens av utredningens förslag i sig. Därav följer att en sådan effekt inte ska föranleda att kommunerna kompenseras för denna eventuella kostnadsökning. Samverkan med myndigheter sker i frågor som gäller informationsutbyte redan i dag och den ökade samverkan som kan bli en effekt av förslagen bedöms inte medföra några ökade kostnader för kommunerna. När det gäller kostnader för it-utveckling har SKR i en preliminär bedömning framfört att med de föreslagna bestämmelserna kommer fler myndigheter kunna ansluta sig till tjänsten SSBTEK, vilket kräver viss it-utveckling, men att det rör sig om mindre belopp.

De kostnader som förslagen leder till ska vägas mot de potentiella besparingar som möjligheterna att stoppa felaktiga utbetalningar av t.ex. ekonomiskt bistånd leder till. I tillägg kan effektivare kontroller av arbetsplatser som statliga myndigheter genomför leda till att skatteintäkterna för kommuner ökar. De eventuella ökade kostnader som förslagen ger upphov till ska vägas mot de besparingar och intäkter som de antas komma att medföra. Under det visserligen starka antagandet att felaktiga utbetalningar och arbetslivskriminalitet fördelar sig jämnt mellan olika kommuner kan det förutsättas att de positiva effekterna överväger kostnaderna för samtliga kommuner.

De förslag som lämnas i kapitel 4 och 5 kommer även att omfatta statliga regionala myndigheter. I likhet med vad som anförts om myndigheter utanför välfärds- och arbetlivskriminalitetsområdet bedömer utredningen att kostnaderna för regionerna kommer att vara begränsade, men att ökade skatteintäkter kommer att vara en positiv effekt för regionerna.

Kommunerna behöver inte statlig finansiering för att förslagen ska genomföras

Förslaget om underrättelseskyldighet för kommunerna gentemot Försäkringskassan innebär en ny uppgift för kommunerna. Sedan 1993 tillämpas finansieringsprincipen mellan staten och kommunsektorn. Principen innebär att kommuner och regioner ska kompenseras för statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Principen gäller när riksdagen, regeringen

Sid 790(1101)

eller en myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamhet. En analys av om ett förslag påverkar kommunernas verksamhet och om det får effekt på deras ekonomi måste dock alltid göras.

I ett inledande skede kan det bli fråga om vissa kostnader för utbildning och att ta fram rutiner för hur uppgifterna ska utbytas, oavsett om det gäller den i kapitel 6 föreslagna underrättelseskyldigheten eller sådant utbyte av uppgifter som beskrivits i kapitel 4 och 5.

Utredningen erfar att kommunerna redan i dag utbyter uppgifter och att det finns upparbetade former för sådant informationsutbyte. Att tidigare erfarenheter tas till vara liksom att uppgifter kan skickas via befintliga elektroniska säkerhetslösningar talar för att kostnaderna kan hållas nere väsentligt. Efter det inledande skedet torde informationsutbytet bli en del av den löpande verksamheten. Utredningens slutsats blir därför att detta inte kommer att medföra ökade kostnader för kommunerna.

Den kommunala självstyrelsen

Det kan diskuteras huruvida förslaget om att kommunerna ska lämna ut vissa uppgifter till Försäkringskassan (se kapitel 6) innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Utredningens förslag knyter på ett generellt plan an till den i regeringsformens förarbeten uttalade utgångspunkten om att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhälleliga mål (prop. 1973:90 *Med förslag till ny regeringsform och riksdagsordning*, s. 190).

Det finns ingen exakt definition av vad som avses med kommunal självstyrelse. Vid grundlagsreformen 2010, då ett särskilt kapitel om kommunerna fogades till regeringsformen, menade regeringen att principen om den kommunala självstyrelsen på sätt och vis är begränsad av vad som följer av normgivningsmakten som definierar de yttre ramarna för principens räckvidd (prop. 2009/10:80).

Det förekommer relativt ofta att den kommunala självstyrelsen i lagstiftningsärenden ställs mot andra intressen. Intresset av kommunal självstyrelse ska under beredningen av lagförslag ställas mot de intressen som ligger bakom lagförslaget (proportionalitets-

Sid 791(1101)

principen). I förarbetena till grundlagsändringen framhölls att den slutliga bedömningen av hur denna prövning faller ut görs av riksdagen i samband med att den tar ställning till förslaget. Proportionalitetsprincipen innebär att det vid lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen ska prövas om skälen för den tänkta regleringen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär. Den ska undersöka om det syfte som den tänkta regleringen tar sikte på kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Om olika möjligheter finns för att nå samma mål bör riksdagen av hänsyn till principen om kommunal självstyrelse välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten.

Utredningen menar att den inskränkning av det kommunala självstyret som den föreslagna underrättelseskyldigheten ger upphov till är marginella. Inte minst eftersom det handlar om ett slags informationsutbyte som förekommer redan i dag. I proportion till det behov av ändrade regler som har redovisats menar utredningen att förslaget är välmotiverat. Utredningen anser att det saknas alternativ som kan väntas uppnå samma resultat och som är mindre ingripande för kommunernas del. Förslaget kan därför inte anses vara oproportionerligt i förhållande till den kommunala självstyrelsen.

10.5.3 Effekter för arbetslöshetskassor

Sveriges A-kassor har i kontakter med utredningen framfört att förslagen väntas medföra ökade kostnader för administration och utveckling av befintliga eller nya system. Sveriges A-kassor menar att det i övrigt är svårt att beräkna vilka ekonomiska konsekvenser förslagen kan få. Om myndigheter i ökad utsträckning lämnar uppgifter om felaktigheter till arbetslöshetskassorna, som arbetslöshetskassorna inte redan känner till, bör resultatet bli att arbetslöshetskassorna kommer att besluta om fler återkrav. Det skulle också kunna leda till fler polisanmälningar och uteslutningar av personer från arbetslöshetskassorna.

Arbetslöshetskassornas ökade kostnader ska vägas mot de förbättrade möjligheter att kontrollera beslutsunderlag som utredningens förslag innebär. Enligt KUT-delegationens beräkningar

Sid 792(1101)

uppgår de felaktiga utbetalningarna från arbetslöshetskassorna till ca 760 miljoner kronor. Under förutsättning att KUT-delegationens slutsats om att tre fjärdedelar av alla felaktigt utbetalade ersättningar beror på oriktiga uppgifter stämmer även för arbetslöshetsersättningen, skulle den potentiella besparingen för arbetslöshetskassorna totalt sett uppgå till ca 590 miljoner kronor. Under förutsättning att de felaktiga utbetalningarna fördelar sig jämnt mellan olika arbetslöshetskassor kan eventuella kostnader som förslagen innebär förväntas vägas upp av de besparingar som förslagen möjliggör.

10.5.4 Effekter för företag

Förslagen minskar möjligheterna att missbruka systemen genom att förutsättningarna för att motverka att företag skaffar sig konkurrensfördelar genom att kringgå skyddsregler för arbetstagare eller skatterättsliga regelverk förbättras.

Problemet med fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet bedöms vara ett ökande problem, särskilt i vissa branscher. Företag som är verksamma inom sådana branscher möter konkurrens från oseriösa företag. När företag bryter mot uppställda lagar och regler får de fördelar gentemot sina konkurrenter. I branscher där sådant agerande är vanligt finns det osund konkurrens. För seriösa företag kan det vara svårt att verka under sådana villkor. Vidare kan det antas att investeringsviljan är låg i branscher där det är känt att det förekommer osund konkurrens, vilket ytterligare hämmar möjligheterna för seriösa företag att verka och växa på en sådan marknad.

Utredningen bedömer således att förslagen bidrar till att efterlevnaden av spelreglerna på marknaden kommer att öka. Genom förbättrade möjligheter att utbyta information ökar möjligheterna för myndigheter att rikta sina kontroller till de områden där kontrollen mest behövs. Ett utökat informationsutbyte bidrar således till att fastslagna villkor inom näringslivet kan upprätthållas och att seriösa företag kan växa i branscher där de i dag möter osund konkurrens.

Eftersom utredningens förslag endast rör informationsutbyte mellan statliga och kommunala myndigheter och andra organ som enligt OSL jämställs med myndigheter bedömer utredningen att

förslagen inte får några effekter på företagens administrativa börda. Det innebär att förslagen inte heller kan väntas leda till några negativa effekter för små och medelstora företag, vilka ofta har svårare än stora företag att hantera ökade administrativa kostnader.

Sid 793(1101)

10.6 Konsekvenser för Regeringskansliets arbete

Enligt förslaget i kapitel 4 får en myndighet lämna uppgifter till en annan myndighet, om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra *författningsreglerad verksamhet*. Avgränsningen av området för uppgiftsutbyte till författningsreglerad verksamhet kan ha konsekvenser för regeringens styrning av de statliga förvaltningsmyndigheterna.

Enligt regeringsformen lyder statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen, bortsett från myndigheter som är underställda riksdagen (12 kap. 1 § RF). Frågan om formerna för regeringens styrning av myndigheterna m.m. har varit föremål för analyser och överväganden i flera olika sammanhang och under lång tid. Styrningen av statsförvaltningen behandlas i den senaste förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*), i vilken regeringen bl.a. lade fram mål och riktlinjer för det fortsatta arbetet med den statliga förvaltningen och inriktningen för arbetet med att utveckla styrningen av statsförvaltningen. Regeringen menade att statlig verksamhet i huvudsak borde bedrivas i myndighetsform och att det för förvaltningsmyndigheter i regel bör finnas en förordning med instruktion för myndigheten. Instruktionen bör, ansåg regeringen, vara det grundläggande instrumentet i styrningen av myndigheterna.

Uppgifter som är tidsbegränsade eller som kan förväntas att ändras inom en närmare framtid, mål, liksom uppgifter och uppdrag där regeringen ser behov att vara utförlig i beskrivningen är exempel på sådant som vanligtvis inte regleras i instruktionen utan i annat beslut (prop. 2009/10:175 s. 111). Vidare framhöll regeringen att myndigheters resultatredovisning från och med 2009 ska utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller något annat beslut (3 kap. 3 § förordningen [2000:605] om årsredovisning och budgetunderlag), vilket kan tjäna som ledning i fråga om vilka styr-

ningsformer regeringen anser vara de viktigaste för myndigheternas verksamhet.

I och med formuleringen att en myndighet ska behöva uppgifter för att fullgöra *författningsreglerad verksamhet* avgränsas den del av den mottagande myndighetens verksamhet där utbyte av sekretessbelagda uppgifter kan ske med stöd i den generella sekretessbrytande bestämmelsen som föreslås i kapitel 4. Myndigheter arbetar på olika sätt för att fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Ett sätt eller en form för att göra detta är genom att delta i samverkan med andra myndigheter. I begreppet författningsreglerad verksamhet omfattas därför, enligt utredningens bedömning, även sådan samverkan som myndigheterna utifrån sina respektive författningsreglerade verksamhetsområden deltar i tillsammans med andra myndigheter. För att undvika osäkerhet hos myndigheter om vad som avses med författningsreglerad verksamhet bör emellertid verksamhet som förutsätter ett mer omfattande och regelmässigt informationsutbyte framgå av t.ex. myndigheternas instruktion. Utformningen av bestämmelsen kan alltså få betydelse för arbetet i Regeringskansliet och för hur regeringen styr myndigheterna.

10.7 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningen bedömer att förslagen kommer att innebära positiva effekter för möjligheterna att motverka brottslighet och att de stärker det brottsförebyggande arbetet. Den effektivisering som förslagen i flera avseenden bidrar till kan dessutom frigöra resurser som kan användas åt mer djupgående utredningar där risken för fel är som störst vilket leder till att fler brott kan upptäckas.

Förslaget att införa en utökad möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter kan, tillsammans med förslaget att utvidga möjligheterna att lämna ut offentliga uppgifter, antas leda till att brottslighet som begås genom att lämna oriktiga uppgifter till den myndighet som fattar beslut försvåras. I den attitydundersökning som genomförts av KUT-delegationen (*Bidragsmoralen i samhället*) uppges låg upptäcktsrisk vara en av de främsta orsakerna till fusk med bidrag. En ökad upptäcktsrisk kan därför också antas minska antalet felaktiga utbetalningar som beror på medvetet felaktiga uppgifter.

Sid 795(1101)

Ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och andra organ kan också förväntas leda till att förutsättningarna för att bekämpa fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet blir bättre, vilket gagnar alla de företag som följer gällande regler. Det är också något som ligger i linje med det som anges i det nationella brottsförebyggande programmet *Tillsammans mot brott* (skr. 2016/17:126) om att regeringen ska verka för att samhällets kontrollfunktioner, inklusive samordningen mellan dessa, utvecklas för att motverka brottslighet riktad mot välfärdssystemen. Förslagen kan även antas innebära att fler ärenden kan handläggas på rätt sätt från början. Det innebär att förslaget kan förväntas ha positiva effekter på såväl det brottsförebyggande som brottsbekämpande arbetet.

10.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män och de integrationspolitiska målen

Förslagen kommer att leda till korrigeringar av vissa felaktiga utbetalningar. Även om kvinnor respektive män är överrepresenterade i olika ersättningssystem finns inte skäl att tro att förändringarna kommer att leda till att kvinnor eller män förfördelas i några ersättningssystem. Förslagen väntas därmed ha ringa eller ingen påverkan på de jämställdhetspolitiska målen. Däremot väntas andelen korrekta beslut, dvs. beslut som är i linje med vad lagstiftaren har bestämt, att öka. Det innebär att styrkraften i välfärdssystemen kommer att öka oavsett vilket mål lagstiftaren väljer att styra mot.

När det gäller de integrationspolitiska målen om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund väntas förslagen ha positiva effekter. Myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors utökade möjligheter att utbyta uppgifter gör att de i framtiden bättre kommer att kunna kontrollera uppgifter hos andra myndigheter, och därmed bistå den sökande i ansökningsprocessen, vilket underlättar för denne att få de förmåner, ersättningar och andra stöd i den storlek som hen har rätt till.

Utredningen konstaterar även att nyanlända personer är särskilt utsatta och löper större risk att utsättas för felaktig behandling i arbetslivet. Förbättrade möjligheter att motverka arbetslivskri-

minalitet kan på sikt antas leda till bättre arbetsvillkor för dessa personer.

10.9 Konsekvenser för sysselsättningen och fördelningseffekter

Utredningen bedömer att förslagen inte kommer att ha några direkta effekter för sysselsättningen. Däremot kan effekten av de förbättrade kontrollmöjligheter som utökat informationsutbyte i förlängningen leder till, bli att färre arbetar svart vilket i sin tur medför att fler betalar skatt och arbetsgivaravgifter etc. vilket t.ex. Arbetsmiljöverket framhållit.

När det gäller fördelningseffekter kan korrigeringar av felaktiga utbetalningar och bättre arbetsvillkor i branscher med osund konkurrens ha effekter, men utredningen har inte underlag nog att dra några säkra slutsatser om konsekvenserna på dessa områden.

Sid 797(1101)

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: De föreslagna ändringarna i socialtjänstlagen (2001:453), lagen (2006:378) om lägenhetsregister och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska träda i kraft den 1 juli 2023. Detsamma gäller för de föreslagna förordningsändringarna.

Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

Skälen för utredningens förslag

Det är angeläget att de föreslagna lag- och förordningsändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Arbetet med att ge myndigheterna möjlighet att utbyta uppgifter bl.a. i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och att motverka arbetslivskriminalitet är en prioriterad fråga. Att utbetalningar från välfärdssystem går till det som de är avsedda för är en viktig förutsättning för allmänhetens förtroende och tillit till systemen. Ikraftträdandet bör därför ske så snart som möjligt. Någon tid för anpassning hos berörda myndigheter, eller andra organ som jämställs med myndigheter enligt OSL är inte nödvändig innan förändringarna träder i kraft utan formerna för det närmare informationsutbytet kan utvecklas över tid. Tiden för ikraftträdandet är dock beroende av den tid som krävs för remissbehandling, fortsatt beredning i Regeringskansliet, lagrådsremiss och riksdagsbehandling. Mot denna bakgrund anser utredningen att lag- och förordningsförslagen bör träda i kraft den 1 juli 2023.

Utredningen bedömer att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser.

Sid 799(1101)

12 Författningskommentarer

12.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

12 kap.

7 a § Socialnämnden ska underrätta Försäkringskassan om att beslut om insatser för enskilda upphör eller ändras om uppgiften är av betydelse för ärenden som regleras i socialförsäkringsbalken (2010:110).

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om en skyldighet för kommunernas socialnämnder att i vissa fall lämna underrättelser till Försäkringskassan. Överväganden finns i avsnitt 6.5.

Av paragrafen följer att kommunerna regelmässigt ska underrätta Försäkringskassan om att beslut om insatser för enskilda upphör eller ändras när uppgiften är av betydelse för ärenden som regleras i socialförsäkringsbalken (2010:110). Skyldigheten innebär att kommunen kan lämna ut uppgifter utan hinder av eventuell sekretess. Som exempel på när en uppgift kan ha betydelse är att uppgiften påverkar vem som ska vara mottagare av en utbetalning.

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:378) om lägenhetsregister

5 § Uppgifter i lägenhetsregistret får behandlas för

1. verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning,
2. framställning av statistik,
3. forskning,
4. planering, uppföljning och utvärdering av bostadsbestånd och byggande.

Sid 801(1101)

Paragrafen innehåller bestämmelser om för vilka ändamål uppgifter får behandlas i lägenhetsregistret. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Bestämmelsen i punkten 1 ändras på så sätt att ändamålet för vilket uppgifter i lägenhetsregistret får behandlas, utvidgas. Av bestämmelsen följer att uppgifter i lägenhetsregistret får behandlas för verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning. Det innebär bl.a. att antal lägenheter, storlek eller kategori kan ligga till grund för kommunal planering och resursfördelning inom en rad områden och för samhällsplaneringen i vid bemärkelse. Som exempel kan lägenhetsuppgifterna användas vid beräkning av VA- och avfallstaxor, fördelning av studentlägenheter eller vid planering av hemtjänst, där antalet lägenheter och lägenheternas sammansättning påverkar behovet.

Verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning kan även gälla t.ex. planering av samhällsservice och infrastruktur för kommuninvånarna eller för att räddningstjänst eller annan typ av blåljusverksamhet har behov av uppgifter vid olika räddningsinsatser där det är avgörande att veta strukturen på lägenhetsbeståndet i en viss byggnad. För Skatteverkets del innebär utvidgningen att uppgifterna får användas inte bara för folkbokföring och folkbokföringskontroll. Uppgifter kan även användas inom en rad andra områden där lägenhetsregisterinformation kan förenkla ärendehandläggningen, exempelvis vid fastighetstaxeringen.

12.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

6 kap.

5 a § En myndighet får 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.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att en myndighet får lämna uppgifter till en annan myndighet om inte uppgifterna är sekretessbelagda. Övervägandena finns i avsnitt 5.2–5.3.

Bestämmelsen innebär en möjlighet och inte en skyldighet att lämna uppgifter på eget initiativ. Bestämmelsen innebär att det finns

en rättslig grund för att behandla personuppgifter i enlighet med dataskyddsförordningen när uppgifter lämnas ut på initiativ av en utlämnande myndigheten i de fall det saknas en rättslig grund för ett sådant utlämnande. Bestämmelsen innebär också, i de fall personuppgifterna får lämnas ut på grund av att de inte är oförenliga med de ursprungliga ändamålen, att hanteringen för myndigheter förenklas och det blir tydligare för enskilda vad insamlade uppgifter kan komma att användas till. Den rättsliga grunden för att lämna ut offentliga uppgifter kompletterar bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL som utgör en rättslig grund för att lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda efter en begäran från en annan myndighet.

För ett utlämnade krävs att uppgiften *kan antas ha betydelse* för den mottagande myndigheten. Den utlämnande myndigheten måste göra en bedömning av den mottagande myndighetens behov. Eftersom det är den mottagande myndigheten som har kunskap om vilka uppgifter som i det enskilda fallet slutligen kommer att ha betydelse kommer det många gånger inte vara möjligt för den utlämnande myndigheten att i förväg avgöra vilken betydelse uppgiften kommer att få. Formuleringen *kan antas* innebär emellertid att tröskeln för vilka situationer offentliga uppgifter får utbytas på initiativ av den utlämnande myndigheten är lågt satt. I vissa fall kommer det vara uppenbart att uppgiften i ett enskilt fall kan antas ha betydelse. Så är t.ex. fallet med uppgifter som behöver utbytas i samband med samverkan där myndigheterna arbetar tillsammans och har en löpande dialog. I andra fall, och om utlämnandet avser en större mängd offentliga uppgifter som rutinmässigt behöver utbytas, förutsätts att myndigheterna i samråd med varandra, gemensamt tar fram lämpliga former så att endast relevanta uppgifter utbyts. Det innebär att offentliga uppgifter kommer att kunna lämnas ut där omständigheterna är sådana att uppgifterna kan antas ha betydelse för att t.ex. inleda eller kontrollera ärenden som den mottagande myndigheten handlägger.

Uppgifterna får lämnas när uppgifterna kan antas ha betydelse för en annan myndighets verksamhet. Det innebär exempelvis att möjligheten att lämna ut offentliga uppgifter på eget initiativ kommer att omfatta fall där uppgifterna kan antas ha betydelse för registrering t.ex. hos Bolagsverket. Det innebär att offentliga beslut om arbetstillstånd, skatter och avgifter samt beslut om tillstånd att yrkesmässigt bedriva verksamhet enligt LSS och enligt SoL kan

Sid 803(1101)

lämnas ut elektroniskt på den utlämnande myndighetens initiativ under förutsättning att uppgiften kan antas ha betydelse för den mottagande myndighetens verksamhet.

10 kap.

15 a § Sekretess till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hindrar inte att uppgift lämnas till en annan myndighet, om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra författningsreglerad verksamhet.

En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Första stycket gäller inte i fråga om sekretess enligt 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2 och 5 §§.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om när sekretess som skyddar enskilda kan brytas om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 4.3–4.4.

Av paragrafens *första stycke* framgår att bestämmelsen bryter sekretess till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretess som skyddar andra intressen bryts däremot inte med stöd av bestämmelsen. Sekretessen bryts om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin *författningsreglerade verksamhet*. Med författningsreglerad verksamhet avses verksamhet som följer av lag eller förordning. I detta begrepp ryms även sådan samverkan som myndigheterna utifrån sina respektive författningsreglerade verksamhetsområden deltar i tillsammans med andra myndigheter. Vidare omfattas såväl handläggning som faktiskt handlande.

Bestämmelsen innebär att uppgifter ska få lämnas ut såväl på begäran som på eget initiativ. Det innebär emellertid inte en skyldighet att lämna ut uppgifter på eget initiativ. Om en myndighet vet att en annan myndighet behöver uppgifterna bör dock uppgifterna lämnas ut. En förutsättning för att sekretessen ska brytas är att uppgiften *behövs* hos den mottagande myndigheten. Kravet på att uppgiften behövs innebär att andra myndigheter enbart får tillgång till sådana uppgifter när de behöver dem. Det är den myndighet som

har den aktuella uppgiften som ska göra sekretessprövningen. I de flesta fall torde behovet av uppgifter väckas i en pågående samverkan eller efter dialog mellan myndigheterna, och därmed föregås utlämnandet av en diskussion mellan de berörda myndigheterna om behovet av och lämpligheten i att lämna ut uppgifter. Ett utlämnande av uppgifter på den utlämnande myndighetens initiativ kan innebära att ett ärende hos den mottagande myndigheten initieras eller att uppgifterna används i ett redan pågående ärende. För den mottagande myndigheten kan uppgifterna innebära att behov av ytterligare uppgifter uppstår. Den föreslagna bestämmelsen gäller då även för situationer där en myndighet behöver inhämta kompletterande uppgifter från en annan myndighet.

Bestämmelsen hindrar inte att uppgiftsutbytet sker rutinmässigt. Om utlämnandet avser en större mängd uppgifter som rutinmässigt behöver utbytas, förutsätts att myndigheterna i samråd med varandra gemensamt tar fram lämpliga former för att se till att endast relevanta uppgifter utbyts. Den bedömning som ska göras enligt bestämmelsen kan då ske på förhand och den behöver inte avse en prövning i varje enskilt fall.

Av bestämmelsens *andra stycke* följer att en uppgift inte ska lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Genom denna formulering införs en presumtion för att uppgifter får lämnas ut. Intresset av att myndigheter har tillgång till uppgifter som de behöver för sin författningsreglerade verksamhet väger alltså i regel tyngre än andra intressen. Den utlämnande myndigheten ska göra en prövning av om övervägande skäl talar mot ett utlämnande innan en uppgift lämnas ut. Det krävs inte att det görs en prövning i varje enskilt fall utan en bedömning kan göras utifrån de behov av sekretess som typiskt sett finns för en viss kategori av uppgifter.

Övervägande skäl för att inte lämna ut en uppgift kan finnas när det exempelvis handlar om uppgifter där ett utlämnande kan framstå som olämpligt eller resultatet skulle framstå som stötande. Som exempel kan nämnas uppgifter som omfattas av sekretess i ett sådant uppföljningsärende som definieras i 1 kap. 8 § 4 lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (32 kap. 3 b § OSL). I dessa fall bör övervägande skäl tala för att inte lämna ut en sådan uppgift.

Sekretessen bryts endast för uppgifter som en annan myndighet behöver. Det krävs alltså att myndigheten först prövar om informationsutbytet kan antas leda till det avsedda resultatet. Det innebär att en handling som t.ex. innehåller känsliga uppgifter som inte behövs för den mottagande myndigheten inte kan lämnas ut i sin helhet. Det kan t.ex. handla om sådana särskilt känsliga uppgifter som anges i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen och 2 kap. 11–12 §§ brottsdatalagen. Däribland uppgifter som avslöjar etniskt ursprung, religiös övertygelse eller uppgift om hälsa eller sexuell läggning. Undantaget att uppgifter inte ska lämnas om övervägande skäl talar emot det innebär att den utlämnande myndigheten inte ska lämna ut viss information även om den i undantagsfall skulle kunna behövas i den mottagande myndighetens författningsreglerade verksamhet.

Vid intresseavvägningen ska också, som utgångspunkt, sekretesskyddet hos den mottagande myndigheten vägas in i bedömningen. Det faktum att styrkan i sekretessen ibland skiljer sig åt hos den utlämnande och den mottagande myndigheten ska dock som huvudregel inte vara av avgörande betydelse. I vissa fall kan emellertid övervägande skäl tala emot ett utlämnande. Som exempel kan nämnas om ett utlämnande skulle innebära att skyddet för företagshemligheter i form av uppfinningar eller forskningresultat skulle komma att äventyras om uppgifterna efter ett överlämnande skulle bli offentliga. Ett annat exempel är om det i det enskilda fallet inte skulle anses tillräckligt att uppgifterna hos den mottagande myndigheten endast omfattas av sådan sekretess som enligt 21 kap. OSL gäller hos alla myndigheter och andra organ som ska tillämpa OSL.

Vanliga regler om partsinsyn kommer att gälla hos den mottagande myndigheten, vilket innebär bl.a. att sekretess för uppgifter i ett mål eller ärende hos en myndighet kan få ge vika för en parts rätt till insyn i målet eller ärendet. Vid bedömningen av om övervägande skäl talar emot ett utlämnande kan även detta behöva beaktas.

Av paragrafens *tredje stycke* följer att bestämmelsen i första stycket inte bryter viss sekretess. Det avser sekretess som ansetts så angelägen att upprätthålla att den har undantagits från bestämmelsens tillämpningsområde.

Behov av utökat informationsutbyte framfört av kommuner och Centrala Studiestödsnämnden

Inledning

I utredningens delrapport kartläggs vilka uppgifter berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen. För en närmare genomgång av de redovisade behoven se *bilaga 2*. De behov som framförts avser dels nya uppgifter för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen,[54] dels behov som innebär att uppgifter ska kunna utbytas på ett effektivare sätt.

I denna bilaga redovisar utredningen det behov av utökat informationsutbyte som avser kommuner. Kartläggningen utgår från vad kommuner och SKR har framfört. Vidare redovisas kompletterande behov från CSN. Under arbetet med delrapporten meddelade CSN att det, utöver vad som framförts till utredningen, kunde finnas behov av vissa ytterligare uppgifter från andra myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor än sådana de i dag kan ta del av, för att bättre kunna säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen. Även CSN har därför inkommit med kompletterande behov.

På samma sätt som för övriga myndigheter, vars behov redovisas i utredningens delrapport, har utredningen i behovsinventeringen inte gjort någon egen bedömning om skäligheten av de redovisade behoven eller någon egen rättslig bedömning av vad som begränsar

[54] När det gäller vilka utbetalningar som omfattas av utredningen uppdrag har utredningen utgått från samma avgränsningar som KUT-delegationen. Se SOU 2019:59, s. 62 f.

Sid 807(1101)

informationsutbytet. Utredningen har i flera fall mottagit information om behov av uppgifter för vilka det av underlaget inte framgår närmare vilka uppgifter som avses eller vad som hindrar eller begränsar ett utbyte av sådana uppgifter i dag. Trots att vissa sådana behov inte har preciserats utesluter utredningen inte att sådana uppgifter kan ha stor betydelse för kommunernas verksamhet. Eftersom utredningen inte haft förutsättningar att självständigt göra en djupare analys av detta redovisas inte sådana behov i kartläggningen.

Behov av utökat informationsutbyte för kommuner

Uppdrag och ansvarsområde

Kommunerna ansvarar för en stor del av den samhällsservice som finns för de boende i kommunen. Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Det är i regel kommunernas socialnämnd som ansvarar för det kommunala välfärdssystemet. I vissa större kommuner kan det finnas flera socialnämnder som antingen utgår från geografiska områden i kommunen, eller från verksamhetsområden enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL. I mindre kommuner förekommer det att kommunstyrelsen är ansvarig för socialtjänsten. Hur kommunerna har organiserat sin verksamhet skiljer sig således åt mellan olika kommuner i landet.

Kommuninvånare som inte själva kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd från socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Det ekonomiska biståndet består alltså av två delar, försörjningsstöd och stöd till livsföringen i övrigt. I den senare delen ingår andra nödvändiga utgifter vid sidan av försörjningen, som exempelvis kostnader för barnomsorg, läkarvård, medicin och nödvändig tandvård.

Enligt de uppskattningar som KUT-delegationen gjorde betalade kommunerna ut totalt 10,7 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd under 2018. Av utbetalade belopp bedömde KUT-delegationen att

556 miljoner kronor utgjorde felaktiga utbetalningar.[55] I en register-baserad studie som gjordes inom ramen för delegationens arbete uppskattades att 15 miljoner kronor av det som betalades ut felaktigt 2017 betalades ut till personer som fått ekonomiskt bistånd från två kommuner samtidigt.[56] I sammanhanget kan nämnas att Stockholm publicerat en kartläggning av arbetet med att samordna och utveckla arbetet för att förebygga och åtgärda felaktiga utbetalningar.[57]

Kommunerna omfattas av underrättelseskyldigheten i FUT-lagen. Underrättelser bedöms främst kunna aktualiseras inom skola, socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård. De registerförfattningar som gäller för skolväsendet[58] respektive socialtjänsten[59] innehåller inte några regler om sättet för utlämnande av personuppgifter. Kommunerna kan enligt uppgift således fullgöra sin underrättelseskyldighet vad gäller personuppgifter från skolväsendet och socialtjänsten genom att lämna dem på medium för automatiserad behandling, under förutsättning att det sker på ett säkert sätt.[60] För hälso- och sjukvård som bedrivs i kommunal regi reglerar patientdatalagen (2008:305) möjligheterna till underrättelser på medium för automatiserad behandling. I lagen framgår det uttryckligen att alla personuppgifter som får lämnas ut är möjliga att lämna på medium för automatiserad behandling.

I varje kommun har socialtjänsten det yttersta ansvaret för att enskilda får den hjälp som de behöver. På LSS-området innebär detta bland annat att kommunen ska stå beredd att ombesörja och tillhandahålla personlig assistans eller ge ekonomisk ersättning för assistans. Kommunen har ett basansvar enligt LSS att tillgodose hjälpbehoven när dessa faktiskt inte tillgodoses på annat sätt.

---

[55] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 6), s. 26 och SOU 2019:59 s. 91. SKR har framfört att siffrorna är osäkra då de bygger på data från ett fåtal kommuner.

[56] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem (Rapport 4), s. 239.

[57] Rapport över arbetet mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott i Stockholm 2019 (dnr 3.1.1-177/2020).

[58] Se 26 a kap. skollagen.

[59] Lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och i förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

[60] Se Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar (dnr Fi2021/02564).

Kommunernas personuppgiftsbehandling

När det gäller kommunerna bedöms underrättelser enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, här förkortad FUT-lagen, primärt kunna aktualiseras inom skola, socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård.

De registerförfattningar som gäller för skolväsendet respektive socialtjänsten innehåller inte några regler om sättet för utlämnande av personuppgifter.[61] Kommunerna kan således, vad gäller personuppgifter från skolväsendet och socialtjänsten, lämna ut dem på medium för automatiserad behandling, under förutsättning att det sker på ett säkert sätt.

För hälso- och sjukvård som bedrivs i kommunal regi, till exempel elevhälsan inom skolan, är det patientdatalagen som reglerar möjligheterna att lämna ut personuppgifter på medium för automatiserad behandling. I den lagen framgår det uttryckligen att alla personuppgifter som får lämnas ut är möjliga att lämna på medium för automatiserad behandling.[62]

Behov av utökat informationsutbyte för kommuner

Utredningen har i samarbete med SKR genomfört en enkätundersökning för att få en bättre bild av kommunernas behov av uppgifter och vilka hinder som i dag finns för att inhämta sådana uppgifter från andra kommuner, myndigheter och arbetslöshetskassor. Enkäten skickades till 71 kommuner. 38 kommuner besvarade enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 54 procent. Någon bortfallsanalys har inte gjorts, men av underlaget framgår att för kommuner i kategorin *storstäder och storstadsnära kommuner* var svarsfrekvensen 78 procent medan i kategorin *mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner* var svarsfrekvensen lägre (33 procent).[63]

---

[61] När det gäller skolväsendet finns bestämmelser om personuppgiftsbehandling i 26 a kap. skollagen. Dessa bestämmelser gäller bland annat för förskola, grundskola och gymnasieskola. För socialtjänstens del finns bestämmelserna om behandling av personuppgifter i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och i förordningen (2001:637) med samma namn.

[62] Patientdatalagen (2008:305) är tillämplig på behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården, oavsett huvudmannaskap. Bestämmelsen om utlämnande på medium för automatiserad behandling finns i 5 kap. 6 § patientdatalagen.

[63] Indelningen av kommuner i olika kategorier har gjorts av SKR.

Vidare har utredningen mottagit underlag från SKR och tagit del av synpunkter som lämnats i ett remissyttrande från Uppsala kommun. Underlaget från SKR har tagits fram inom ramen för det arbete som sker i *Sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd*, SSBTEK, som är en digital tjänst för ekonomiskt bistånd.[64] SKR samordnar och förvaltar tjänsten och bidrar till samverkan mellan kommuner och myndigheter. För närvarande pågår ett arbete mellan SKR och myndigheterna för att närmare precisera de rättsliga hindren för informationsutbyte.

De redovisade behoven från Uppsala kommun kommer från ett remissyttrande över betänkandet Kontroll för ökad tilltro - en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35). I yttrandet adresseras frågor som är relevanta för utredningen.

[64] SSBTEK är en tjänst som tagits fram i samverkan med de uppgiftslämnande myndigheterna Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Sveriges A-kassor, Transportstyrelsen och Migrationsverket. Vid sidan av de i rapporten redovisade behoven har SKR uppgett att kommuner har behov av att inhämta uppgifter från t.ex. regioner och banker, vilket inte ryms inom utredningens uppdrag. Likaså har behov av uppgifter som behövs för att förbättra handläggningen uteslutits eftersom det i sådana fall inte handlar om utbetalningar från välfärdssystemen.

Tabell 1 Kommuners behov av utökat informationsutbyte Sid 811(1101)

Behov av	Från/till	Framförd begränsning eller hinder för informations-utbyte
Behov av att utbyta information mellan socialnämnder	Andra socialnämnder	Sekretessbrytande regel saknas i SoL
Utökade möjligheter till informationsutbyte på medium för automatiserad behandling	Myndigheter, a-kassor	Andra myndigheters begränsningar att lämna personuppgifter elektroniskt
Behov av att utbyta uppgifter om personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program	Arbetsförmedlingen	28 kap. 12 § OSL
Uppgifter om lön i arbetsgivardeklarationer	Skatteverket	Saknas sekretessbrytande bestämmelse i 11 kap. 11 b § SoL och förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453)
Uppgifter i beslut om dagersättning	Migrationsverket	26 kap. 1 § fjärde stycket 1 OSL
Behov av uppgifter som är av betydelse för tillämpning av SoL och LSS	Myndigheter	Det saknas sekretessbrytande regel

Källa: Utredningens sammanställning av kommuners framförda behov.

Behov av utökat informationsutbyte mellan olika socialnämnder

Av underlag som utredningen tagit del av framgår att i en större kommun som delat upp socialtjänsten i flera olika nämnder, kan en enskild individ ha kontakt med flera socialnämnder samtidigt. En person kan ha behov av försörjningsstöd, äldreomsorg, insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, respektive missbruksvård parallellt. Det har framförts att dessa nämnder inte obehindrat kan dela information med varandra, vilket innebär svårigheter när det gäller uppföljning och kontroll. Om nämnderna skulle kunna dela information med varandra kan till exempel systematiska kontroller av tidsrapportering för en enskild individ genomföras. Detta för att

säkerställa att ett företag inte begär ersättning för en utförd insats enligt LSS under samma tidsperiod som ett annat företag, med avtal hos en annan nämnd, begär ersättning för en utförd insats enligt SoL för samma brukare.

I den enkätundersökning utredningen har genomfört har flera kommuner framfört att informationsutbytet mellan socialnämnder i olika kommuner behöver förbättras för att en kommun ska få den helhetsbild som krävs för en effektiv kontroll. Till exempel kan en och samma individ förekomma hos flera kommuner samtidigt, antingen i egenskap av brukare i båda kommunerna eller genom att individen agerar brukare i en kommun och samtidigt är anställd av en privat verksamhet som utför insatser i en annan kommun. Sådana förhållanden skulle kunna kontrolleras om det fanns ökade möjligheter till informationsutbyte mellan kommunerna.

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

Utöver att sekretess gäller mellan olika kommuner gäller också sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 2 § OSL). Eftersom varje kommunal nämnd utgör självständiga verksamheter i förhållande till varandra uppstår sekretessgränser mellan de olika nämnderna. Detta försvårar möjligheten att dela sekretessbelagd information. Kommunernas val av nämndorganisation påverkar därför möjligheten att dela information inom kommunen. I små kommuner kan socialtjänsten ofta organiseras inom en och samma nämnd, vilket förenklar informationsutbytet. I en större kommun är det däremot ofrånkomligt att uppdelningar av socialtjänsten behöver göras.

Uppsala kommun har tidigare framfört önskemål om ett tydligt undantag i OSL som möjliggör för kommunerna att lämna sekretessbelagda uppgifter mellan två nämnder inom samma kommun även om den enskilde motsätter sig detta, om det görs i syfte att verkställa en insats. Regeringen uttalade förståelse för denna problematik, men ansåg att det låg utanför det dåvarande lagstiftningsärendet att närmare överväga förändringar av OSL.[65]

[65] Prop. 2016/17:171, s. 165 f.

Utökade möjligheter till informationsutbyte på medium för automatiserad behandling

Kommuner och SKR har framfört ett antal behov av personuppgifter där förutsättningar för informationsutbyte på medium för automatiserad behandling, enligt deras mening, saknas. I vissa fall är det inte klarlagt om det handlar om rättsliga hinder eller tekniska hinder för att utbyta uppgifterna. Till exempel uppger SKR att man inom ramen för utredningen inte kunnat klarlägga om dagens rättsliga förutsättningar medger sådant elektroniskt informationsutbyte gällande grundbeslut från Försäkringskassan som kommunerna behöver.

Behov av uppgifter om körkortslån

Av underlag som utredningen har tagit del av framgår att kommuner granskat personer med större inkomster, där detta visat sig handla om körkortslån. Utbetalningen av körkortslån redovisas som inkomst. Uppgift om inkomsten kan påverka en persons rätt till ekonomiskt bistånd. Uppgiften att inkomsten avser ett körskortslån behövs för att beräkningen av storleken på det ekonomiska biståndet ska bli korrekt. I dagsläget behöver individerna skaffa intyg för att visa att inkomsten avser körkortslån, vilket innebär en ökad handläggning för både uppgiftslämnande myndighet och kommun.

Enligt SKR har kommunerna redan i dag möjlighet att ta del av beslut om körkortslån från CSN, men det saknas rättsliga förutsättningar för att CSN ska kunna lämna ut uppgifterna elektroniskt via SSBTEK. Uppgifter som förekommer i ärenden om körkortslån är sekretessbelagda enligt 28 kap. 9 § första stycket OSL. Däremot omfattas beslut i sådana ärenden i regel inte av sekretess enligt andra stycket i samma paragraf. Beslut om körkortslån kan i dag inte lämnas ut elektroniskt eftersom det saknas stöd för sådant utlämnande i studiestödsdatalagen (2009:287) och studiestödsdataförordningen (2009:321).

Behov av uppgifter om ansökan om förmån, ersättning eller annat stöd och behov av kompletteringar samt motivering till reducerad utbetalning

SKR har uppgett att kommunerna har behov av att få ta del av uppgifter om att en ansökan om förmån, ersättning eller annat stöd har inkommit till andra myndigheter. Vidare behövs uppgifter om att den som söker en förmån, ersättning eller annat stöd har ombetts komplettera sin ansökan.

Det behöver vara klarlagt att individen har gjort det som står i individens makt inom andra delar av socialförsäkringssystemet innan ekonomiskt bistånd är aktuellt. Om individen inte gjort detta stöttar socialnämnden individen att utöva sin rätt. Eftersom tid för utbetalning från respektive myndigheter och socialnämnd kan variera bidrar informationsmängden till att handläggaren ska kunna fatta ett så välgrundat beslut som möjligt och tillhandahålla det stöd som behövs för att individen ska klara sig ekonomiskt.

SKR har uppgett att kommunerna har behov av att få ta del av motiveringen i beslut om reducerad utbetalning från andra myndigheter. Uppgifter som behövs är till exempel uppgift om och orsakerna till reducerat aktivitetsstöd, studiestöd eller arbetslöshetsersättning. Beslut som leder till reducerad utbetalning från andra myndigheter kan ha legitima skäl, såsom sjukfrånvaro, men om avdraget eller utebliven utbetalning beror på till exempel ogiltig frånvaro som leder till en minskning av studiebidraget eller om personen av något skäl blivit avstängd från arbetslöshetskassan kan det ha betydelse för kommunens beslut om försörjningsstöd och det fortsatta stödet till personer för att de ska bli självförsörjande.

Beslut om utbetalning av stöd (inklusive motivering) omfattas sällan av sekretess. Däremot omfattas informationsmängderna inte av uppgiftsskyldigheten i förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453). Uppgiftsskyldigheten omfattar uppgifter om att en ansökan om studiestöd har lämnats in till CSN (2 § 2 p.), att ansökan om förmån, ersättning eller annat stöd lämnats in till Försäkringskassan (3 § 2 p.), att en ansökan lämnats in till en arbetslöshetskassa (4 § 3 p.), om en person deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program (5 § 5 p.) och att en anmälan eller ansökan om förmån, ersättning eller annat stöd har lämnats in till Pensionsmyndigheten (7 § 2 p.). Däremot omfattas

Sid 815(1101)

inte uppgift om huruvida komplettering har begärts in av uppgiftsskyldigheten i förordningen.

Behov av att utbyta uppgifter om personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program

Inom ekonomiskt bistånd ska kommunen samråda med Arbetsförmedlingen när kommunen begär att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Arbetsförmedlingen fattar beslut om anvisning till kommunens egna insatser. Kommunen har behov av information om Arbetsförmedlingens planering för klienten.

Uppgifter om programbeslut kan i dag utbytas elektroniskt. Programbeslutet förmedlar inget om innehållet i personens program. Även om personen är inskriven på heltid i ett program betyder det inte alltid att aktiviteterna fyller hela tiden. Kommunen önskar att få tillgång till mer information om innehållet i aktiviteterna. Det ger också möjlighet att kontrollera att den information personen uppger stämmer.

Om kommunen kan se att Arbetsförmedlingens planering för klienten faktiskt uppgår till en heltidssysselsättning behöver kommunen inte kontakta Arbetsförmedlingen för att samplanera. Kommuner behöver därför uppgifter om vilka aktiviteter som ingår i programbeslutet, för vilken period som aktiviteterna gäller, vilken omfattning aktiviteterna har, vilka krav som ställs på personen i samband med deltagande i aktiviteten och om personen erhåller aktiviteter som tillhandahålls av någon extern aktör.

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om uppgiften förkommer i ärenden om bl.a. arbetsförmedling och hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja en enskilds anpassning till arbetslivet. Sekretess gäller inte beslut i ärende (28 kap. 11 § första stycket 1 och 5 och andra stycket OSL). Sekretess gäller i ärende om

arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden (28 kap. 12 § första stycket OSL) Beslut i ärenden om stöd vid korttidsarbete är offentliga enligt bestämmelsens andra stycke.

Behov av uppgifter i beslut om dagersättning

SKR har uppgett att kommunerna har behov av att få ta del av uppgifter i beslut om dagersättning från Migrationsverket. Om en person har ersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har personen inte rätt till försörjningsstöd. Kommunerna behöver därför uppgifter som finns i beslut hos Migrationsverket såsom vilka dagar personen har ersättning för och sista dagen som personen får pengar utbetalade.

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

Kommuners socialnämnder har enligt 11 kap. 11, 11 a och 11 b §§ SoL rätt att ta del av uppgifter om enskilda som förvaras hos olika myndigheter. Migrationsverket ingår inte bland dessa. SKR har i en framställan framfört att reglerna behöver ändras.[66] Ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar är sekretessreglerade i 26 kap. 1 § fjärde stycket 1 OSL.

Behov av uppgifter om lön i arbetsgivardeklarationer

SKR har uppgett att kommunerna har behov av att löpande få ta del av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer från Skatteverket. Om en person inte söker försörjningsstöd i mer än ett år kan kommunen inte veta om personen även haft lön under tiden då denne har haft försörjningsstöd.

[66] SKR (2017) *Begäran om författningsändringar för att få uppgifter ur Migrationsverkets verksamhetsregister* (17-02639-2).

Löneinformation som framgår av uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklaration kan inte hämtas eftersom uppgifterna är belagda med sekretess (enligt 27 kap. 1 § första stycket OSL). Det finns en bestämmelse som möjliggör direktåtkomst för en socialnämnd (2 kap. 8 a § SdbL), men det saknas en sekretessbrytande bestämmelse för att lämna ut individuppgifter till kommunernas socialtjänster.

För att uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer ska kunna lämnas ut behöver de tas upp i listan på uppgifter för vilka sekretessen bryts genom ändringar i 11 kap. 11 b § SoL och i 6 § förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Behov av uppgifter som är av betydelse för tillämpning av SoL och LSS[67]

Myndigheter, arbetsgivare, uppdragsgivare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättningar ska på begäran lämna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol uppgift om en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB (110 kap. 31 § SFB). Uppsala kommun lyfter i sitt remissvar över utredningen Kontroll för ökad tilltro (SOU 2020:35) fram att det inte finns någon motsvarande uppgiftsskyldighet för myndigheter när det gäller handläggningen av ärenden enligt SoL.

Det innebär enligt Uppsala kommun att en socialnämnd i kommunen får lämna ut uppgifter till Försäkringskassan i ett ärende om assistansersättning enligt SFB, men får inte lämna ut motsvarande uppgifter till en annan socialnämnd i samma kommun i ett ärende om personlig assistans. Trots att assistansersättning och personlig assistans enligt LSS till vissa funktionshindrade beslutas enligt samma kriterier oavsett lagstiftning har kommunerna och Försäkringskassan olika förutsättningar till informationsinhämtning i samband med sina respektive utredningar. För kommunernas del sker informationsinhämtningen enbart med stöd av samtycke från

[67] Uppsala kommuns remissvar över SOU 2020:35.

den enskilde, vilket begränsar möjligheterna att kunna genomföra en ordentlig kontroll vid misstanke om oegentligheter.

Även i den enkätundersökning som utredningen låtit göra har ett antal behov som gäller möjligheterna att göra kontroller på assistansområdet framkommit. Det handlar t.ex. om att andra myndigheter har inlett ett kontrollärende av en assistansanordnare eller brukare, eller behov av uppgifter om företag som tillhandahåller sådana insatser åt kommunen. Vidare har kommuner behov av att ta del av uppgifter från Skatteverket avseende de personliga assistenterna på motsvarande sätt som Försäkringskassan för att kunna kontrollera att rätt person har utfört tjänsten. Genom att få kunskap om vilka individer som ett företag betalar arbetsgivaravgifter för, vilka arbetsmarknadspolitiska bidrag ett företag får eller vilka andra ersättningar den som påstås vara anställd i ett välfärdsföretag erhåller från andra arbetsgivare kan kommunen göra en bedömning av om den påstådda arbetstiden för en anställd framstår som rimlig eller ej.

Det gäller t.ex. uppgift om utredningar hos Försäkringskassan eller Inspektionen för vård och omsorg om assistansersättning eller tillstånd. Motsvarande möjlighet som Försäkringskassan och Inspektionen för vård och omsorg har, när det gäller inhämtandet av uppgifter från kommuner, borde kommuner ha för att få uppgifter från de båda myndigheterna.

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

Uppsala kommun lyfter fram den lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2020 som innebär att kommunerna numera omfattas av den underrättelseskyldighet som regleras i FUT-lagen. Genom denna lagstadgade uppgiftsskyldighet kan kommunen lämna information som gäller ekonomiska förmåner som betalas ut till en enskild. Enligt Uppsala kommun handlar emellertid den välfärdsbrottslighet som växt fram inom de kommunala välfärdssystemen sällan om ekonomiska förmåner som utbetalas direkt till en enskild. I stället kan det handla om privata företag som har avtal med kommunen och som erhåller ersättning för välfärdstjänster trots att de inte har utförts. I dessa situationer rör det sig således varken om utbetalningar till enskilda eller om ekonomiska förmåner, varför förhållandena inte träffas av underrättelseskyldigheten.

Sid 819(1101)

Uppgifter som socialnämnder i dag kan inhämta med stöd av SoL kan inte inhämtas i LSS-ärenden eftersom det i LSS saknas en sekretessbrytande regel som motsvarar den i 11 kap. 11 a § SoL. Kommunerna behöver inom SoL och LSS-området samma möjligheter att inhämta information som Försäkringskassan har enligt 110 kap. 31 § SFB.

Komplettering från CSN avseende behov av utökat informationsutbyte

Uppdrag och ansvarsområde

CSN:s uppdrag och ansvarsområde redovisas i delredovisningen under avsnitt 4.7.1.

Behov av utökat informationsutbyte för CSN

Av nedanstående tabell framgår redovisat behov av ytterligare uppgifter som CSN anser sig behöva för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen.[68]

[68] Utöver de behov som redovisas i tabellen har CSN även framfört behov av uppgifter från Kriminalvården om att person är intagen i kriminalvårdsanstalt och att dessa uppgifter ska vara möjliga att lämna till CSN elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst samt att CSN ska kunna behandla uppgifterna i den förberedande handläggningen av studiemedel/studiestartstöd. Vidare har CSN framfört behov av uppgifter från Skatteverket - arbetsinkomster som redovisas i arbetsgivardeklaration - för kontroller i ärenden om studiestöd. Detta behov omhändertas om föreslagen ändring i Ds 2021:18 beslutas.

Tabell 2 CSN:s behov av utökat informationsutbyte Sid 820(1101)

Behov av	Från/till	Framförd begränsning eller hinder för informations-utbyte
Utökade möjligheter att få lämna ut och ta emot uppgifter på medium för automatiserad behandling	Myndighet eller annat organ	10 § studiestödsdatalag (2009:287), 2–4, 15 §§ studiestödsdataförordningen (2009:321)
Uppgifter om inskrivning vid Arbetsförmedlingen	Arbetsförmedlingen	28 kap. 11 § OSL
Uppgifter i beslut om rätt till dagersättning då den studerande tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer[69]	Försvarsmakten	38 kap. 1 § punkt 4 och 5 OSL
Vissa angivna uppgifter om uppehållstillstånd[70]	Migrationsverket	37 kap. 1 § första stycket OSL och 21 kap. 5 § OSL
Uppgifter om statsbidrag för kortare studier i alfabetisering i samiska har beviljats	Sametinget	2 och 4 §§ studiestödsdataförordningen (2009:321)
Vissa beslut om statsbidrag för kortare studier om funktionsnedsättning	Specialpedagogiska skolmyndigheten	2 och 4 §§ studiestödsdataförordningen (2009:321)
Vissa uppgifter om beslut om utbildningsbidrag lämnas enligt 2 § förordningen (2016:706) om utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå	Statliga universitet och högskolor	2 och 4 §§ studiestödsdataförordningen (2009:321)
Uppgifter om en studerande har uppnått ett examensbevis, studiebevis eller motsvarande från gymnasieskolan	Universitets- och högskolerådet (UHR)	24 kap. 8 § OSL

Källa: Utredningens sammanställning av CSN:s framförda behov.

Behov av att få utbyta personuppgifter på medium för automatiserad behandling

CSN har framfört att det finns behov av att kunna utbyta uppgifter med andra myndigheter i elektronisk form. CSN:s uppfattning är att utbyte inte ska ske i form av direktåtkomst utan i form av

[69] CSN lyfter att även Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) har samma behov.
[70] CSN lyfter att även Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) har samma behov.

Sid 821(1101)

elektroniskt utlämnade. Behovet omfattar att CSN ska ha möjlighet att både lämna ut uppgifter till annan myndighet eller organ och att ta emot uppgifter från annan myndighet eller organ i denna form.

Vidare har CSN framfört behov av att, i vissa fall, i den förberedande handläggningen kunna behandla ytterligare uppgifter.[71]

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

CSN:s registerlagstiftning, studiestödsdatalagen med tillhörande förordning, medger inte någon generell möjlighet att lämna ut personuppgifter elektroniskt till andra myndigheter eller aktörer, förutom i de fall direktåtkomst har medgivits och i de särskilda fall som anges i 15 § studiestödsdataförordningen (2009:321).[72] Bestämmelsen utgör en uttömmande detaljreglering i de särskilt specificerade undantagsfall där ett elektroniskt utlämnande möjliggjorts. Det innebär att CSN endast när det särskilt medges får lämna ut personuppgifter elektroniskt till andra myndigheter.

I 2–4 §§ studiestödsdataförordningen framgår för vilka ändamål som behandling av personuppgifter får äga rum för förberedande handläggning av studiemedel och studiestartsstöd samt vilka personuppgifter som får behandlas för dessa ändamål. Bestämmelserna utgör uttömmande detaljregleringar och innebär hinder för att behandla personuppgifter som omfattas av vissa uppgiftsskyldigheter.[73]

[71] CSN har bl.a. framfört behov av att 3 § studiestödsdataförordningen bör korrigeras på så sätt att CSN ges möjlighet att behandla uppgifter om studier i den förberedande handläggningen av studiehjälpsärenden, detta eftersom CSN i dag enligt 6 kap. 10 § andra stycket studiestödsförordningen kan ålägga läroanstalter att lämna uppgift om alla elever som tagits in på utbildning som ger rätt till studiehjälp, samtidigt som CSN endast får behandla sådana uppgifter om det redan finns ett ärende om studiehjälp hos CSN.

[72] Jfr 10 § studiestödsdatalagen (2009:287).

[73] Av CSN framförda behov av uppgifter från Kriminalvården, Sametinget, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Statliga universitet och högskolor. CSN har framfört att, i vissa fall, för att i den förberedande handläggningen av studiestöd i form av studiehjälp (inklusive studiebidrag) och studiemedel kunna behandla personuppgifter som andra myndigheter och organ kan vara skyldiga att lämna till CSN utgör 2–4 §§ studiestödsdataförordningen ett hinder. För studiestartstödsärenden finns ingen bestämmelse som medger behandling av personuppgifter för förberedande handläggning av studiestartsstödsärenden.

Behov av uppgifter från Arbetsförmedlingen

CSN har framfört att det finns ett behov av att *på begäran* få del av uppgifter om studerandes inskrivning vid Arbetsförmedlingen. Uppgiften behövs för att kunna handlägga ärenden i enlighet med 2 och 3 kap. studiestödslagen och bedöma rätten till studiestöd. [74]

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

Uppgiften om en persons inskrivning vid Arbetsförmedlingen är sekretessreglerad i 28 kap. 11 § OSL. För att CSN ska kunna ta del av uppgiften krävs en tillämplig sekretessbrytande regel. För att säkerställa att CSN ska kunna få nödvändiga uppgifter från Arbetsförmedlingen gällande studerandes inskrivning där önskar CSN en sekretessbrytande bestämmelse som ger CSN rätt att från Arbetsförmedlingen begäran in de uppgifter som behövs för handläggning av ärenden om studiestöd.

Behov av uppgifter från Försvarsmakten

CSN har framfört att det finns ett behov av att *på begäran* få del av uppgifter som framgår i beslut om rätt till dagersättning i samband med tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt samt för den som fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer. Uppgifterna behövs bl.a. i samband med handläggning av ärenden som rör studerande som har ansökt om eller beviljats studiemedel eller studiestartsstöd.[75]

---

[74] Vid bedömning av om en studerande har varaktig anknytning till Sverige i enlighet med 2 kap. 4 § 3 stycket och 3 kap. 4 § 3 stycket studiestödslagen (1999:1395), och därmed rätt till studiestöd får den studerande, enligt 7 § 1 Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:6) om studiehjälp, räkna in tid som inskriven vid Arbetsförmedlingen.

[75] Enligt 3 kap. 25 § andra stycket studiestödslagen, 25 § första stycket andra meningen lagen (2017:527) om studiestartsstöd och 29 § andra stycket 1 förslaget till lag om omställningsstudiestöd får studiemedel, studiestartsstöd och omställningsstudiestöd inte lämnas eller tas emot under den tid då den studerande tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer.

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet Sid 823(1101)

Uppgifter om tid då den studerande tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer är sekretessreglerade i 38 kap. 1 § punkt 4 och 5 OSL. Uppgifterna är emellertid som utgångspunkt offentliga. Enligt andra stycket gäller inte sekretess beslut i ärenden. För att säkerställa att CSN ska kunna få nödvändiga uppgifter från Försvarsmakten gällande dessa uppgifter önskar CSN en sekretessbrytande bestämmelse som ger CSN rätt att från Försvarsmakten begära in de uppgifter som behövs för handläggning av dessa ärenden.

Behov av uppgifter från Migrationsverket

CSN har framfört att det finns ett behov av att *på begäran* få del av uppgifter från Migrationsverket om ansökan om uppehållstillstånd, vilken dag sådan ansökan lämnats in, på vilken grund uppehållstillstånd söks, vilken typ av tillstånd som sökts, när beslut om avslag vunnit laga kraft och tidsfrist för frivillig avresa samt ytterligare uppgifter som har betydelse för tillämpningen av 2 kap. och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) eller lagen (2017:527) om studiestartsstöd, dock inte sådana personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter). Uppgifterna behövs för handläggning av ärenden om studiestöd och studiestartsstöd.

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

De ytterligare uppgifter som CSN har behov av är sekretessreglerade i 37 kap. 1 § första stycket OSL och 21 kap. 5 § OSL. Beträffande beslut gäller sekretess endast för uppgifter i skälen. För att säkerställa att CSN ska kunna få nödvändiga uppgifter från Migrationsverket gällande dessa uppgifter önskar CSN en utökad uppgiftsskyldighet i 6 kap. 13 a § studiestödsförordningen (2000:655) och i 23 § förordningen (2017:532) om studiestartsstöd.[76]

[76] CSN anser att nuvarande regleringar i 6 kap. 13 a § studiestödsförordningen och i 23 § förordningen om studiestartsstöd bör ersättas med ”Uppgifter som har betydelse för tillämpningen av 2 och 3 kap, studiestödslagen (1999:1395) eller lagen (2017:527) om studie-

Sid 824(1101)

CSN har framfört att studiehjälp i form av studiebidrag för studier i Sverige enligt 2 kap. 28 § studiestödsförordningen får lämnas utan ansökan. För att utländska medborgare (exempelvis ensamkommande flyktingbarn) ska kunna beviljas studiehjälp utan en ansökan krävs dock att CSN, i den förberedande handläggningen av studiehjälp, även får behandla uppgifter om uppehållstillstånd och att sådan behandling är tillåten även för andra elever än de som fyller 16 år. Bestämmelserna i 2 och 3 §§ studiestödsdataförordningen utgör hinder för behandling av personuppgift om uppehållstillstånd vid förberedande handläggning i studiehjälpsärenden.

Behov av uppgifter från Sametinget

CSN har framfört att det finns ett behov av att få del av uppgifter om statsbidrag för kortare studier i alfabetisering i samiska har beviljats från Samtinget. Uppgifterna behövs bl.a. i samband med handläggning av ärenden som rör studerande som har ansökt om eller beviljats studiemedel eller studiestartsstöd.[77] Uppgifterna ska lämnas på *eget initiativ* av Sametinget. CSN kan inte löpande begära uppgifter om 500 000 – 600 000 studiestödstagare från Sametinget. Uppgifterna behövs bl.a. i samband med handläggning av ärenden om studiestöd och studiestartsstöd.

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

Sametinget saknar uppgiftsskyldighet i förhållandet till CSN.

CSN har rätt att behandla de personuppgifter som Sametinget skickar i de fall en studerande har antagits till en utbildning som ger rätt till studiemedel eller om ett ärende om studiestöd är aktuellt hos CSN (4 § studiestödsdatalagen och 2 § studiestödsdataförordningen). Vilka personuppgifter som CSN får behandla i den förberedande handläggningen av studiemedelsärenden framgår av 4 § studiestödsdataförordningen. I den bestämmelsen räknas dock inte

startsstöd, dock inte sådana personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter)". CSN anser att uppgiftsskyldigheten för Migrationsverket även bör innefatta en uppgiftsskyldighet gentemot ÖKS.

[77] Enligt 3 kap. 25 § första stycket 5 studiestödslagen, 25 § första stycket andra meningen lagen om studiestartsstöd och 29 § första stycket 4 förslaget till lag om omställningsstudiestöd får studiemedel, studiestartsstöd och omställningsstudiestöd inte lämnas eller tas emot av den som samtidigt får statsbidrag.

Sid 825(1101)

de aktuella personuppgifterna från Sametinget upp. Dessutom finns ingen bestämmelse som medger förberedande handläggning av studiestartsstödsärenden. Den önskade uppgiftsskyldigheten för Sametinget innebär dock att CSN kan komma att ta emot personuppgifter innan ett ärende har aktualiserats hos CSN. Bestämmelserna i studiestödsdataförordningen utgör ett hinder för behandling av personuppgifterna i förberedande handläggning av ärenden om studiemedel och studiestartsstöd.

Behov av uppgifter från Specialpedagogiska skolmyndigheten

CSN har framfört att det finns ett behov av att få del av uppgifter om statsbidrag för kortare studier om funktionsnedsättning, på grundskole- eller gymnasienivå som är särskilt anpassade för personer med funktionsnedsättning och inom kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning från Specialpedagogiska skolmyndigheten. Uppgifterna ska lämnas på *eget initiativ* av Specialpedagogiska skolmyndigheten. CSN kan inte löpande begära uppgifter om 500 000–600 000 studiestödstagare från Specialpedagogiska skolmyndigheten. Uppgifterna behövs bl.a. i samband med handläggning av ärenden om studiestöd och studiestartsstöd.[78]

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

Specialpedagogiska skolmyndigheten saknar uppgiftsskyldighet i förhållandet till CSN.

CSN har rätt att behandla de personuppgifter som Specialpedagogiska skolmyndigheten skickar i de fall en studerande har antagits till en utbildning som ger rätt till studiemedel eller om ett ärende om studiestöd är aktuellt hos CSN (4 § studiestödsdatalagen och 2 § studiestödsdataförordningen). CSN har dock framfört att vilka personuppgifter CSN får behandla i den förberedande handläggningen av studiemedelsärenden framgår av 4 § studiestödsdataförordningen. I den bestämmelsen räknas inte de aktuella person-

[78] Enligt 3 kap. 25 § första stycket 4 studiestödslagen, 25 § första stycket andra meningen lagen om studiestartsstöd och 29 § första stycket 3 förslaget till lag om omställningsstudiestöd får studiemedel, studiestartsstöd och omställningsstudiestöd inte lämnas eller tas emot av den som samtidigt får vissa typer av statsbidrag som administreras av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

uppgifterna från Specialpedagogiska skolmyndigheten upp. Dessutom finns ingen bestämmelse som medger förberedande handläggning av studiestartsstödsärenden. Den önskade uppgiftsskyldigheten för Specialpedagogiska skolmyndigheten innebär dock att CSN kan komma att ta emot personuppgifter innan ett ärende har aktualiserats hos CSN. Bestämmelserna i studiestödsdataförordningen utgör ett hinder för behandling av personuppgifterna i förberedande handläggning av ärenden om studiemedel och studiestartsstöd.

Behov av uppgifter från statliga universitet och högskolor

CSN har framfört att det finns ett behov av att få del av uppgifter om att utbildningsbidrag enligt förordningen (2016:706) om utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå har beviljats från statliga universitet och högskolor. Uppgifterna ska lämnas på *eget initiativ* av statliga universitet och högskolor. CSN kan inte löpande begära uppgifter om 500 000–600 000 studiestödstagare från respektive statligt universitet eller högskola. Uppgifterna behövs bl.a. i samband med handläggning av ärenden om studiestöd och studiestartsstöd.[79]

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

Statliga universitet och högskolor saknar uppgiftsskyldighet i förhållandet till CSN.

Vilka personuppgifter CSN får behandla i den förberedande handläggningen av studiemedelsärenden framgår av 4 § studiestödsdataförordningen. I den bestämmelsen räknas inte de aktuella personuppgifterna från statliga universitet och högskolor upp. Den önskade uppgiftsskyldigheten för statliga universitet och högskolor innebär dock att CSN kan komma att ta emot personuppgifter innan ett ärende har aktualiserats hos CSN. Bestämmelserna i studiestöds-

[79] Enligt 3 kap. 25 § första stycket 6 studiestödslagen, 25 § första stycket andra meningen lagen om studiestartsstöd och 29 § första stycket 5 förslaget till lag om omställningsstudiestöd får studiemedel, studiestartsstöd och omställningsstudiestöd inte lämnas eller tas emot av den som samtidigt får utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå.

dataförordningen utgör ett hinder för behandling av personuppgifterna i förberedande handläggning av ärenden om studiemedel och studiestartsstöd.

Behov av uppgifter från Universitets- och högskolerådet (UHR)

CSN har framfört att det finns ett behov av att *på begäran* få del av uppgifter om en studerande har uppnått ett examensbevis, studiebevis eller motsvarande från gymnasieskolan från Universitets- och högskolerådet (UHR). Uppgifterna behövs för bedömning av om en sökande har rätt till studiemedel med en högre bidragsdel enligt 3 kap. 9 § studiestödsförordningen (2000:655).

Vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

Om de uppgifter som CSN har behov av behöver hämtas från betygsdatabasen BEDA kan uppgifterna inte lämnas ut. Uppgifterna omfattas av absolut sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL då den aktuella databasen har bedömts som särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik.[80] UHR saknar uppgiftsskyldighet i förhållandet till CSN.

[80] Kammarrätten i Stockholms dom den 10 oktober 2002, mål nr. 3300-2002 och den 21 februari 2018, mål nr. 7094-17.

Utredningens delrapport (Fi2021/02991)

Sid 829(1101)

Informationsutbyte för att säkerställa beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för samverkan vid kontroll av arbetsplatser

- Kartläggning av behov för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor

Januari 2022

Förord

Den 20 juni 2021 beslutade chefen för Finansdepartementet, statsrådet Magdalena Andersson, att tillsätta en utredning för att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi 2021:B).

Den 2 augusti 2021 fick ställföreträdande chefsjuristen Kerstin Bynander i uppdrag att biträda departementet som utredare. Som ämnessakkunniga, med uppgift att vara sekreterare och biträda i uppdraget, anställdes fr.o.m. den 14 augusti 2021 adjungerade rådet Liselotte Westerlind och fr.o.m. den 1 september 2021 sakkunnige Björn Axelsson.

Härmed överlämnas utredningens delrapport Informationsutbyte för att säkerställa beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för samverkan vid kontroll av arbetsplatser – Kartläggning av behov för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

Den andra delen av uppdraget kommer att redovisas senast den 30 juni 2022.

Stockholm i januari 2022

Kerstin Bynander

/Liselotte Westerlind
Björn Axelsson

Sid 833(1101)

Innehåll

1 Utredningens uppdrag och arbete 9

1.1 Utredningens uppdrag 9

1.2 Utredningens arbete 10

1.3 Promemorians disposition 11

2 Regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte 13

2.1 Om informationsutbyte 13

2.2 Offentlighet och sekretess 14
2.2.1 Allmänt om sekretessregleringen 14
2.2.2 Sekretess hos myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor 15
2.2.3 Sekretess mellan myndigheter 23
2.2.4 Sekretessbrytande bestämmelser 24

2.3 Den personliga integriteten och behandling av personuppgifter 29
2.3.1 Den personliga integriteten 29
2.3.2 Dataskyddsregler 30
2.3.3 Myndigheternas registerlagar 34
2.3.4 Formen för utlämnande 35

2.4 Närmare om uppgiftsskyldigheter mellan berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor 38
2.4.1 Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 38
2.4.2 Lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet 40

Sid 835(1101)

2.4.3 Särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet ... 41

2.5 Särskilt om informationsöverföring av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen ... 54
2.5.1 Uppgifter som omfattas ... 55
2.5.2 Berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors åtkomst ... 55

3 Sammanställning av tidigare lämnade förslag om utökat informationsutbyte ... 57

3.1 Om sammanställningen ... 57

3.2 Kort om några vidtagna åtgärder och pågående arbete ... 58

3.3 Förslag från tidigare utredningar ... 60
3.3.1 Myndighetsdatalag (SOU 2015:39) ... 60
3.3.2 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37) ... 61
3.3.3 Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59) ... 63
3.3.4 Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering (SOU 2018:14) ... 67
3.3.5 Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25) ... 68
3.3.6 Kontroll för ökad tilltro (SOU 2020:35) ... 69
3.3.7 Förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder som vidtas med anledning av det nya coronaviruset (Ds 2020:28) ... 71
3.3.8 Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57) ... 72
3.3.9 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1) ... 73

3.4 Förslag från myndigheter ... 74
3.4.1 Några myndighetsrapporter ... 74
3.4.2 Särskilda skrivelser till regeringen ... 79

4 Kartläggning av behov av uppgifter för att säkerställa korrekta beslutsunderlag 85

4.1 Om kartläggningen 85

4.2 Bolagsverket 87
4.2.1 Uppdrag och ansvarsområde 87
4.2.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Bolagsverket 87

4.3 Kronofogdemyndigheten 89
4.3.1 Uppdrag och ansvarsområde 89
4.3.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Kronofogdemyndigheten 89

4.4 Skatteverket 91
4.4.1 Uppdrag och ansvarsområde 91
4.4.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Skatteverket 92
4.4.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte 94

4.5 Arbetsförmedlingen 96
4.5.1 Uppdrag och ansvarsområde 96
4.5.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Arbetsförmedlingen 96
4.5.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte 103

4.6 Arbetslöshetskassorna 106
4.6.1 Uppdrag och ansvarsområde 106
4.6.2 Behov av utökat informationsutbyte för arbetslöshetskassorna 107

4.7 Centrala Studiestödsnämnden 108
4.7.1 Uppdrag och ansvarsområde 108
4.7.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av CSN 108
4.7.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte 110

4.8 Försäkringskassan 110
4.8.1 Uppdrag och ansvarsområde 110

Sid 837(1101)

4.8.2 Försäkringskassans framförda behov av utökat informationsutbyte ... 111
4.8.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte ... 116

4.9 Migrationsverket ... 119
4.9.1 Uppdrag och ansvarsområde ... 119
4.9.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Migrationsverket ... 119
4.9.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte ... 123

4.10 Kommuner ... 124
4.10.1 Uppdrag och ansvarsområde ... 124
4.10.2 Behov av utökat informationsutbyte för kommuner ... 125

4.11 Pensionsmyndigheten ... 125
4.11.1 Uppdrag och ansvarsområde ... 125
4.11.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Pensionsmyndigheten ... 126
4.11.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte ... 127

4.12 Inspektionen för vård och omsorg ... 127
4.12.1 Uppdrag och ansvarsområde ... 127
4.12.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Inspektionen för vård och omsorg ... 128
4.12.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte ... 135

5 Informationsutbyte för samverkan vid kontroller av arbetsplatser ... 137

5.1 Behov av att identifiera vad som begränsar eller hindrar informationsutbytet ... 137

5.2 Myndighetssamverkan vid arbetslivskriminalitet ... 138
5.2.1 Arbetet inom ramen för samverkansuppdraget mot arbetslivskriminalitet ... 139
5.2.2 Deltagande myndigheter ... 139
5.2.3 Arbetsplatsbesök i praktiken ... 145

5.3 Situationer när svårigheter att utbyta information aktualiseras ... 145

5.4 Närmare om myndigheternas behov av uppgifter vid planering, genomförande och efterarbete ... 148
5.4.1 Behov av uppgifter vid planering och genomförande ... 149
5.4.2 Behov av uppgifter i efterarbetet av en myndighetsgemensam kontroll ... 157

5.5 Rättsliga begränsningar och hinder för informationsutbyte ... 159
5.5.1 Skatteverkets förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser ... 159
5.5.2 Arbetsmiljöverkets förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser ... 163
5.5.3 Polismyndighetens och Ekobrottsmyndighetens förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser ... 164
5.5.4 Arbetsförmedlingens förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser ... 164
5.5.5 Migrationsverkets förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser ... 165
5.5.6 Särskilt om möjligheten att lämna ut uppgifter om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ... 165

6 Informationsutbytet mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver förbättras ... 167

6.1 Om analysen, bedömningen och det fortsatta arbetet ... 167

6.2 Utredningens analys av vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet ... 168

6.2.1 Det finns tillämpningsproblem som begränsar de nuvarande möjligheterna till informationsutbyte 168
6.2.2 Det finns tekniska hinder som begränsar de nuvarande möjligheterna till informationsutbyte 173
6.2.3 Det finns rättsliga hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte 174

6.3 Utredningens bedömning 177
6.3.1 Fler uppgifter kan utbytas inom ramen för det befintliga regelverket 177
6.3.2 Det finns behov av författningsändringar för att fler uppgifter ska kunna utbytas 180

6.4 Utredningens fortsatta arbete 181
6.4.1 Utredningens uppdrag att föreslå författningsändringar 181
6.4.2 Behov som identifierats men inte ryms inom ramen för utredningens fortsatta arbete 182

Bilaga 1 Uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi2021/02442) 187

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag

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, är utredningens uppdrag att kartlägga möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Utredningen ska undersöka om de möjligheter till informationsutbyte som redan finns tillämpas på ett effektivt sätt, men också om det finns behov av utökade möjligheter till informationsutbyte. Utredningen ska vid sina överväganden beakta behovet av skydd för den enskildes personliga integritet.

Utredningen ska bl.a.

- göra en sammanställning av de förslag som myndigheter och utredningar tidigare har lämnat när det gäller behovet av informationsutbyte för att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet,
- kartlägga vilka uppgifter berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen,
- analysera vilket behov av informationsutbyte som berörda myndigheter har för att kunna samverka och kontrollera arbetsplatser mer effektivt i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet och hur ett sådant informationsutbyte skulle kunna regleras,

Sid 84(1101)

- göra en översyn av de regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte och bedöma om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket,
- bedöma om det finns behov av ändrade regler, avseende till exempel sekretess eller behandling av personuppgifter, för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte, samtidigt som behovet av skydd för den enskildes personliga integritet beaktas, och i så fall föreslå nödvändiga författningsändringar, samt
- ta ställning till hur uppgifter ska lämnas, till exempel genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling, på ett sätt som säkerställer ett bibehållet skydd för den personliga integriteten, och vid behov lämna författningsförslag som möjliggör detta.

I den här delrapporten redovisas de delar av uppdraget som utgör en sammanställning, kartläggning och översyn. Uppdragets övriga delar redovisas senast den 30 juni 2022.

1.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete med att bedöma hur informationsutbytet fungerar och vilka behov av utökat informationsutbyte som finns handlar till stor del om att kartlägga berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors uppfattning om behovet av utökat informationsutbyte. För att komplettera myndigheternas tidigare inlämnade underlag i form av myndighetsrapporter, särskilda skrivelser och andra utredningar och för att fördjupa bilden av hur informationsutbytet fungerar i dag samt vilka behov som finns har utredningen haft kontakt med företrädare för de berörda myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna.

Möten har genomförts med de utbetalande myndigheterna Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten. Möten har också genomförts med Sveriges A-kassor samt Sveriges kom-

muner och regioner (SKR). Vidare har möten genomförts med Skatteverket och Bolagsverket. Utredningen har också träffat Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Inspektionen för vård och omsorg. Mötena har genomförts i syfte att ge berörda aktörer en möjlighet att framföra synpunkter på nuvarande förutsättningar för informationsutbyte samt redovisa eventuella behov och förslag till utökat informationsutbyte mellan berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

För att särskilt fånga upp frågor som rör informationsutbyte för att motverka arbetslivskriminalitet har utredningen också träffat Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten. Vid sidan av ovanstående kontakter har utredningen deltagit vid myndighetsöverskridande samverkansmöten med Stora branschgruppen[1] och träffat representanter som arbetat med informationsutbytesfrågor inom MUR-initiativet[2]. Utredningen har också samrått med andra utredningar och delegationer som behandlar närliggande frågor. Utredningen har även haft kontakt med företrädare för Kronofogdemyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Integritetsskyddsmyndigheten, eSamverkansprogrammet (eSam)[3] och Byggmarknadskommissionen.

1.3 Promemorians disposition

Promemorian är indelad i sex kapitel. I kapitel 2 redovisas översiktligt de regelverk med betydelse för berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte. I kapitel 3 finns en sammanställning av de förslag som myndigheter och utredningar tidigare har lämnat när det gäller behovet av informationsutbyte för att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet. En del av förslagen som finns med i sammanställningen har genomförts medan andra inte har lett till åtgärder. I kapitel 4 finns en beskrivning av vad

[1] Stora branschgruppen innehåller representanter från arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer, bransch- och intresseorganisationer samt myndigheter. Den arbetar för lösningar som ska leda till ökad konkurrensneutralitet mellan företag i Sverige.

[2] Initiativet MUR står för Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, där 18 olika myndigheter deltar i ett arbete mot missbruk och brott i välfärdssystemen.

[3] eSam är ett medlemsdrivet program för samverkan mellan myndigheter och SKR som bildades 2015 när E-delegationen slutfört sitt regeringsuppdrag. Generaldirektörerna för myndigheterna som ingick i E-delegationen, beslöt att på frivillig grund, fortsätta samarbetet kring digital utveckling.

myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna framfört inom ramen för utredningens arbete avseende kvarstående behov av ytterligare uppgifter och utökat informationsutbyte. Motsvarande beskrivning av myndigheternas redovisade behov för att mer effektivt kunna samverka och kontrollera arbetsplatser finns i kapitel 5. I kapitel 6 följer utredningens bedömning om informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag, inom ramen för det befintliga regelverket, och om det finns behov av författningsändringar samt en beskrivning av utredningens fortsatta arbete.

2 Regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte

2.1 Om informationsutbyte

Välfärdssystemen är till stor del beroende av att uppgifter som påverkar riktigheten i beslut om utbetalning och som förvaras av andra än den myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som fattar beslutet, kan utbytas. Utbyte av uppgifter kan därför vara en förutsättning för att den beslutande myndigheten ska kunna få det underlag som behövs för att kunna fatta korrekta beslut i ärenden. Informationsutbytet kan också bidra till att förenkla för den enskilde.

Myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor samarbetar för att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar. Detta samarbete och berörda aktörers interna arbete med att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar har pågått under flera år och kommer till uttryck i form av kontroller samt genom informationsinsatser och andra förebyggande åtgärder. Skyldigheten för myndigheter att samarbeta och bistå varandra framgår av flera lagar och förordningar. I förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL, anges att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter (8 §). I myndighetsförordningen (2007:515) anges att en myndighet 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 §).

Sid 845(1101)

För att uppgifter ska få utbytas krävs att informationsutbytet sker i enlighet med gällande regelverk om sekretess och skydd för den personliga integriteten.

2.2 Offentlighet och sekretess

2.2.1 Allmänt om sekretessregleringen

Den rättsliga regleringen om sekretess finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Lagens tillämpningsområde omfattar de organ som liksom i regeringsformen (1974:152), förkortad RF, och tryckfrihetsförordningen (1949:105), förkortad TF, ingår i den offentligrättsliga statliga och kommunala organisationen. Därutöver har tillämpningsområdet för offentlighets- och sekretesslagen på det statliga och kommunala området utvidgats genom att vissa organ jämställs med myndighet (se 2 kap. 2–5 §§ OSL). I utvidgningen omfattas bl.a. arbetslöshetskassornas verksamhet som avser prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning.

I OSL finns bestämmelser som reglerar begränsningarna av rätten att ta del av allmänna handlingar och den tystnadsplikt som gäller i det allmännas verksamhet. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en allmän handling eller genom att uppgifter röjs muntligt eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess råder mot enskilda och mot andra myndigheter samt mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Sekretessen är normalt sett reglerad för ett avgränsat tillämpningsområde och gäller vanligtvis för vissa angivna uppgifter, i en viss typ av ärenden, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet.

Möjligheten att utbyta uppgifter utgör emellertid en viktig förutsättning för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina uppdrag och för en fungerande samverkan mellan myndigheter i övrigt. Det är därför nödvändigt att vissa sekretessbelagda uppgifter kan utbytas.[4] På begäran av en annan myndighet ska en myndighet lämna en uppgift som den förfogar över såvida inte uppgiften är sekretessbelagd eller om det hindrar arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL).

[4] Prop. 1979/80:2 *Med förslag till sekretesslag m.m.* Del A, s. 89.

2.2.2 Sekretess hos myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor

Offentlighetsprincipen, som framför allt handlar om rätten att ta del av allmänna handlingar, genomsyrar all offentlig verksamhet. Rätten att ta del av allmänna handlingar får bara begränsas om det krävs med hänsyn till sju särskilt angivna intressen. De sju är de s.k. sekretessgrunderna, vilka anges i 2 kap. 2 § TF. De sekretessgrunder som nu är av intresse är myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn och intresset av att förebygga eller beivra brott och skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

En sekretessbestämmelse består i regel av tre huvudsakliga byggstenar som anger förutsättningarna för bestämmelsens tillämplighet. Dessa är sekretessens föremål, räckvidd och styrka.

Sekretessens föremål beskriver för vilken typ av uppgift sekretess gäller. Sekretessens föremål anges i OSL genom ordet *uppgift* tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art som t.ex. uppgift om hälsotillstånd.

Sekretessens räckvidd anger var i den offentliga verksamheten bestämmelsen ska tillämpas. De flesta sekretessbestämmelser har en begränsad räckvidd på så sätt att sekretess för uppgiften anses gälla hos en viss myndighet eller inom en viss verksamhet. Det finns dock sekretessbestämmelser som gäller inom hela den offentliga förvaltningen.

Sekretessen begränsas också i de flesta fall av ett skaderekvisit, som anger sekretessens styrka. Det syftar till att sekretessen inte ska bli mer långtgående än vad som är absolut nödvändigt för att skydda det intresse som föranlett bestämmelsen. Det förekommer i huvudsak två slags skaderekvisit, ett *rakt* och ett *omvänt* skaderekvisit. Det raka innebär att sekretess föreligger om det kan antas att en viss skada eller ett visst men uppkommer om uppgiften röjs, vilket innebär en svag sekretess. Presumtionen för det raka skaderekvisitet är att offentlighet råder för uppgifterna. Vid ett omvänt skaderekvisit gäller däremot att sekretess föreligger om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada eller men. Bestämmelser med ett omvänt skaderekvisit innebär en starkare sekretess och presumtionen är i stället att sekretess föreligger för uppgifterna. Om en sekretessbestämmelse saknar skaderekvisit är sekretessen *absolut*. Sådana bestämmelser har alltså starkast sekretess. Sekretessens styrka kan

också påverkas av om skaderekvisitet är formulerat med ett krav på avsevärd skada eller betydande men för att en uppgift ska omfattas av sekretess, dvs. ett s.k. kvalificerat rakt skaderekvisit. Ett kvalificerat rakt skaderekvisit innebär en extra stark presumtion för att uppgifterna är offentliga.

Nedan redovisas de för berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor mest centrala bestämmelserna om sekretess som är av intresse för utredningen. Bestämmelser som reglerar sekretess till skydd för uppgift om enskildas personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer, dvs. med obegränsad räckvidd, har samlats i 21 kap. OSL.[5] Även om myndigheterna också ska tillämpa sådana bestämmelser behandlas de inte närmare nedan.

Arbetsförmedlingen

Sekretess för uppgifter hos Arbetsförmedlingen regleras i 28 kap. 11–12 a §§ OSL. Av 11 § framgår bl.a. att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men och uppgiften förekommer i ärende om arbetsförmedling eller hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja en enskilds anpassning till arbetslivet. Sekretess gäller dock inte beslut i ett ärende.

Sekretess gäller vidare enligt 12 § i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada. Sekretessen gäller inte beslut om stöd i ärende enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. Enligt 12 a § gäller också sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden när uppgiften förekommer i ärende om etableringsinsatser och i ärende om ersättning som kan lämnas för deltagande i etableringsinsatser, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

[5] Det finns även andra bestämmelser som gäller för flera myndigheter som inte behandlas närmare här, exempelvis sekretess för anbud vid upphandling (19 kap. 3 § OSL) och sekretess till skydd för enskild i personaladministrativ verksamhet (39 kap. OSL).

Arbetslöshetskassor

Arbetslöshetskassornas verksamhet ska vid tillämpningen av OSL jämställas med myndigheter vid prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem (2 kap. 4 § OSL, jfr bilaga). För arbetslöshetskassorna gäller, enligt 28 kap. 13 § OSL, sekretess för uppgift om enskildas personliga förhållanden i ärenden om arbetslöshetsförsäkring enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och i ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem. Sekretess gäller om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretess gäller även för beslut i ärenden.

Arbetsmiljöverket

I Arbetsmiljöverkets verksamhet gäller sekretess till skydd för enskilda främst enligt 28 kap. 14 och 15 §§ OSL. Sekretess gäller enligt 14 § för uppgifter om enskildas hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. Detta innebär att huvudregeln är att uppgifterna är offentliga. Hos myndigheten gäller sekretess också för arbetstagares anmälan i ärenden om arbetarskydd. I dessa fall är dock sekretessen absolut. Av 15 § framgår att sekretess gäller i ärende enligt lagstiftningen om arbetsmiljön, om reglering av arbetstid eller om arbetstillstånd för utlänning för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Även i dessa fall är alltså huvudregeln att uppgifterna är offentliga.

Bolagsverket

I stort sett alla uppgifter som skickas in och registreras i Bolagsverkets register är offentliga. Det finns emellertid uppgifter som kan omfattas av sekretess. Det gäller t.ex. vissa uppgifter i verksamhet som består i tillståndsgivning (30 kap. 23 § OSL, jfr 9 § offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641]), uppgift om en registrerad inteckningsbrevshavare (31 kap. 8 § OSL) och vissa uppgifter i mål eller ärende om varu- eller näringskännetecken, exempel-

Sid 849(1101)

vis vid ansökningar om företagsnamn eller administrativ hävning hos Bolagsverket (31 kap. 22 a § OSL).[6]

CSN

Bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i CSN:s verksamhet finns i 28 kap. 9 § OSL. Sekretess gäller i ärende om studiestöd och i ärende hos CSN om körkortslån samt lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar för uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. I andra ärenden än sådana om studiestöd under sjukdom gäller sekretessen inte beslut i ärenden.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

I 28 kap. 1–5 §§ OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild när det gäller socialförsäkringsförmåner. Enligt 1 § gäller sekretess hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för uppgifter om enskildas hälsotillstånd och andra personliga för-hållanden som förekommer i vissa särskilt angivna ärenden om socialförsäkringsförmåner. Sekretess gäller endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgifterna i ärendet röjs. Sekretess gäller även i verksamhet som avser registrering av enskilda för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som myndigheten fått från Migrationsverket, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretess gäller även i verksamhet som avser registrering av enskilda för uppgift om personliga förhållanden som Försäkringskassan fått från Migrationsverket samt med avseende på registrering av befolkningen enligt 22 kap. 1 § OSL. Enligt 28 kap. 4 § gäller också sekretess i ett ärende om arbetsskadeförsäkring för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

[6] I SOU 2021:18 *Bolags rörlighet över gränserna* lämnas förslag på en ny sekretessbestämmelse; 31 kap. 25 a § OSL gällande gränsöverskridande associationsrättsliga förfaranden (s. 183).

Inspektionen för vård och omsorg

Det finns inget eget kapitel i OSL som reglerar sekretess för den verksamhet Inspektionen för vård och omsorg bedriver. Av 11 kap. 1 § OSL framgår att om en myndighet i en verksamhet som avser tillsyn från en annan myndighet får en sekretessbelagd uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig hos den mottagande myndigheten. Den sekretess som gäller hos en myndighet som tillsynen utövas över kommer alltså alltjämt att gälla för sekretessbelagda uppgifter som lämnas till Inspektionen för vård och omsorg, med undantag för uppgifter som förekommer i beslut hos myndigheten (11 kap. 1 § andra stycket OSL)[7]. Bestämmelsen ska emellertid inte alltid tillämpas. Finns en annan primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse som är tillämplig hos Inspektionen för vård och omsorg är det den sekretessbestämmelsen som ska tillämpas (11 kap. 8 § OSL).

I 25 kap. OSL regleras sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser hälso- och sjukvård, m.m. Av 25 kap. 1 § OSL framgår att sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men av att uppgifterna lämnas ut. Samma sekretess gäller i samband med tillsyn över verksamhet som bedriver sådan verksamhet (25 kap. 3 § OSL). Av 25 kap. 10 § OSL framgår att vissa beslut är undantagna sekretess.

Enligt 25 kap. 8 § första stycket OSL gäller sekretess hos bl.a. Inspektionen för vård och omsorg för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden i ärenden om klagomål mot hälso- och sjukvården eller dess personal enligt 7 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659), om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller bara för uppgift i anmälningar och huvudregeln är att uppgifterna är offentliga. För uppgifter i övriga handlingar gäller sekretessregleringen i 25 kap. 3 § OSL.

Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller sekretess med ett omvänt skaderekvisit för enskilds personliga förhållanden för flera uppgifter inom

[7] Sekretessbestämmelser som regelmässigt tillämpas av Inspektionen för vård och omsorg är 27 kap. 1 § OSL (uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet), 34 kap. 1–2 §§ OSL (uppgifter från Kronofogdemyndigheten om mål hos myndigheten och uppgifter i utsöknings- och indrivningsdatabasen) samt 35 kap. 3 § OSL (uppgift i belastningsregistret).

Sid 851(1101)

socialtjänsten. Av tredje stycket 1 samma bestämmelse framgår att den även ska tillämpas hos Inspektionen för vård och omsorg.

Av 30 kap. 23 § OSL framgår att sekretess med ett rakt skaderekvisit gäller för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden m.m. vid tillståndsgivning och tillsyn i fråga om näringslivet.

Migrationsverket

Dagersättning är en form av bistånd som kan beviljas asylsökande enligt bestämmelserna i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. I ärende om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar gäller enligt 26 kap. 1 § OSL sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Av 37 kap. 1 § OSL framgår vidare att utöver vad som gäller i 21 kap. 5 § OSL (utlännings säkerhet i vissa fall) gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgifter om enskildas personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Även uppgifter om utlänningens ekonomiska omständigheter av personlig natur kan skyddas. Med verksamhet för kontroll avses såväl förvaltningsärenden om t.ex. uppehållstillstånd, arbetstillstånd och avvisning eller utvisning som kontrollåtgärder och annan löpande tillsyn.

För uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild är sekretessen svagare och gäller endast om det kan antas att fara uppkommer för att den som lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Som huvudregel gäller sekretess inte för myndighetens beslut i ett ärende, men skälen kan hållas hemliga.

Kommuner

Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Med socialtjänst jämställs ärenden om bistånd

åt asylsökande och andra utlänningar samt verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Kronofogdemyndigheten

Bestämmelser om sekretess till skydd för enskild vid utsökning och indrivning, skuldsanering, m.m. finns i 34 kap. OSL. I mål eller ärende om utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen (2014:836) om näringsförbud finns i 34 kap. 1 § OSL ett skydd för en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. Sekretess gäller enligt 34 kap. 1 § OSL inte uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten i pågående mål eller beslut.[8] Det innebär att uppgifter om t.ex. en avhysning eller annan handräckning, en fordrings storlek eller det belopp som ska drivas in härigenom alltid blir offentliga. Bestämmelser gällande sekretess för uppgifter i ärenden om skuldsanering finns i 34 kap. 6 § OSL. Vid tillsyn i konkurs tillämpas bestämmelser om sekretess enligt 34 kap. 7–10 §§ OSL.

Skatteverket

I Skatteverkets beskattningsverksamhet skyddas uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden främst av sekretessbestämmelserna i 27 kap. 1–2 §§ och 5 § OSL. Som huvudregel gäller absolut sekretess. Det innebär att om en uppgift är hänförlig till den verksamhet som avses i bestämmelsen, och inget undantag från sekretessen eller en sekretessbrytande regel är tillämplig, får uppgiften inte lämnas ut. Beslut som innebär att skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms och beslut där underlag för bestämmande av skatt fastställs är offentliga. För beslut i ärenden som omfattas av 27 kap. 2 § första stycket 1 OSL, t.ex. beslut om revision, gäller dock sekretess.

[8] Enligt 34 kap. 2 § OSL gäller motsvarande förutsättningar hos de myndigheter som har direktåtkomst till utsöknings- och indrivningsdatabasen enligt lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen.

Sid 853(1101)

Sekretess till skydd för enskild inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet regleras i 22 kap. OSL. I 1 § första stycket stadgas att sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföring eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning som regeringen föreskriver, i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen. Sekretessen gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av någon särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon till denne närstående person lider men om uppgiften röjs. Sekretessen omfattar uppgifter i verksamhet som avser registrering av befolkningen i exempelvis Statens personadressregister (SPAR), Försäkringskassans register och SCB:s register över totalbefolkningen (RTB), Polismyndighetens passregister, Skatteverkets databas över identitetskort för folkbokförda i Sverige och Statens tjänstepensionsverks pensionsregister. Utöver sekretess som gäller till skydd för enskilda finns sekretessbestämmelser till skydd för Skatteverkets kontrollverksamhet i 17 kap. 1 och 2 §§ OSL.

Uppgifter i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet skyddas av bestämmelser som gäller för brottsbekämpande myndigheter (se nedan).

Brottsbekämpande myndigheter

Sekretessbestämmelser till skydd för enskilda i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott återfinns framför allt i 35 kap. OSL. Enligt 1 § gäller sekretess för uppgift om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i ett antal uppräknade situationer. En sådan situation är när uppgiften förekommer i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål. Det gäller även situationer då uppgiften förekommer i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott. Det gäller vidare då uppgiften förekommer i angelägenhet som avser säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Därutöver gäller det situationer då uppgiften förekommer i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott eller verkställa

uppbörd och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen. Slutligen gäller det situationer då uppgiften finns i olika register.[9]

Bestämmelser till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott finns i 18 kap. OSL. Av 18 kap 1 § framgår att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Sekretessbestämmelsen gäller även för uppgifter som hänför sig till verksamhet som rör utredning i frågor om näringsförbud eller förbud att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde eller annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen. Av 18 kap. 2 § OSL framgår att sekretess också gäller för uppgift som hänför sig till underrättelseverksamhet som bedrivs bl.a. av Polismyndigheten, Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, Tullverket och Kustbevakningen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

Sekretessen i 18 kap. 1–2 §§ OSL följer med uppgiften när den lämnas vidare till annan myndighet.[10]

2.2.3 Sekretess mellan myndigheter

Före införandet av den numera upphävda sekretesslagen (1980:100) var inte sekretessen mellan myndigheter närmare reglerad. I propositionen med förslag till sekretesslag anfördes att ett allt större intresse under senare år koncentrerats till frågan om skyddet gentemot myndigheter för sekretessbelagd information om enskilda.[11] Ett

[9] Register som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister, register som förs av Skatteverket enligt lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller som annars behandlas där med stöd av samma lag, särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet, om uppgiften inte hänför sig till registrering som avses i 5 kap 1 § OSL och register som förs av Tullverket enligt lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller som annars behandlas där med stöd av samma lag.
[10] Prop. 1979/80:2 del A, s. 140.
[11] Prop. 1979/80:2 del A, s. 90.

Sid 855(1101)

fullgott integritetsskydd för information hos en myndighet om enskilda ansågs i princip ställa krav på att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den har inhämtats. Närmast avsågs sådana situationer där uppgifter hos en annan myndighet kan ligga till grund för åtgärder som, även om de är helt lagenliga, har en negativ innebörd för den enskilde. Om ett större antal tjänstemän får kunskap om känsliga förhållanden så kan det i sig upplevas som menligt av den som uppgiften rör menade regeringen. Starka skäl ansågs därför tala för att sekretessens räckvidd inom en myndighet och mellan myndigheterna skulle regleras så långt detta var möjligt.

I propositionen erinrades också om den i och för sig självklara principen att alla myndigheter är skyldiga att samarbeta med och bistå varandra i den utsträckning som kan ske. Det lyftes fram att utbyte av information mellan myndigheterna är ett utomordentligt viktigt led i detta samarbete och att sekretessregleringen kan ha en hämmande inverkan på samarbetet. Sekretesslagen skulle därför inte hindra myndigheter från att utväxla information i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut.[12]

Mot bakgrund av detta infördes därför ett antal bestämmelser som bröt sekretessen och möjliggjorde att myndigheter och olika verksamhetsgrenar inom myndigheter kunde lämna information till varandra.

OSL som trädde i kraft den 30 juni 2009 utgjorde i huvudsak en omarbetning av den tidigare sekretesslagen i syfte att göra regleringen mer lättförståelig och lättillämpad.[13] Omarbetningen innebar inte några förändringar avseende att sekretess gäller mellan myndigheter.

2.2.4 Sekretessbrytande bestämmelser

I 10 kap. OSL finns sekretessbrytande bestämmelser som innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter under vissa förutsättningar lämnas ut till andra myndigheter. De bestämmelser som är mest centrala för att utbyta uppgifter som behövs för att fatta korrekta beslut i

[12] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 89–91 och s. 127.
[13] Prop. 2008/09:150 *Offentlighets- och sekretesslag*, bet. 2008/09:KU24, rskr. 2008/09:237.

fråga om ersättningar från välfärdssystemen finns i 10 kap. 2 §, 27 §och 28 § OSL. Vad avser informationsutbyte för att motverka arbetslivskriminalitet så har även de sekretessbrytande bestämmelserna som rör misstankar om begångna brott i 10 kap. 23 § och 24 § OSL stor betydelse.

Det finns också generella sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör utlämnande av uppgifter till såväl enskilda som myndigheter. Bland dessa kan nämnas att av 10 kap. 1 § OSL framgår att sekretess till skydd för en enskild, med vissa begränsningar, inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om den enskilde samtycker till det.

Nödvändigt uppgiftsutlämnande

Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar inte sekretess att en myndighet lämnar ut uppgift om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL ska tolkas restriktivt och avsikten är inte att man enbart av effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen. Sekretessen får brytas endast i de fall, då det är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut för att en annan myndighet ska kunna fullgöra de uppgifter som åligger den.[14]

Generalklausulen

I 10 kap. 27 § OSL finns den s.k. generalklausulen som innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Syftet med generalklausulens är att den ska utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Skälet vid införandet av bestämmelsen var att sekretesslagstiftningen inte får hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut.[15]

---

[14] Prop. 1979/80:2 del A, s. 465 och prop. 2008/09:150, s. 368.
[15] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 91.

En förutsättning för att generalklausulen ska vara tillämplig är att det inte finns en specialreglering av uppgiftslämnandet i fråga i annan lag eller förordning. Generalklausulen är alltså subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser och ska inte tillämpas i ett fall där någon annan sekretessbrytande bestämmelse kan tillämpas. Har det t.ex. föreskrivits att en viss myndighet kan ta del av vissa sekretessbelagda uppgifter hos en annan myndighet genom angivna villkor är det inte aktuellt att lämna ut uppgifterna med stöd av generalklausulen om de angivna villkoren inte är uppfyllda.[16]

Viss sekretess kan inte brytas med stöd av generalklausulen

Generalklausulen är i regel tillämplig vid uppgiftslämnande mellan såväl olika myndigheter som olika självständiga verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Det finns emellertid viss sekretess som har ansetts så pass viktig att upprätthålla gentemot andra myndigheter att den har undantagits från generalklausulens tillämpningsområde. Bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL gäller därför inte på alla områden, t.ex. bryter den inte sekretess som gäller för uppgifter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.[17]

Generalklausulen kan användas på den utlämnande myndighetens initiativ

En myndighet kan på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet med tillämpning av generalklausulen. Det krävs således inte att det finns en uttrycklig begäran från en annan myndighet.[18]

Intresseavvägningen

Det är den förvarande myndigheten, dvs. den myndighet där uppgifterna finns, som ska pröva om förutsättningar för utlämnande föreligger. Vid intresseavvägningen ska hänsyn bl.a. tas till i vilken utsträckning uppgiften är skyddad hos den mottagande myndig-

[16] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 328.
[17] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 328.
[18] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 327.

heten.[19] Bestämmelsen ger särskilt utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med, som det uttrycks i propositionen, ”samma sakliga behörighet men med skilda lokala kompetensområden eller myndigheter som har närbesläktade funktioner och som båda har rättslig befogenhet att direkt fordra in de utväxlade uppgifterna”.[20] Exempel på myndigheter som har närbesläktade funktioner är Skatteverkets beskattningsverksamhet och Kronofogdens indrivning av skatter och avgifter.

Inget absolut hinder för rutinmässigt utlämnande av uppgifter

Enligt förarbetena föreligger inte något hinder mot att utbyte av uppgifter sker rutinmässigt mellan myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet. Generalklausulen bygger emellertid på att ett rutinmässigt uppgiftsutbyte av sekretessbelagda uppgifter i regel ska vara särskilt författningsreglerat. I de undantagsfall när rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat men likväl kan anses tillräckligt motiverat ska intresseavvägningen enligt generalklausulen ske på förhand och den behöver inte avse prövning av individuella fall. Bedömningen kan därvid göras på ett sätt som liknar den som ska ske i fråga om utlämnande vid en begäran att få ta del av uppgifter om väldigt många personer ur ett register (ett s.k. massuttag). Man ska vid prövningen av en utlämnandefråga väga den mottagande myndighetens behov av uppgifterna mot det intresse som sekretesskyddet *typiskt* sett tillgodoser.[21]

Regeringen har i samband med senare författningsändringar gjort bedömningen att det ofta inte är lämpligt att ett omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av den sekretessbrytande generalklausulen.[22]

---

[19] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 91.
[20] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 326–327, jfr prop. 1979/80:146 *med förslag till skatteregisterlag*, s. 29–30.
[21] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 327.
[22] Se t.ex, prop. 2015/16:65 *Utlänningslag*, s. 94 och prop. 2016/17:58 *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 126.

Uppgiftsskyldighet

Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter bygger som utgångspunkt på överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och huruvida den mottagande myndighetens behov generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter är alltså ett sätt för lagstiftaren att reglera ett ofta förekommande informationsutbyte och att tillförsäkra en verksamhet de uppgifter som behövs i den mottagande myndighetens verksamhet. Om en myndighet enligt lag eller förordning är skyldig att lämna uppgifter till en annan myndighet bryts sålunda sekretesskyddet med stöd av 10 kap. 28 § OSL.[23]

Det är inte nödvändigt att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet har utformats med tanke på att uppgifterna ska vara sekretessbelagda. Däremot krävs att bestämmelsen uppfyller vissa krav på konkretion. Den kan:

1. ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag,
2. gälla en viss myndighets rätt att ta del av uppgifter i allmänhet, eller
3. avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information.[24]

Sekretessen bryts endast om det rör sig om en skyldighet att lämna uppgifter, dvs. att en uppgift *ska* och inte bara *får* lämnas ut. En allmän bestämmelse om serviceskyldighet eller reglerna i 6 kap. 5 § OSL och 8 § FL är alltså inte tillräckliga för att 10 kap. 28 § OSL ska bli tillämplig.

[23] Det finns bestämmelser som anger att 10 kap. 28 § första stycket OSL inte ska tillämpas i vissa fall. Det gäller bl.a. uppgifter som erhållits genom internationella avtal och som är sekretessbelagda enligt 15 kap. 1 a §, 27 kap. 5 § eller 34 kap. 4 § OSL.
[24] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 322.

2.3 Den personliga integriteten och behandling av personuppgifter

2.3.1 Den personliga integriteten

Någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet finns inte i svensk rätt.[25] I 1 kap. 2 § RF förskrivs att det allmänna ska värna den enskildes privatliv. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Enligt 2 kap. 20 § RF får skyddet för intrånget emellertid begränsas. Begränsningen ska då, med några få undantag, ske genom lag. Begränsningarna får enligt 2 kap. 21 § RF emellertid endast ske för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får inte heller 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.

Den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som svensk lag. Rättigheterna är också grundlagsskyddade enligt 2 kap. 19 § RF. Av konventionen framgår att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landet ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa och moral eller för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8).

I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) anges att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Personuppgifter ska bl.a. behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund (artikel 8).

[25] Se bl.a. prop. 2009/08:80 *En reformerad grundlag*, s. 175.

2.3.2 Dataskyddsregler

Sedan 2018 utgör EU:s dataskyddsförordning[26] (GDPR) grunden för den generella personuppgiftsbehandlingen inom EU. Syftet med förordningen är dels att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, dels att säkerställa ett fritt flöde av personuppgifter inom unionen.

Förordningens bestämmelser ska tillämpas av enskilda, myndigheter och domstolar som om de vore nationella författningsbestämmelser.[27] Förordningen har alltså allmän giltighet och är i alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Dataskyddsförordningen innehåller emellertid många bestämmelser som förutsätter eller ger utrymme för kompletterande bestämmelser av olika slag. I Sverige kompletteras dataskyddsförordningen av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning samt av de registerförfattningar som i stor utsträckning reglerar svenska myndigheters personuppgiftsbehandling.

Det materiella tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen omfattar, med vissa undantag, sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Förordningen reglerar alltså automatiserad behandling av personuppgifter. Regleringen omfattar uppgifter om fysiska personer som är i livet. Regleringen omfattar inte behandling av uppgifter om juridiska personer. Dataskyddsförordningen gäller inte heller för sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av dataskyddsdirektivets[28] tillämpningsområde (artikel 2.2 d[29]).

---

[26] 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.

[27] Se artikel 288 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

[28] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (dataskyddsdirektivet). I svensk rätt har dataskyddsdirektivet införlivats genom brottsdatalagen (2018:1177).

[29] I artikel 2 framgår fler undantag från dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

Grundläggande principer för personuppgiftsbehandling

Dataskyddsförordningen innehåller ett antal grundläggande krav som gäller för personuppgiftsbehandling. All personuppgiftsbehandling som personuppgiftsansvarig gör måste alltid uppfylla de grundläggande principerna i artikel 5.1. Principerna innebär bl.a. att en personuppgiftsansvarig måste ha stöd i dataskyddsförordningen för att få behandla personuppgifter (laglighet), att endast personuppgifter för specifika, särskilt angivna och berättigade ändamål (ändamålsbegränsning) får samlas in och att inte fler personuppgifter än vad som behövs för ändamålen ska behandlas (uppgiftsminimering). Därutöver ställs också krav på att den personuppgiftsansvarige säkerställer att personuppgifterna är korrekta, raderas när de inte längre behövs och skyddas på erforderligt sätt. Det ska också vara klart och tydligt för de registrerade hur uppgifterna behandlas, varvid information om detta måste lämnas till de registrerade.

Att personuppgiftsbehandlingen ska vara laglig innebär att det måste finnas en rättslig grund för varje behandling av personuppgifter. Vilka de rättsliga grunderna är framgår av artikel 6. Artiklarna 5 och 6 i dataskyddsförordningen är alltså grundläggande och ska läsas tillsammans. Skillnaden mellan artiklarna är att artikel 6 reglerar *om* personuppgifterna får behandlas, medan artikel 5 handlar om *hur* de får behandlas. Det innebär att någon av de rättsliga grunderna i artikel 6 måste vara tillämplig, samtidigt som samtliga principer i artikel 5 ska följas.

Laglighet och rättslig grund

För att en behandling av personuppgifter ska vara laglig måste den alltså vila på åtminstone någon av de rättsliga grunder som framgår av artikel 6.1 a–f. I annat fall är personuppgiftsbehandlingen inte laglig och får inte utföras. De rättsliga grunder som främst är av intresse vid informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor är artikel 6.1 e och artikel 6.1 c.

För de utlämnande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassornas del är främst artikel 6.1 c aktuell. Enligt artikeln ska behandlingen vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvariga. En myndighet, en kommun eller en arbetslöshetskassa fullgör en rättslig förpliktelse t.ex. när

den lämnar ut uppgift ur en allmän handling i enlighet med 6 kap. 4 § OSL eller när den på begäran av en annan myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa lämnar ut en uppgift som den förfogar över i enlighet med 6 kap. 5 § OSL. Bestämmelserna i OSL om utlämnande av uppgifter är alltså en sådan rättslig förpliktelse som gör att de får behandla de personuppgifter som är nödvändiga för att lämna ut uppgifterna.

För den mottagande myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassans del är främst artikel 6.1 e av intresse. Enligt denna artikel ska behandlingen vara nödvändig för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsskyldiges myndighetsutövning. Av förarbetena till dataskyddslagen framgår att alla uppgifter som riksdag eller regering har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. Därav följer att den verksamhet som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, är av allmänt intresse. Den rättsliga grunden i artikel 6.1 e bör därmed vanligen tillämpas av myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning. Detta utesluter dock inte att också andra rättsliga grunder samtidigt kan vara tillämpliga i vissa situationer.[30] Av förarbetena framgår vidare att de privata organ som enligt OSL omfattas av offentlighetsprincipen genom att de antingen anförtrotts förvaltningsuppgifter som rör myndighetsutövning eller att organets verksamhet helt eller delvis finansieras med allmänna medel, i motsvarande utsträckning måste anses utföra uppgifter av allmänt intresse i den mening som avses i dataskyddsförordningen.[31]

I artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen anges att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. För behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c), som ett led i myndighetsutövning eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e) måste det därför även finnas ett annat stöd i rättsordningen än det som ges i dataskyddsförordningen.[32] I artikel 6.3 andra stycket anges att syftet med behandlingen enligt artikel 6.1 c ska fastställas i den rättsliga grunden. Vad gäller behandling som

[30] Prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*, s. 56–57.
[31] Jfr prop. 2017/18:105, s. 59–60.
[32] Prop. 2017/18:105, s. 49.

sker i myndighetsutövning och för att utföra uppgifter av allmänt intresse (artikel 6.1 e) anges i stället att syftet med behandlingen ska vara nödvändigt för att utföra uppgiften eller myndighetsutövningen. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska dessutom uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Närmare om begreppet nödvändig

Begreppet *nödvändig* i artikel 6 dataskyddsförordningen har i detta sammanhang en mindre strikt betydelse än vad som normalt kan anses ligga i ordet. En behandling ska enligt dataskyddsförordningen ses som nödvändig t.ex. om den bidrar till att effektivisera tillämpningen av relevanta bestämmelser. Även om exempelvis en uppgift av allmänt intresse skulle kunna utföras utan att personuppgifter behandlas på ett visst sätt, kan behandlingen anses vara nödvändig och därmed tillåten enligt artikel 6, om behandlingen leder till effektivitetsvinster.[33] Det kan vidare anses vara nödvändigt att mer eller mindre regelmässigt använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter på automatisk väg, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag.[34]

Ändamålsbegränsning - finalitetsprincipen

Utöver det grundläggande kravet på att all behandling måste vara laglig, i betydelsen att någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen är tillämplig, omfattas varje behandling av personuppgifter också av andra krav. I artikel 5.1 b anges att personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (finalitetsprincipen). Ett tydligt angivet ändamål är som regel en förutsättning för att man ska kunna bedöma om en viss behandling är laglig, dvs. om den är nödvändig i något av de sammanhang som räknas upp i artikel 6.1 b-f. Om ändamålen efter en prövning enligt finalitetsprincipen bedöms vara ofören-

[33] Prop. 2017/18:105, s. 188–189.
[34] Prop. 2017/18:105, s. 46.

liga är en ny behandling av insamlade uppgifter bara tillåten om det finns en bestämmelse i unionsrätten eller den nationella lagstiftningen som utgör ett undantag från finalitetsprincipen. Det ställs dock vissa krav på en sådan bestämmelses syfte och utformning. Syftet ska vara att säkerställa särskilda allmänna intressen och bestämmelsen ska vara utformad med respekt för de grundläggande rättigheterna och vara en nödvändig och proportionell åtgärd för säkerställandet av dessa allmänna intressen.[35] Det kan t.ex. gälla uppgiftsskyldigheter.

2.3.3 Myndigheternas registerlagar

Dataskyddsförordningen kompletteras av dataskyddslagen. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i annan lag eller i förordning. Sådana avvikande bestämmelser finns i en rad registerförfattningar, som reglerar behandling av personuppgifter i en viss verksamhet eller hos en viss myndighet. Syftet med registerförfattningarna är att anpassa lagstiftningen till de behov som finns inom olika verksamhetsområden och samtidigt som behovet av skydd för enskildas integritet beaktas.

Särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter som finns för myndigheter och kommuner redovisas i nedanstående tabell. Sammanställningen nedan är inte uttömmande utan redovisar de i sammanhanget viktigaste författningarna.

Tabell 2.1 Myndigheters särskilda registerförfattningar

Myndighet	Lag	Förordning
Arbetsförmedlingen	Lag (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	Förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten
Bolagsverket	Handelsregisterlag (1974:157)	Aktiebolagsförordningen (2005:559), Handelsregisterförordningen (1974:188) och Förordningen (1987:978) om ekonomiska föreningar
CSN[36]	Studiestödsdatalagen (2009:287)	Studiestödsdataförordningen (2009:321)

[35] Se artikel 6.4, 23 och skäl 50 EU:s dataskyddsförordning. För en tolkning, se den s.k. Artikel 29-gruppens (numera ersatt av European Data Protection, EDPB) yttrande: Opinion 03/2013 on purpose limitation, Article 29 Data Protection Working Party (WP 203), s. 41.
[36] Avser körkortsverksamheten och studiestödsverksamheten.

Myndighet	Lag	Förordning
Försäkringskassan	114 kap. SFB[37]	Förordning (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration
Kommuner	Lag (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	Förordning (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten
Kronofogde-myndigheten	Lag (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet	Förordning (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet
Pensions-myndigheten	114 kap. SFB	Förordning (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration
Migrationsverket	Utlänningsdatalagen (2016:27)	Utlänningsdataförordningen (2016:30)
Skatteverkets beskattnings-verksamhet[38]	Lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	SdbF[39]
Skatteverkets folkbokförings-verksamhet	Lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	Förordning (2001:589) om behandling av personuppgifter i folkbokföringsverksamhet

Källa: Utredningens egen sammanställning.

2.3.4 Formen för utlämnande

Utlämnade av uppgifter kan enligt författningarna ske på olika sätt. Ett elektroniskt utlämnande omfattar utlämnande av uppgifter antingen genom direktåtkomst eller genom utlämnande på medium

[37] Socialförsäkringsbalken (2010:110), förkortad SFB.
[38] Skatteverket behandlar också personuppgifter med stöd av lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige, förordningen (2015:904) om identitetskort för folkbokförda i Sverige, lagen (2015:898) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter, förordningen (2015:905) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamhet, lag (1998:527) om det statliga personadressregistret, förordning (1998:1234) om det statliga personuppgiftsregistret och lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.
[39] Förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förkortad SdbF.

för automatiserad behandling.[40] Någon legaldefinition av begreppen finns inte och de tar bara sikte på formen för utlämnandet.[41]

Direktåtkomst

Med direktåtkomst avses vanligen att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas, och på egen hand kan söka efter information, men utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen. Prövningen av om ett utlämnande är förenligt med OSL måste därför ske redan då uppgifter görs tillgängliga genom direktåtkomst. I praxis och förarbeten har direktåtkomst definierats föreligga om en myndighet har sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i 2 kap. 6 § första stycket TF (tidigare 2 kap. 3 § andra stycket TF) hos en annan myndighet. Det innebär att upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. För att ett informationsutlämnande ska betraktas som direktåtkomst krävs alltså att den mottagande myndigheten själv kan söka i databasen, utan att den utlämnande myndigheten behöver reagera på en begäran om att vissa uppgifter ska lämnas ut. [42]

Om en myndighet ges direktåtkomst till uppgifter hos en annan myndighet innebär det att alla uppgifter redan i och med tillgängliggörandet blir allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten. Även överskottsinformation som blir tekniskt tillgänglig för den mottagande myndigheten i samband med direktåtkomst är normalt sett allmän handling där oavsett om den mottagande myndigheten har tagit del av informationen eller inte.[43]

Direktåtkomst kan även ge den mottagande myndigheten möjlighet att hämta in information till sitt eget system och bearbeta den

---

[40] I en del nyare författningar används begreppet elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst.

[41] Se HFD 2015 ref. 61. Frågan i målet gällde om socialnämndernas åtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen genom datasystemet LEFI Online var att anse som direktåtkomst i socialförsäkringsbalkens mening.

[42] Se bl.a. Justitiedepartementets promemoria *De brottsbekämpande myndigheternas direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen*, s. 15, SOU 2015:39 *Myndighetsdatalag*, s. 121 och 389 ff. och HFD 2015 ref. 61.

[43] Se bl.a. SOU 2012:90 *Överskottsinformation vid direktåtkomst*, s. 85 och prop. 2000/01:33 *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 111.

där.[44] Genom att utlämnandeformen direktåtkomst allmänt sett anses innebära särskilda risker för otillbörliga integritetsintrång har det ansetts att direktåtkomst bör särregleras i registerförfattningar för att sådan åtkomst ska vara tillåten.

Elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst

Vid annat elektroniskt utlämnande än genom direktåtkomst används ibland uttrycket *utlämnande på medium för automatiserad behandling*. Begreppet medium för automatiserad behandling saknar legaldefinition men vanligen avses ett överlämnande av elektroniskt lagrade uppgifter via t.ex. e-post eller genom filöverföring från ett datorsystem till ett annat.[45] Vid ett mer omfattande informationsutbyte mellan myndigheter är det oftast den senare metoden som används. Vid sådant förfarande är det den utlämnande myndigheten som rättsligt förfogar över frågan om och i så fall vilka uppgifter som ska lämnas ut till den mottagande myndigheten. Utlämnandet skiljer sig alltså på detta sätt från direktåtkomst.[46] Vid ett utlämnande på medium för automatiserad behandling får användaren fråga efter uppgiften som hämtas av utlämnaren och ges sedan till användaren. Det kan ske genom ett automatiserat förfarande. Vid ett utlämnande på medium för automatiserad behandling finns alltså en möjlighet för den utlämnande myndigheten att stoppa utlämnandet i det enskilda fallet.[47]

Det är vanligt att det i registerlagstiftningar regleras i vilka fall uppgifter ur ett register får lämnas till andra myndigheter eller till enskilda via medium för automatiserad behandling. Hur regleringen är utformad skiljer sig åt mellan olika författningar. I vissa registerförfattningar finns en uttömmande uppräkning över vilka uppgifter och under vilka förutsättningar som uppgifter får lämnas ut via medium för automatiserad behandling medan en sådan uttömmande reglering inte finns i andra författningar. Till skillnad från situationer med direktåtkomst blir inte någon annan information än den som

[44] Se t.ex. prop. 2016/17:58 s. 112 och prop. 2007/08:160 *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 57.
[45] Se t.ex. prop. 2007/08:126 *Patientdatalag m.m.*, s. 77.
[46] SOU 2015:39, s. 141–142 och HFD 2015 ref. 61 där socialnämndernas åtkomst till vissa uppgifter i socialförsäkringsdatabasen, via it-systemet LEFI Online, inte var att betrakta som direktåtkomst.
[47] Se också SOU 2021:57 *Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer*, s. 263.

faktiskt lämnas över till den mottagande myndigheten allmän handling hos den mottagande myndigheten.

2.4 Närmare om uppgiftsskyldigheter mellan berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor

I 10 kap. 28 § OSL anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Bestämmelsen är tillämplig även på självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet. Uppgiftsskyldigheter, som bryter eventuell sekretess med stöd av 10 kap. 28 § OSL mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor finns såväl i egna lagar som i andra lagar och förordningar som reglerar annat än informationsutbyte. Om en bestämmelse om uppgiftsskyldighet är tillämplig innebär det att såväl uppgifter som är sekretessbelagda som offentliga ska lämnas ut.

2.4.1 Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

I lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, här förkortad FUT-lagen, finns bestämmelser som gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, kommuner och arbetslöshetskassorna. Underrättelseskyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Lagen omfattar sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån). Den omfattar även sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd).

Skyldigheten innebär att om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats

ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Av underrättelsen ska det framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.

Underrättelseskyldigheten gäller inte om det finns särskilda skäl. Med särskilda skäl avses t.ex. att en underrättelse kan vara onödig om den myndighet eller organisation som har beslutat om en förmån redan känner till felet. I dessa fall bör självfallet, om kunskap finns om detta förhållande, den som upptäcker en felaktighet kunna underlåta att lämna underrättelse. Det kan därutöver även finnas ytterligare fall där underrättelse bör kunna underlåtas. Ett sådant fall är ett enstaka fel avseende ett försumbart belopp. Det förhållandet att skyldigheten kan vara resurskrävande bör dock inte utgöra särskilda skäl.[48]

Lagen infördes i syfte att minska felaktiga utbetalningar och för att det ansågs angeläget att myndigheter bistår varandra för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar.

Underrättelseskyldighetens omfattning

En förutsättning för underrättelseskyldighet är enligt första stycket att det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Skyldigheten omfattar såväl fall där det finns anledning att anta att en förmån har beslutats eller betalats ut med ett för högt belopp som fall där det finns anledning att anta att förmånen inte alls skulle ha utgått. Antaganden om kommande felaktiga beslut eller utbetalningar omfattas inte. Rekvisitet "anledning att anta" innebär att tröskeln för underrättelseskyldighet är lågt satt. Antagandet kommer i normalfallet att grunda sig på omständigheter som myndigheten i sin verksamhet har fått tillgång till vid handläggningen av ett eget ärende.[49] Avsikten är inte att den som gör antagandet om en felaktighet ska företa någon särskild utredning. Den som lämnar underrättelse behöver inte heller ha särskild kännedom om de bestämmelser där förmånen regleras och exempelvis kunna avgöra om två

[48] Prop. 2007/08:48 *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 25.
[49] Prop. 2007/08:48, s. 28

förmåner kan utgå samtidigt. Även ett s.k. tips från allmänheten kan vara av sådan beskaffenhet att den som mottar informationen har anledning att anta att en ekonomisk förmån felaktigt har beslutats eller betalats ut av en annan myndighet eller organisation. Om så är fallet föreligger också en underrättelseskyldighet.[50]

Sid 871(1101)

2.4.2 Lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet

Lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, förkortad LUS, gäller vid särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär, och bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer.[51] De myndigheter som omfattas är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten när den bedriver polisiär verksamhet, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tillväxtverket och Tullverket.

Bakgrunden till att en uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet infördes var att regeringen hade identifierat ett behov för myndigheter att samverka och utbyta information med varandra på ett mer effektivt sätt i syfte att bekämpa den organiserade brottsligheten. Regeringen anförde att den organiserade brottsligheten berör stora delar av samhället och ofta utnyttjar välfärdssystemen på ett systematiskt sätt. Samtidigt fanns det svårigheter för myndigheterna vid utlämnande av uppgifter som var för sig inte är av så stor betydelse, men som tillsammans med andra uppgifter bedöms vara det, menade regeringen. Det kunde vid utlämnande ibland vara svårt att slå fast att det, för var och en av uppgifterna, är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Regeringen menade att om myndigheter prövar frågan om utlämnande utifrån uppenbarhetsrekvisitet i generalklausulen innebär det svåra

[50] Prop. 2007/08:48, s. 23–24.
[51] Prop. 2015/16:167 *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*, bet. 2015/16:JuU31, rskr. 2015/16:314.

intresseavvägningar i enskilda fall. Det fanns, ansåg regeringen, en risk för att sådana avvägningar leder till en alltför restriktiv tillämpning.

Inom ramen för sådan särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter ska uppgifter lämnas ut trots sekretess om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan. Såsom lagen är utformad gäller detta emellertid inte om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Lagen gäller endast vid myndighetsöverskridande samverkan på det s.k. underrättelsestadiet. Den är alltså inte tillämplig när myndigheter mer sporadiskt tar kontakt med varandra eller endast tillfälligt samarbetar kring någon specifik fråga.[52] I 2–3 §§ förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet är det särskilt angivet vilka myndigheter som får delta i samverkan.

2.4.3 Särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet

Nedan redovisas särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet för respektive myndighet, kommuner och arbetslöshetskassor som har betydelse för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för att motverka arbetslivskriminalitet.

Uppgifter till Arbetsförmedlingen

Utöver den skyldighet att lämna uppgifter till Arbetsförmedlingen som följer av FUT-lagen finns också ett flertal andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma Arbetsförmedlingen till del. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta.

[52] Prop. 2015/16:167, s. 48.

Sid 878(1101)

Tabell 2.2 Uppgiftsskyldighet för myndigheter och arbetslöshetskassor gentemot Arbetsförmedlingen

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
8 c § SdbF	Skatteverket	Vissa uppgifter ur arbetsgivardeklaration som behövs för beräkning eller kontroll av vissa stöd till arbetsgivare[53]	Direktåtkomst[54]
48 b § ALF[55]	Arbetslöshetskassa	Uppgifter om arbetslöshetsersättning som har betydelse i ett ärende om arbetsförmedling	Eget Initiativ
9 kap. 3 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser	Försäkringskassan	Uppgifter som har betydelse för vissa angivna ärenden hos Arbetsförmedlingen	Eget Initiativ

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till Arbetslöshetskassor

Utöver den skyldighet att lämna uppgifter till arbetslöshetskassor som följer av FUT-lagen finns också ett flertal andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma arbetslöshetskassorna till del. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta.

[53] Avser uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.
[54] Arbetsförmedlingen har uppgett att de inte använder sig av direktåtkomst utan av en fråga/svar-tjänst för att få del av uppgifterna som regleras i 8 c § SdbF.
[55] Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF.

Tabell 2.3 Uppgiftsskyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor gentemot Arbetslöshetskassor

Bestämmelse	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
110 kap. 41 § SFB	Skatteverket och Pensionsmyndigheten	Uppgift om inkomstgrundad ålderspension eller inkomstrelaterad efterlevandepension, om den behövs för samordning med ersättning från arbetslöshetskassa	Begäran
8 d § SdbF	Skatteverket	Vissa uppgifter ur arbetsgivardeklaration, som behövs för beräkning eller kontroll av arbetslöshetsersättning[56]	Eget initiativ
48 a § ALF	Arbetsförmedlingen	Uppgifter om en arbetssökande, som har betydelse för tillämpningen av ALF	Eget initiativ
48 c § ALF	Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och CSN	Uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild, som har betydelse för tillämpningen av ALF	Eget initiativ
48 e § ALF	Arbetslöshetskassa	Uppgifter om en enskild, som har betydelse för handläggningen av ett ärende om arbetslöshetsersättning	Eget initiativ

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till Arbetsmiljöverket

Några särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet för andra myndigheter och som nu är av intresse för att uppgifter ska komma Arbetsmiljöverket till del finns inte.

[56] Avser uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. SFL, identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Uppgifter till CSN

Utöver den skyldighet att lämna uppgifter till CSN som följer av FUT-lagen finns också ett flertal andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma CSN till del. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta.

Tabell 2.4 Uppgiftsskyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor gentemot CSN

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgifter	Lämnas på
6 kap. 7 § första stycket studiestödslagen (1999:1395)	Försäkringskassan	Uppgifter som har betydelse för tillämpningen av studiestödslagen	Begäran
6 kap. 7 § andra stycket studiestödslagen	Myndigheter	Uppgifter i fråga om viss person som är av betydelse för återbetalning av studielån	Begäran
3 § förordning (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter	Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten	Uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser, om uppgifterna behövs i ärenden	Begäran
6 kap. 13 § studiestödsförordningen (2000:655)	Försäkringskassan	Vissa uppgifter, om uppgifterna har betydelse för tillämpningen av studiestödslagen eller föreskrifter[57]	Eget initiativ

[57] Avser uppgift om sådan sjukperiod enligt 3 kap. 26 § som har godkänts av Försäkringskassan, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning under ett arbetsmarknadspolitiskt program, och rehabiliteringsersättning, sjukersättning och aktivitetsersättning enligt SFB.

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgifter	Lämnas på
6 kap. 13 a § studiestödsförordningen	Migrationsverket	Vissa uppgifter om en utlänning vistas i Sverige, om uppgifterna har betydelse för studiehjälp och studiemedel[58]	Begäran
35 § förordning (2018:1118) om körkortslån[59]	Arbetsförmedlingen	Uppgift om huruvida en sökande uppfyller vissa villkor eller deltar i visst arbetsmarknadspolitiskt program[60]	Begäran
21§ förordning (2017:532) om studiestartsstöd	Arbetsförmedlingen	Uppgift om huruvida en sökande uppfyller vissa villkor, om den har betydelse för tillämpningen av lagen om studiestartstöd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen	Begäran
22 § förordning om studiestartsstöd	Försäkringskassan	Uppgift om huruvida en sökande uppfyller villkoren enligt 4 § samma förordning, om den har betydelse för tillämpningen av lagen om studiestartstöd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen	Eget initiativ
23 § förordning om studiestartsstöd	Migrationsverket	Vissa uppräknade uppgifter, om de har betydelse för tillämpningen av lagen om studiestartsstöd eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen[61]	Begäran

[58] Uppgiftsskyldigheten avser namn, personnummer eller samordningsnummer, medborgarskap, tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige med angivande av vilken typ av tillstånd eller annat bevis som har beviljats eller utfärdats, dag för beslut om tillstånd eller utfärdande av annat bevis om rätt att vistas i Sverige samt uppgift om hur länge tillståndet eller beviset gäller, klassning av tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige enligt Migrationsverkets klassificeringssystem, och upplysning om en person saknas.
[59] Med stöd av 35 a § och 37 § förordningen om körkortslån har CSN också rätt att på begäran få vissa uppgifter från Universitets- och högskolerådet och Trafikverket.
[60] Avser uppgift om huruvida en sökande uppfyller villkoren enligt 9 eller 10 §, eller deltar i ett sådant arbetsmarknadspolitiskt program som anges i 9 § samma lag.
[61] Avser samma uppgifter som anges i fotnot 52.

Sid 877(1101)

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgifter	Lämnas på
30 § förordning (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar[62]	Migrationsverket	Uppgifter som har betydelse för ett ärende hos nämnden om hemutrustningslån	Begäran
6 § SdbF	Skatteverket	Uppgifter om överskott och underskott i inkomstslagen tjänst, näringsverksamhet och kapital, och registrering i sjömansregistret, i den utsträckning det behövs för kontroll av vissa ansökningar och ärenden	Begäran
25 § förordningen om arbetslöshetsförsäkring	En sökandes arbetslöshetskassa	Vissa uppgifter om den sökande[63]	Eget initiativ
9 kap. 4 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser	Försäkringskassan	Uppgifter som har betydelse för ett ärende om studiestöd eller studiestartsstöd	Eget initiativ

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Utöver ovanstående finns också ett flertal föreslagna bestämmelser om uppgiftsskyldigheter gentemot CSN i de förslag som lämnats i promemorian Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden[64].

Uppgifter till Försäkringskassan

Utöver den skyldighet att lämna uppgifter till Försäkringskassan som följer av FUT-lagen finns också ett flertal andra sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma Försäkringskassan till del. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta.

[62] Förordningen är upphävd sedan 1 januari 2022. Gäller dock för ansökningar som inkommit före ikraftträdandet samt för redan beviljade lån.
[63] Avser uppgift om namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer, beräknad dagpenning som lämnas eller skulle ha lämnats, hans eller hennes normalarbetstid, antal möjliga ersättningsdagar som återstår innan studietiden börjar, och om han eller hon inte har rätt till ersättning.
[64] Ds 2021:18.

Tabell 2.5 Uppgiftsskyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor gentemot Försäkringskassan

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
7 § SdbF	Skatteverket	Vissa uppgifter ur beskattningsdatabasen, när de behövs för angiven beräkning, kontroll m.m.[65]	Eget initiativ
110 kap. 31 § SFB	Myndigheter m.fl.	Uppgifter som avser en namngiven person som är av betydelse för tillämpning av SFB[66]	Begäran
110 kap. 34 § SFB	CSN	Uppgifter om vilka studerande som beviljats studiebidrag för det andra kvartalet varje år	Eget initiativ
110 kap. 34 a § SFB	Skatteverket	Uppgifter om personliga assistenter och dem som bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans som behövs för kontroll av användningen av assistansersättning	Begäran[67]
110 kap. 37 § SFB	Huvudmannen för en skola	Uppgifter som behövs för förlängt barnbidrag	Eget initiativ
48 d § ALF	Arbetslöshets-kassa	Uppgift om arbetslöshetsersättning som har betydelse hos mottagaren i ett ärende om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild	Eget initiativ
9 kap. 6 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser	Skatteverket	Uppgifter som har betydelse för ett ärende om ersättning enligt denna förordning	Eget initiativ

[65] Vissa i bestämmelsen uppräknande uppgifter ska lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning den behövs för beräkning eller kontroll av sjukpenninggrundande inkomst, fördelning av ålderspensionsavgifter, fastställande av underhållsstöd och betalningsskyldighet för sådant stöd enl. SFB, beräkning och kontroll av bostadsbidrag enl. SFB, beräkning av betalningsskyldighet enligt 8 § andra stycket lagen (2004:1237) om särskild sjukförsäkrings-avgift, beräkning och kontroll av bostadstillägg enl. SFB eller beräkning av ersättning för sjuklönekostnad enl. 17 eller 14 d § lagen (1991:1047) om sjuklön.

[66] Bestämmelsen gäller handläggning av ärenden som avser förmåner enligt SFB (110 kap. 2 § SFB).

[67] Enligt uppgift från Försäkringskassan tillämpas bestämmelsen främst för att begära uppgifter om anordnarens arbetsgivardeklarationer för att utreda assistenters arbetstid och anställningsförhållanden. Uppgifterna kan emellertid inte utbytas elektroniskt.

Sid 879(1101)

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
9 kap. 1 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser	Arbetsförmedlingen	Uppgifter som har betydelse för ett ärende om aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning	Eget initiativ

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till Inspektionen för vård och omsorg

Nedan redovisas en för utredningen relevant bestämmelse om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma IVO till del.

Tabell 2.6 Uppgiftsskyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor gentemot IVO

Lagrum	Från	Typ av uppgift	Lämnas på
8 i § SdbF	Skatteverket[68]	Uppgifter som är hänförliga till underskott på skattekonto, som behövs för viss tillståndsgivning eller tillsyn[69]	Begäran

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till kommuner

Utöver den skyldighet att lämna uppgifter till kommuner som följer av FUT-lagen finns också andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma kommuner till del. Socialnämnden har enligt 11 kap. 11 och 11 a §§ socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, rätt att ta del av uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild hos CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen. Socialnämnden har vidare rätt enligt 11 kap. 11 b § SoL att hos Skatteverket ta del av uppgifter om enskilda som avser inkomstslaget kapital enligt inkomstskattelagen (1999:1229) eller återbetalning av skatt enligt SFL. I förordningen (2008:975) om uppgifts-

[68] Bestämmelsen avser uppgifter som är hänförliga till underskott på ett sådant skattekonto som avses i 61 kap. 1 § SFL.
[69] Avser tillståndsgivning eller tillsyn avseende yrkesmässig enskild verksamhet som omfattas av 7 kap. 1 § SoL eller 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS.

skyldighet i vissa fall enligt SoL specificeras närmare vilka uppgifter myndigheter och arbetslöshetskassor ska lämna ut till en socialnämnd. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta bestämmelserna.

Tabell 2.7 Uppgiftsskyldighet för myndigheter och arbetslöshetskassor gentemot kommuner[70]

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
2 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt SoL	CSN	Vissa uppräknande uppgifter om enskilda som avser studiestöd eller lån till hemutrustning[71]	Eget Initiativ
3 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt SoL	Försäkringskassan Pensionsmyndigheten	Vissa uppräknade uppgifter om enskilda som avser en anmälan eller ansökan om förmån, ersättning eller annat stöd[72]	Eget Initiativ
4 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt SoL	Arbetslöshetskassor	Vissa uppgifter om enskilda som avser arbetslöshetsersättning[73]	Eget Initiativ
5 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt SoL	Arbetsförmedlingen	Vissa uppgifter om enskilda som är eller har varit arbetssökande hos Arbetsförmedlingen[74]	Eget Initiativ

[70] Som rättslig grund för deltagande i tjänsten SSBTEK finns också bestämmelser som rör Transportstyrelsen i 3 kap. 4 § vägtrafikdatalagen (2019:369), 4 kap. 13¬ och 14 §§ vägtrafikdataförordningen (2019:382), 4 kap. 15 § och punkt 2 vägtrafikdataförordningen (2019:382) samt 8 kap. 1–2 §§ förordningen (2019:383) om fordonsregistrering och användning.

[71] Avser uppgift om namn, personnummer, samordningsnummer, att en ansökan om studielån eller lån till hemutrustning har lämnats in. Vilken form av studiestöd som har sökts, beviljats respektive betalats ut samt tidsperiod, omfattning, belopp och utbetalningsdatum för studiestödet och lån för hemutrustning. Omfattar även studiemedel som avser studier på grundskolenivå.

[72] Avser namn, personnummer, samordningsnummer, att en anmälan eller ansökan om förmån, ersättning eller annat stöd har lämnats in, vilken förmån, ersättning eller annat stöd som har beviljats, samt vilken tidsperiod och i vilken omfattning förmånen, ersättningen eller annat stöd utges eller utgetts, vilket belopp som har betalats ut och utbetalningsdatumet.

[73] Avser uppgift om namn, personnummer, samordningsnummer. Beslut om a-kassa. Att en ansökan om arbetslöshetsersättning har lämnats in. Vilket belopp som har eller ska betalas ut. Vilka kalenderveckor och dagar utbetalning avser. Datum för utbetalning av a-kassa. Beslut om avstängning.

[74] Avser namn, personnummer, samordningsnummer. Från vilken dag en person är anmäld eller inte längre är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. En arbetssökandes tillhörighet till a-kassa. Om en person är registrerad som öppet arbetslös eller som arbetssökande med förhinder alt. under annan sökandekategori. Om en person deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och under vilken tidsperiod. Datumet när personen senaste aktivitetsprogram kom in till Arbetsförmedlingen.

Sid.881(1101)

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
6 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt SoL	Skatteverket	Uppgift om namn, personnummer, samordnings-nummer, sammanlagda intäktsposter och överskott av inkomstslaget kapital och belopp och datum för återbetalning av skatt	Eget Initiativ
3 § förordning (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensions-myndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter	Försäkringskassan Pensionsmyndigheten	Uppgifter om enskildas adress, arbetsgivares namn och adress samt ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser om uppgifterna behövs i ärenden	Begäran

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till Migrationsverket

Utöver den skyldighet att lämna uppgifter till Migrationsverket som följer av FUT-lagen finns också ett flertal andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma Migrationsverket till del. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta.

Tabell 2.8 Uppgiftsskyldighet för myndigheter gentemot Migrationsverket

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
8 a § SdbF	Skatteverket	Vissa uppgifter från beskattningsdatabasen som behövs för handläggning av ansökningar och kontroll av vissa uppehållstillstånd och arbetstillstånd, tillstånd för företagsintern flyttning och tillstånd för säsongsarbete[75]	Begäran
8 b § SdbF	Skatteverket	Vissa uppgifter ur arbetsgivardeklaration som behövs för beräkning eller kontroll av dagersättning[76]	Direktåtkomst
3 § förordning om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter	Försäkringskassan Pensionsmyndigheten	Uppgifter om en persons adress, arbetsgivares namn och adress samt ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser om uppgifterna behövs i ärenden	Begäran

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till Pensionsmyndigheten

Utöver den skyldighet att lämna uppgifter till Pensionsmyndigheten som följer av FUT-lagen finns också ett flertal andra sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma Pensionsmyndigheten till del. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta.

[75] De uppgifter som ska lämnas enligt bestämmelsen är uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 1 5 och 11 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förkortad SdbL.

[76] Avser uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. SFL, identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Tabell 2.9 Uppgiftsskyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor gentemot Pensionsmyndigheten

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
24 a § förordningen om arbetslöshetsförsäkring	En sökandes arbetslöshetskassa	Uppgift om namn, personnummer, samordningsnummer, tidsperiod, antal dagar och med vilket belopp som arbetslöshetsersättning lämnats	Eget initiativ
110 kap 31 § SFB	Myndigheter m.fl.	Uppgifter som avser en namngiven person som är av betydelse för tillämpning av SFB[77]	Begäran
48 d § ALF	Arbetslöshetskassa	Uppgifter om arbetslöshetsersättning som har betydelse för myndighetens handläggning av ärende om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild	Eget initiativ
7 c § SdbF	Skatteverket	Uppgifter om inkomster m.m., som behövs för pensionsberäkning, beräkning av inkomstindex eller beräkning och kontroll av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd[78]	Eget initiativ

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till Skatteverket

Från den 1 juni 2020 finns ömsesidiga uppgiftsskyldigheter för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet å ena sidan och verksamhetsgrenarna beskattning, folkbokföring respektive id-kort å andra sidan.[79] Därutöver finns också andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma Skatteverket till del. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta.

[77] Bestämmelsen gäller handläggning av ärenden som avser förmåner enligt SFB (110 kap. 2 § SFB).
[78] Avser uppgifter om pensionsgrundande inkomst, tjänstepension, intäkts- och kostnadsposter i inkomstslagen tjänst och kapital samt överskott och underskott i inkomstslaget näringsverksamhet.
[79] 7–9 §§ lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Tabell 2.10 Uppgiftsskyldighet för myndigheter gentemot Skatteverket Sid 884(1101)

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
42 a § kap. 1 § SFL	Myndigheter	Uppgift som en myndighet förfogar över och som behövs för kontroll eller beslut enligt SFL, med vissa undantag	Begäran
32 c § första stycket FOL[80]	Myndigheter[81]	Vissa uppgifter om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen om en person är oriktig eller ofullständig[82]	Eget Initiativ
3 § förordning om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter	Försäkrings-kassan och Pensions-myndigheten	Uppgift om enskilds adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser om uppgifterna behövs i ärenden	Begäran

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till Polismyndigheten eller åklagare

Det finns ett flertal bestämmelser om skyldighet att anmäla misstänkta brott. På samma sätt som vid andra uppgiftsskyldigheter innebär bestämmelser om skyldighet att anmäla misstänkta brott att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL blir tillämplig. Bestämmelser som är av betydelse för Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten och som är de för utredningen mest relevanta redovisas nedan.

[80] Folkbokföringslag (1991:481), förkortad FOL
[81] Underrättelseskyldigheten omfattar, med de undantag som anges i tredje stycket, dvs. Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, samtliga myndigheter.
[82] Vilka uppgifter som avses framgår av 2 kap. 3 § första stycket lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Tabell 2.11 Uppgiftsskyldighet gentemot Polismyndighet eller åklagare

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
3 § förordning om skyldighet för Försäkringskassan och Pensions-myndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter	Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten	Uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser till följande myndigheter, om uppgifterna behövs i ärenden	Begäran
17 § SkbrL[83]	Skatteverkets beskattningsverksamhet	Anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att brott enligt Skattebrottslagen har begåtts	Eget initiativ
11 § FOF[84]	Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	Anmälan till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till folkbokföringsbrott	Eget initiativ
6 § bidragsbrottslagen (2007:612)	Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa	Anmälan till Polismyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt bidragsbrottslagen har begåtts	Eget Initiativ

Källa: Utredningens egen sammanställning.

2.5 Särskilt om informationsöverföring av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen

Den 1 januari 2019 trädde lagändringar i kraft som innebär att uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå, dvs. per betalningsmottagare, ska lämnas löpande till Skatteverket, normalt månadsvis i en arbetsgivardeklaration.[85] I samband med lagändringarna medgavs Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen direktåtkomst till beskatt-

[83] Skattebrottslagen (1971:69), förkortad SbrL.
[84] Folkbokföringsförordningen (1991:749), förkortad FOF.
[85] Prop. 2016/17:58, bet. 2016/17:SkU21, rskr. 2016/17:256.

ningsdatabasen i fråga om uppgifter per betalningsmottagare och vissa andra uppgifter i en arbetsgivardeklaration. Bestämmelserna finns i 2 kap. 8 b–d §§ lagen (2001:181) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Direktåtkomsten gäller om uppgifterna behövs i vissa angivna ärenden hos de mottagande myndigheterna. Även arbetslöshetskassorna är mottagare av vissa inkomstuppgifter, men saknar direktåtkomst.

2.5.1 Uppgifter som omfattas

Utlämnandet avser uppgifter som utbetalare av ersättning har lämnat till Skatteverket i arbetsgivardeklarationer och förenklade arbetsgivardeklarationer, ändringar och tillägg till dessa uppgifter som görs av den deklarationsskyldige samt Skatteverkets ändringar och kompletteringar vid uppenbara felaktigheter. Utlämnandet avser inte uppgifter som Skatteverket får tillgång till på annat sätt och som kan leda till att Skatteverket vid beskattningen frångår de uppgifter som har lämnats av utbetalaren. Bestämmelserna är utformade så att det framgår att inte alla uppgifter per betalningsmottagare som arbetsgivare och andra utbetalare redovisat i arbetsgivardeklarationerna kommer att lämnas vidare. Endast sådana typer av uppgifter som behövs för avsedda ändamål ska lämnas ut. Skatteverket och uppgiftsmottagarna måste därför identifiera de nödvändiga uppgifterna och begränsa de tekniska systemen för utlämnande därefter.

2.5.2 Berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors åtkomst

Uppgifter i arbetsgivardeklarationerna får hämtas in i ärenden om lönebidrag, nystartsjobb, dagersättning och för att fastställa sjukpenninggrundande inkomst, beräkna bostadsbidragets storlek samt för betalningsskyldighet för en bidragsskyldig förälder enligt 19 kap. SFB. Åtkomsten framgår av nedanstående tabell.

Sid 887(1101)

Tabell 2.12 Myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors åtkomst till uppgifter i arbetsgivardeklarationer

Myndighet	Ärenden	Åtkomst
Arbetsförmedlingen	Ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiskt program	Saknas
	Lönebidrag	Direktåtkomst
	Nystartsjobb	Direktåtkomst
Arbetslöshetskassor	Arbetslöshetsersättning	Medium för automatiserad behandling
CSN	Studiemedel för studier i Sverige	Saknas
	Studiemedel för utlandsstudier	Saknas
Försäkringskassan	Arbetsskadelivränta	Saknas
	Assistansersättning	Saknas
	Bostadsbidrag	Direktåtkomst[86]
	Rehabiliteringspenning	Saknas
	Sjuk- och aktivitetsersättning	Saknas[87]
	Sjukpenning	Saknas
	Föräldrapenning	Saknas
	Tillfällig föräldrapenning	Saknas
	Bostadstillägg till personer med sjuk- eller aktivitetsersättning	Medium för automatiserad behandling
Kommuner	Ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd)	Saknas
Migrationsverket	Dagersättning till asylsökande	Direktåtkomst
Pensionsmyndigheten	Bostadstillägg till pensionärer och Äldreförsörjningsstöd	Medium för automatiserad behandling

Källa: SOU 2019:59 *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 222 samt utredningens egen bearbetning.

[86] Försäkringskassan använder inte möjligheten till direktåtkomst utan använder i stället en fråga/svar-tjänst för bostadsbidrag.
[87] Arbetsförmedlingen beslutar om aktivitetsstöd och Försäkringskassan betalar ut aktivitetsstödet.

3 Sammanställning av tidigare lämnade förslag om utökat informationsutbyte

3.1 Om sammanställningen

I utredningens uppdrag ingår att göra en sammanställning av de förslag som myndigheter och utredningar tidigare har lämnat när det gäller behovet av informationsutbyte för att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet.

Sammanställningen omfattar förslag som tidigare redovisats i statliga utredningar, departementspromemorior eller lämnats i myndighetsrapporter samt i särskilda skrivelser till regeringen. Sammanställningen är inte uttömmande utan avser de för uppdraget mest relevanta. Den omfattar förslag om informationsutbyte som särskilt tar sikte på att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet. Även vissa förslag om informationsutbyte som indirekt kan få betydelse för att säkerställa korrekta beslutsunderlag eller motverka arbetslivskriminalitet finns med i sammanställningen. Bland tidigare lämnade förslag finns också sådana som inte handlar om ett utökat informationsutbyte men ändå har stor betydelse för att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet och arbetslivskriminalitet. Sådana förslag, liksom mer övergripande förslag som kan ha betydelse för myndigheternas generella förutsättningar att utbyta information, redovisas mer översiktligt.

En del av förslagen som finns med i sammanställningen har genomförts medan andra inte har lett till åtgärder. Det kvarstående behovet av ytterligare uppgifter och utökat informationsutbyte som framförts under utredningen arbete redovisas i kapitel 4.

Sid 88(1101)

3.2 Kort om några vidtagna åtgärder och pågående arbete

Utifrån den problembild som framträtt under senare år har regeringen vidtagit ett antal åtgärder, både i syfte att hindra felaktiga utbetalningar och för att motarbeta arbetslivskriminalitet.[88] Utredningar har genomförts, regeringsuppdrag har lämnats och författningsändringar har gjorts.

Flera av de tidigare utredningarna har haft bredare uppdrag än att utreda hur möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver vara utformade för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen och för att motverka arbetslivskriminalitet. Det har bl.a. resulterat i åtgärder som syftar till att förbättra kvaliteten i folkbokföringen och i Bolagsverkets register över företagsuppgifter vilka har en viktig roll som underlag för andra aktörers beslut.[89] Det straffrättsliga skyddet för välfärdssystemen har förstärkts genom att t.ex. bidragsbrottslagens (2007:612) tillämpningsområde utvidgats och att maximistraffet för grovt bidragsbrott har skärpts.[90] Ett annat exempel är att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten efter ett regeringsuppdrag har genomfört åtgärder för att förbättra handläggningen av bidragsbrott i syfte att uppnå en ökad uppklaring vilket lett till att fler bidragsbrott har kunnat utredas och lagföras.[91] Vidare har exempelvis underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utökats till att omfatta även pensioner och sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde.[92]

När det gäller åtgärder mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet kan nämnas att ett flertal myndigheter

---

[88] För en utförligare redovisning av olika åtgärder som regeringen vidtagit se Ds 2020:28 *Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset*, s. 78–81.

[89] Se vidare prop. 2017/18:145 *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen*, bet. 2017/18:SkU19, rskr. 2017/18:317. Se även regeringsuppdraget Uppdrag att utveckla metoder och arbetssätt för ökade kontroller vid registrering av företagsuppgifter (N2018/01305/SUN, 2018-02-22).

[90] Prop. 2018/19:132 *Ett starkare skydd för välfärdssystemen*, bet. 2019/20:SfU8, rskr. 2019/20:13.

[91] Se myndigheternas redovisning i rapporten *Förbättrad hantering av bidragsbrott* (A310.133/2018 och ÅM2019-1666).

[92] Se vidare prop. 2018/19:132, bet. 2019/20:SfU8, rskr. 2019/20:13.

sedan flera år haft i uppdrag att samverka i syfte att motverka osund konkurrens. Uppdraget ersattes år 2017 av ett uppdrag att utveckla metoder för myndighetsgemensamma kontroller för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.[93] Mellan 2018 och 2020 gjordes 4 200 kontroller av arbetsplatser inom ramen för myndighetssamverkan mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. På arbetsmiljöområdet har kontrollerna bl.a. resulterat i drygt 500 underlag för möjligt uttag av sanktionsavgift. Det har handlat om brister kopplade till fallskydd, besiktningar och uteblivna medicinska kontroller. Samtidigt har Arbetsmiljöverket fattat beslut om ungefär lika många förbud och föreläggande.[94]

Det finns också pågående utredningar som har i uppdrag att lämna förslag för att motverka felaktiga utbetalningar och arbetslivskriminalitet. En sådan är 2021 års bidragsbrottsutredning som har till uppdrag att göra en översyn av möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott mot ett antal välfärdsmyndigheter.[95] I uppdraget ingår att kartlägga och analysera om informationsutbytet mellan myndigheter som omfattas av FUT-lagen är ändamålsenligt. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 augusti 2023.

Vidare ska en särskild utredare göra en översyn över regelverket om den tillfälliga föräldrapenningen.[96] Syftet är att modernisera regelverket och minska utrymmet för fusk och felaktiga utbetalningar samt stärka möjligheterna till kontroll. I uppdraget ingår att lämna förslag som möjliggör informationsutbyte för det fall det behövs för att säkerställa att utbetalningarna kan kontrolleras. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022.

Därutöver tillsatte regeringen under 2021 en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet som ur ett samhällsövergripande perspektiv ska verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfaren-

---

[93] Uppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (A2017/02422/ARM, A2017/00678/ARM, 2017-12-18).

[94] Arbetsmiljöverket (2021) *Återrapportering – regeringsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet* (2017/065732). Se vidare i kap. 5 för en närmare beskrivning av arbetet.

[95] Dir. 2021:39 Stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen.

[96] Dir. 2020:114 Ett modernare och enklare regelverk för tillfällig föräldrapenning med minskad risk för felaktiga utbetalningar.

Sid 891(1101)

hetsutbyte dem emellan.[97] Delegationen ska lämna två delrapporter och slutredovisa sitt uppdrag senast den 28 februari 2025.

3.3 Förslag från tidigare utredningar

3.3.1 Myndighetsdatalag (SOU 2015:39)

I syfte att skapa rättsliga förutsättningar för en mer effektiv e-förvaltning, där såväl den enskildes rätt till personlig integritet som allmänhetens berättigade anspråk på insyn i den offentliga verksamheten tillgodoses, tillsatte regeringen 2011 Informationshanteringsutredningen.

Utredningens övergripande uppdrag var att se över registerlagstiftningen, som kompletterade den då gällande personuppgiftslagen (1998:204), och som innehåller bestämmelser om statliga och kommunala myndigheters behandling av personuppgifter.[98]

Det hade i olika sammanhang framförts kritik mot registerlagstiftningen för att vara ett svåröverblickbart och fragmenterat rättsområde med bristande enhetlighet i struktur och normtekniska lösningar. Därutöver ansåg utredningen att rättsområdet i en del fall var otillräckligt anpassat till annan lagstiftning av central betydelse för myndigheternas informationshantering såsom TF:s bestämmelser om allmänna handlingar och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Utredningen delade i stort denna problembild och kunde konstatera att problemen skapar osäkerhet i tillämpningen, vilket bl.a. gör informationsutbyte och annat samarbete mellan myndigheter onödigt komplicerat. Vidare försvårar det för enskilda registrerade och allmänheten att förstå vad som egentligen gäller för myndigheters informationshantering. Det är också ett problem i sig att registerlagar behöver ändras ofta som en följd av att myndigheterna får nya uppgifter.

Utredningen uppmärksammade att den övergripande problembilden med registerförfattningarna inte enbart hängde på utformningen av författningarna. Den allmänna regleringen i den då gällande personuppgiftslagen var i flera avseenden utformad utan hänsyn till de särskilda förhållanden som gäller för myndigheters personuppgiftsbehandling. Utredningen identifierade att det fanns ett behov av att

[97] Dir 2021:74 En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet.
[98] Personuppgiftslagen har sedan dess ersatts av EU:s dataskyddsförordning.

hantera frågor som inte var begränsade till registerförfattnings-reglerade områden. Utredningens arbete sammanföll också i tid med reformeringen av dataskyddsregleringen på EU-nivå, vilket innebar att utredningen behövde anpassa arbetet till denna reformprocess. Dessa omständigheter gjorde att utredningen fick tilläggsdirektiv.

Utredningen föreslog stiftandet av en ny lag, myndighets-datalagen. Den föreslagna lagen hade likheter med registerför-fattningar men innehöll bestämmelser som enligt förslaget skulle gälla för alla statliga och kommunala myndigheters personupp-giftsbehandling, frånsett den brottsbekämpande sektorn (som var exkluderad från utredningens arbete). Till den nya lagen skulle det enligt förslaget finnas ett antal bilagor och anslutande förordningar. Efter hand som behov av sektors- eller myndighetsspecifika sär-regler uppstod skulle sådana kunna tas in i förordningar på ett sätt som kompletterar den föreslagna myndighetsdatalagen. Man uteslöt emellertid inte att det även fortsättningsvis för vissa myndigheter eller viss verksamhet kunde behövas särreglering i separata författ-ningar som skulle gälla utöver den nya lagen.

Den nya lagen skulle enligt förslaget gälla i stället för person-uppgiftslagen. Den skulle dock särskilt hänvisa till vissa bestäm-melser i personuppgiftslagen som skulle tillämpas på motsvarande sätt vid myndigheters behandling av personuppgifter enligt den nya lagen.

Utredningens förslag har inte genomförts.[99]

3.3.2 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brotts-lighet tillsattes år 2015. Utredningen fick i uppdrag att göra en över-syn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och syste-matisk ekonomisk brottslighet. Syftet var att identifiera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system för att därigenom kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt effektivt förebygga och beivra brottslighet av detta slag.

[99] Förslaget är remissbehandlat. Se remissammanställning (Ju2015/03364/L6).

Sid 893(1101)

Utredningen gjorde bedömningen att samtliga utbetalande aktörer som ingick i utredningens kartläggning i varierande grad var utsatta för kvalificerad välfärdsbrottslighet. Ett övergripande kännetecken för den kvalificerade välfärdsbrottsligheten ansågs vara att den riktar in sig på de svagare punkterna i välfärdssystemen där uppgifterna inte kontrolleras i tillräcklig utsträckning eller är svåra att kontrollera.

Utredningen identifierade tre övergripande riskfaktorer. För det första speglade uppgifter i register med betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen inte alltid verkliga förhållanden. För det andra framhöll utredningen att förutsättningarna för att inhämta och kontrollera lämnade uppgifter inte var ändamålsenliga och väl avvägda. Det fanns därmed en risk att beslut om ersättning från välfärdssystemen fattades på felaktiga grunder. Slutligen menade utredningen att de brottsbekämpande myndigheterna inte hade nödvändiga förutsättningar för att utreda och beivra brott mot välfärdssystemen i tillräcklig utsträckning.

Mot bakgrund av vad som framkom i utredningens kartläggning och riskanalys lämnades ett stort antal förslag i syfte att förebygga och motverka problemen. Förslagen gällde t.ex. bättre möjligheter att kontrollera och justera de uppgifter som finns i olika register, samt förbättrade möjligheter till informationsutbyte.

Särskilt om utredningens förslag om utökat informationsutbyte

Många av de förslag som utredningen mot organiserad och systematisk brottslighet lämnade har genomförts. Vad gäller utredningens förslag om informationsutbyte kan nämnas att regeringen beslutade om förordningsändringar som trädde i kraft den 1 april 2020.[100] Ändringarna syftar till att underlätta ett elektroniskt utlämnande av uppgifter från Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten till Migrationsverket i olika ärenden om uppehållstillstånd för arbete.[101] Sedan den 1 juni 2020 ska uppgifter, på begäran av Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, lämnas ut

[100] SFS 2020:49 Förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

[101] SOU 2017:37 *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* s. 315–318. Förslaget hade sin grund i de behov och förslag som lämnats i SOU 2015:73 *Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet*.

från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.[102] Informationsutbytet utökades också mellan andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket genom ändringar i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.[103] Från den 1 juni 2021 har därutöver skyldigheten att underrätta Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen utvidgas och omfattar i huvudsak samtliga myndigheter och gäller fler uppgifter än tidigare.[104]

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet föreslog att Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister skulle utökas till att omfatta vissa särskilt angivna uppgifter som Skatteverket behöver för handläggningen av ärenden om folkbokföring. Förslaget är inte genomfört.[105] Förslag lämnades också om att Försäkringskassans möjligheter att inhämta uppgifter som avser en namngiven person utvidgas till att också omfatta uppgifter om en juridisk person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB.[106] Förslaget är inte genomfört.

3.3.3 Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59)

År 2016 tillsatte regeringen Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (KUT-delegationen). I direktiven konstaterade regeringen att det trots riktade insatser, och ett aktivt utvecklingsarbete inom myndigheterna, fortfarande fanns problem med att resurser som fördelas från de offentliga välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system riskerade att användas för andra ändamål än de är avsedda för.

---

[102] SFS 2020:335 Förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Se Skatteverkets promemoria (2020) *Utlämnande av uppgifter från beskattningsdatabasen till folkbokföringsverksamheten* (Fi2020/02020). I sak skiljde sig författningsförslaget i form av en sekretessbrytande bestämmelse på förordningsnivå endast marginellt mot förslaget i SOU 2017:37.

[103] Prop. 2019/20:166 *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset*, bet. 2019/20:FiU59, rskr. 2019/20:276.

[104] Prop. 2020/21:160, bet. 2020/21:SkU11, rskr. 2020/21:292.

[105] Förslagen behandlas också i SOU 2021:57, s. 276–289.

[106] Se också Försäkringskassans redovisning av regeringsuppdraget (2018) *Uppdrag att utreda förutsättningar för och konsekvenser av förslag om förbättrade möjligheter att inhämta uppgifter till beslutsunderlag* (S2017/07516).

Vid sidan av betänkandet publicerades sex underlagsrapporter där olika delar av arbetet med att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar beskrevs. Rapporterna behandlade risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, bidragsmoralen i samhället, styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar, omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt digitalisering och AI för korrekta utbetalningar.

Delegationen konstaterade bl.a. att många miljarder betalades ut felaktigt från välfärdssystemen varje år.[107] Omfattningsstudierna visade att de felaktiga utbetalningarna uppskattades till cirka 5,5 procent av de totala utgifterna exklusive ålderspensionssystemet vilket motsvarade 18 miljarder kronor årligen. Osäkerhetsintervallet beräknades till 3,5–8 procent, eller 11–27 miljarder kronor. I den totala uppskattningen av felaktiga utbetalningar ingick 41 välfärdssystem och vissa s.k. systemöverskridande uppgifter. I studien ingick även felaktiga utbetalningar som var en följd av kolliderande ersättningar och bristande samordning av ersättningar i utredningens omfattningsstudier. Nio system bedömdes särskilt riskfyllda.[108] Sex ersättningssystem bedömdes svara för över hälften av de uppskattade felaktiga utbetalningarna, samtidigt som utgifterna inom dessa ersättningssystem uppgick till knappt 19 procent av de totala utgifterna.[109]

När det gäller orsakerna till de felaktiga utbetalningarna konstaterade delegationen att felaktiga uppgifter i ansökan och ej anmälda ändrade förhållanden var orsaken till drygt tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna i enskilda ersättningssystem som ingick i omfattningsstudierna. Den stora potentialen för att minska felaktiga utbetalningar ansågs därför ligga i att säkerställa att uppgifterna som ligger till grund för beslut om utbetalningar är korrekta.

Delegationen konstaterade vidare att det finns en stor outnyttjad potential i digitalisering och artificiell intelligens (AI) för att minska felaktiga utbetalningar, bl.a. framfördes att det finns en outnyttjad

[107] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4) och *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6).

[108] Särskilt riskfyllda system ansågs vara arbetslöshetsersättning, assistansersättning, bostadstillägg till pensionärer, äldreförsörjningsstöd, dagersättning till asylsökande, ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, lönebidrag, nystartsjobb, studiemedel för studier i utlandet och tillfällig föräldrapenning.

[109] Tillfällig föräldrapenning, lönebidrag, nystartsjobb, assistansersättning, sjukersättning och sjukpenning.

potential i riskbaserade kontroller och informationsutbyte. Delegationens kartläggning visade exempelvis att kontroller som baseras på dataanalyser och AI används i liten men varierande omfattning på berörda myndigheter. Det framkom också att det fanns rättsliga hinder samt osäkerhet som hämmade utvecklingen på området. Det gällde särskilt utvecklingen av riskbaserade kontroller och informationsutbyte, vilka bedömdes som centrala verktyg för att säkerställa korrekta uppgifter.[110]

När det gällde styrning och uppföljning ansåg delegationen att det var svårt att få en helhetsbild av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Frågorna hanterades inte samlat. Det saknades mål på utgiftsområdesnivå och återrapporteringen i budgetpropositionen var svår att överblicka. Det framhölls att frågorna inte heller hanterades systematiskt i riksdagsutskottens behandling av budgetpropositionen utan i stället utgick styrningen från enskilda utgiftsområden och enskilda myndigheters verksamhet.

Utredningen lämnade ett antal förslag i syfte att åtgärda de ovan beskrivna och andra problem på området, t.ex. lämnades förslag om att inrätta ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen med representanter för berörda myndigheter och Finansdepartementet. Rådets kansli skulle inrättas hos Ekonomistyrningsverket. Ett sådant råd inrättades också under 2021.[111] Vidare föreslog utredningen att s.k. omfattningsstudier skulle göras återkommande och att potentialen med nya digitala metoder och AI skulle realiseras för att minska de felaktiga utbetalningarna. Därutöver föreslogs ett antal myndigheter få i uppdrag att ta fram förslag som ger dem uttryckligt lagstöd för förbättrade kontroller och i övrigt genomföra arbete i syfte att minska de felaktiga utbetalningarna.

Särskilt om utredningens förslag om utökat informationsutbyte

Delegationen lämnade förslag om författningsändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. Ändringen syftade till att Försäkringskassan elektroniskt ska kunna inhämta uppgifter från arbets-

[110] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 5).
[111] Se vidare förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

givardeklarationerna i de ersättningssystem där uppgifterna är av betydelse för tillämpningen av SFB.[112]

Det fanns också frågor som delegationen ansåg behövde utredas ytterligare. Delegationen föreslog därför att regeringen skulle tillsätta en utredning för att identifiera myndigheters, arbetslöshetskassors och kommuners behov av informationsutbyte i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar.[113] Vidare föreslogs att de utbetalande myndigheterna skulle uppdras att ta fram förslag som ger dem uttryckligt lagstöd att behandla personuppgifter för kontrolländamål.[114]

Utredningen bedömde att det fanns en stor outnyttjad potential att motverka felaktiga utbetalningar med hjälp av uppgifter i arbetsgivardeklarationerna i ersättningssystem som administreras av andra myndigheter och organisationer än Försäkringskassan. Därför föreslogs att de fem utbetalande myndigheterna, Skatteverket och SKR skulle få i uppdrag att lämna förslag på hur ett rättsligt stöd kan utformas som ger de utbetalande myndigheterna och kommunerna elektronisk tillgång till uppgifter från arbetsgivardeklarationerna. I det tänkta uppdraget skulle det ingå att se över regleringen av hur uppgifterna får användas, att göra en bedömning av uppgifternas kvalitet och att ta fram åtgärdsförslag i syfte att stärka kvaliteten på uppgifterna. Vidare skulle det ingå i uppdraget att identifiera vilka ytterligare uppgifter som vore önskvärda att inkludera i deklarationerna i syfte att motverka felaktiga utbetalningar och för att kunna bedöma effekterna av de föreslagna förändringarna när det gäller felaktiga utbetalningar.[115]

---

[112] Frågan behandlas också i två tidigare framställningar från Försäkringskassan se bl.a. *Behov av ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2018/05693).

[113] Delegationens förslag om att myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas behov borde identifieras överensstämmer delvis med uppdragsbeskrivningen för föreliggande utredning

[114] Arbetsförmedlingen har fått uttryckligt lagstöd för att behandla personuppgifter för kontrolländamål. Se prop. 2019/20:117 *Förutsättningar för etableringsjobb och vissa frågor om kontroll inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, bet. 2019/20:AU12, rskr. 2019/20:282. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har inkommit med en skrivelse *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2020/09443) som behandlar sådana frågor. Promemorian har remissbehandlats. Se också Arbetsförmedlingens hemställan om krav på arbetsgivare och behandling av personuppgifter för kontroll (A2021/01159).

[115] Delar av förslaget till uppdrag ingår i VAB-utredningen (S 2020:14, dir. 2020:114 Ett modernare och enklare regelverk för tillfällig föräldrapenning med minskad risk för felaktiga utbetalningar). Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022.

3.3.4 Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering (SOU 2018:14)

År 2016 tillsattes en utredning för att utvärdera tillämpningen och effekten av bidragsbrottslagen samt FUT-lagen.

Utredningen menade att FUT-lagen inte hade fått fullt genomslag. Orsaken var bl.a. en osäkerhet om i vilka situationer en underrättelse bör skickas, vilken information som i så fall får, bör eller ska bifogas och att hanteringen i praktiken är manuell, vilket är tidskrävande.

Särskilt om utredningens förslag om utökat informationsutbyte

Utredningen föreslog ändringar i bidragsbrottslagen och FUT-lagen. Riksdagen har efter förslag från regeringen beslutat i enlighet med förslaget.[116] Bidragsbrottslagens (2007:612) tillämpningsområde har därigenom utvidgas och avser även stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd). Därutöver genomfördes också ändringar i FUT-lagen som innebär att underrättelseskyldigheten även omfattar pensioner och sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde. Underrättelseskyldigheten utvidgades till att även omfatta kommunerna. De nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 2020.

[116] Prop. 2018/19:132, bet. 2019/20:SfU8, rskr. 2019/20:13. Regeringen har tillsatt en utredning (S 2021:03) som ska göra en översyn av möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott (dir. 2021:39). Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 augusti 2023. En delredovisning avseende Försäkringskassan ska lämnas senast den 15 juni 2022.

3.3.5 Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25)

Mot bakgrund av den snabba teknik- och samhällsutvecklingen tillsatte regeringen Digitaliseringsrättsutredningen år 2016. Utredningen hade till uppgift att kartlägga och analysera vilken lagstiftning som kan anses i onödan försvåra den fortsatta digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Några prioriterade områden belystes särskilt, nämligen hur digitaliseringen kunde underlätta informationsdelning mellan myndigheter och enskilda samt förhållandet mellan myndigheter och leverantörer.

Utredningens kartläggning visade bl.a. att det finns behov av att anpassa gällande rätt rörande informationsutbyten mellan myndigheter. Utredningen konstaterade att dataskyddsregleringen och sekretessregleringen var onödigt hindrande eller hämmande i samband med digitaliseringsåtgärder. Utredningen menade vidare att digitalisering av informationsutbyten mellan myndigheter är av stor betydelse, inte bara för de effektivitetsvinster som den digitala formen för sådana utbyten i sig för med sig, utan även för fortsatt automation av myndigheters ärendeprocesser. Utredningens kartläggning visade vidare att flera myndigheter under senare år samverkat för att ta fram gemensamma hemställningar om författningsändringar som behövs för myndighetsgemensamma utvecklingsarbeten. Mot bakgrund av den problembild som framkom i kartläggningen övervägde utredningen att föreslå större ändringar i gällande rätt, men tidigare erfarenheter talade emot det eftersom större reformer på rättsområdet varit svåra att genomföra på kort tid. Med tanke på behovet av att i närtid undanröja rättsliga hinder mot digitala informationsutbyten såg utredningen i den närmaste framtiden i stället framför sig ett anpassningsarbete av gällande rätt. Utredningen menade därför att förändringar i registerförfattningar bör prioriteras för att på ett samordnat och metodiskt sätt se till att digitaliseringsarbetet inte hämmas eller hindras i onödan. Vidare föreslogs ett beredningsorgan i form av en kommitté eller särskild utredare som under de närmast kommande åren skulle ta fram beredningsunderlag för anpassning av gällande rätt vid digitalisering av ärendehandläggning i förvaltningen.

3.3.6 Kontroll för ökad tilltro (SOU 2020:35)

Den tidigare Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden[117] hade i uppdrag att göra en inledande analys av vilka för- och nackdelar som finns med en samordnad utbetalningsfunktion för utbetalningar från välfärdssystemen. Utredningen drog slutsatsen att det finns stora fördelar med att i högre grad samordna utbetalningar från välfärdssystemen och ansåg därför att en samordnad statlig utbetalningsfunktion borde inrättas och kombineras med en förstärkt utbetalningskontroll. Utredningen menade att regeringen i särskild ordning borde utreda frågan om hur en samordnad statlig utbetalningsfunktion borde organiseras och hur dess uppdrag närmare bör se ut.[118]

År 2018 tillsatte regeringen Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (dir. 2018:50). I direktiven till utredningen konstaterade regeringen att det trots ett mångårigt arbete för att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar fortfarande fanns risk för felaktiga och oförenliga utbetalningar från olika utbetalningssystem. Utredningen uppdrogs därför bl.a. att analysera hur en samordnande funktion för systemövergripande riskanalyser, urval och kontroller av utbetalningar från välfärdssystemen kan stärka arbetet mot felaktiga utbetalningar samt lämna förslag på hur funktionen kan organiseras.

I betänkandet konstaterade utredningen att det skett stora förändringar i samhället de senaste två decennierna som fört med sig en rad konsekvenser. En sådan var att riskerna för mer sofistikerat och mer medvetet missbruk av välfärdssystemen har ökat. Där problembilden tidigare i stor utsträckning handlade om enskilda individers fusk, exempelvis kolliderande utbetalningar, uppfattade utredningen en helt annan typ av upplägg som numera drabbar välfärden. Företag och identitetsmissbruk används som verktyg för att felaktigt få utbetalningar från välfärdssystemen. Utredningen konstaterade att det stora flertalet företag i välfärden är seriösa men att svårigheten är att upptäcka de företag som används för att missbruka välfärdssystemen. Digitaliseringen innebär att identitetsmissbruk kan bedrivas i stor skala på ett sätt som tidigare inte gått.

---

[117] SOU 2017:37.

[118] Att en gemensam statlig utbetalningsfunktion snarast bör utredas lyftes även fram i SOU 2018:14 *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*.

Sid 901 (1101)

Utredningen konstaterade vidare att myndigheterna lägger ner ett omfattande arbete på att motverka felaktiga utbetalningar, men alla myndigheter utgår från den egna verksamheten. Begränsningar i gällande regelverk och otillräckliga möjligheter för myndigheter att snabbt kommunicera information om nya former av fusk gör att myndigheternas möjligheter att ingripa är begränsade, vilket ytterligare hämmar möjligheterna att upptäcka felaktiga utbetalningar.

Utredningen konstaterade att många gånger finns de uppgifter som skulle behövas för att upptäcka felaktigheter hos en annan myndighet. Det kan vara så att den beslutande myndigheten inte har tillgång till uppgiften eller inte får använda den för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar på grund av sekretessregler och bestämmelser om behandling av personuppgifter.

Utredningen föreslog att en ny myndighet inrättas för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen. I budgetpropositionen för 2022[119] meddelade regeringen att en ny myndighet för systemövergripande kontroller av utbetalningar från välfärdssystemen bör bildas. Enligt regeringen ska myndigheten inleda sin verksamhet under 2023.

Enligt utredningens förslag ska verksamheten vara ett komplement till välfärdsmyndigheternas kontrollarbete. Ansvaret för ärendehandläggning och beslut ska enligt förslaget ligga kvar på respektive myndighet. Utredningens förslag ska inte heller begränsa de kontroller som görs hos myndigheterna inom ramen för respektive förmån eller stöd. Myndigheten för utbetalningskontroll ska även administrera ett system med transaktionskonto för utbetalningar. Enligt förslaget ska utbetalningar från Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten omfattas av myndighetens uppdrag. Även Skatteverket omfattas av förslagen i vissa delar.

När det gäller frågan om kommuners utbetalningar konstaterade utredningen att omfattningen och beskaffenheten av felaktiga utbetalningar inom den kommunala välfärden inte är tillräckligt belagd. Problembilden tycks likna den som finns för de statliga välfärdsutbetalningarna. Flera stora skillnader finns dock mellan statliga och kommunala utbetalningar inom välfärden, varför möjligheten för kommuner att ansluta sig till de funktioner som Myndigheten för utbetalningskontroll ansvarar för borde utredas vidare. Även möjlig-

[119] Prop. 2021/22:1, utg. omr. 2.

heten för regionerna att ansluta sig till dessa funktioner menade utredningen borde utredas.

Särskilt om utredningens förslag om utökat informationsutbyte

Utöver inrättandet av den nya myndigheten föreslog utredningen bl.a. sekretessbrytande underrättelse- och uppgiftsskyldigheter för att möjliggöra informationsutbytet. Förslagen innebär att ett antal myndigheter ska kunna lämna vissa närmare angivna uppgifter till den nya myndighetens verksamhet med dataanalyser, urval och för fördjupade granskningar. Utredningen menade att intrånget i enskildas personliga integritet var proportionerligt till syftet att kunna upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och därigenom motverka välfärdsbrottslighet.

3.3.7 Förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder som vidtas med anledning av det nya coronaviruset (Ds 2020:28)

I samband med covid-19-pandemin ställdes Sverige och andra länder inför en situation som krävde extraordinära åtgärder. Ett stort antal stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser beslutades.

Mot bakgrund av att många av de stödåtgärder som beslutades togs fram under stor tidspress fanns ett behov att tillsammans med dessa analysera samhällets förmåga att stå emot brottslighet, särskilt organiserad och systematisk sådan, som skulle kunna begås i samband med de nya regler och åtgärder som beslutats. Analysen redovisades i departementspromemorian Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset.[120]

De slutsatser som drogs i promemorian var att system för bidrag och stöd måste vara robusta under normala förhållanden. Det framhölls bl.a. att myndigheterna behöver ha reella möjligheter att före en utbetalning utföra effektiva kontroller av den som ansöker om

[120] Ds 2020:28.

Sid 903(1101)

stöd och att arbetet i Regeringskansliet med åtgärder mot fusk med välfärdssystemen måste samordnas mellan departementen.

Särskilt om promemorians förslag om utökat informationsutbyte

Några nya förslag lämnades inte i promemorian. Däremot gjordes en inventering av förslag med koppling till välfärdsystemet som antingen förts fram av myndigheterna själva eller föreslagits av olika utredningar. Bland de förslag som redovisades fanns tidigare lämnade förslag som gällde de utbetalande myndigheternas behov av utökat informationsutbyte. Av de förslag som redovisades i promemorian har en del lett till författningsändringar eller andra åtgärder.[121]

3.3.8 Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57)

I syfte att åstadkomma ett regelverk som ökar folkbokföringens tillförlitlighet och förhindrar att uppgifterna i folkbokföringen kan utnyttjas på ett felaktigt sätt tillsattes Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer 2019.

I uppdraget ingick att föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för att en persons bosättning ska kunna fastställas korrekt och att rätt personuppgifter om dem som är folkbokförda finns registrerade i folkbokföringsdatabasen. I uppdraget ingick att lämna förslag om ett säkrare system för samordningsnummer.

Utredningen lämnade utöver förslag som syftar till att stärka kvaliteten i folkbokföringen vissa förslag om utökat informationsutbyte.

[121] Som exempel kan nämnas att Tillväxtverkets beslut om stöd vid korttidsarbete och beslut om återkrav av stödet numera är offentliga (prop. 2020/21:168 *Undantag från sekretess för beslut om stöd vid korttidsarbete*, bet. 2020/21:KU32, rskr. 2020/21:373). Regeringen har tillsatt ett antal utredningar på området: VAB-utredningen (S 2020:14, dir. 2020:114), En översyn av stödet vid korttidsarbete (Fi 2021:05, dir. 2021:79) och Bolaget som brottsverktyg (Ju 2021:18, dir. 2021:115).

Särskilt om utredningens förslag om utökat informationsutbyte

Utredningen föreslog att vissa myndigheter, utan hinder av sekretess, ska vara skyldiga att på begäran lämna uppgifter till Skatteverket för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Det rör sig främst om uppgifter som Skatteverket redan i dag inhämtar från olika myndigheter på manuellt sätt, såsom adress och andra kontaktuppgifter, uppgifter om utbetalningar av olika förmåner och uppgift om en person är arbetssökande. Utredningens förslag innebär att uppgiftslämnandet skulle kunna ske på medium för automatiserad behandling.[122]

Utredningen föreslog även att Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas underrättelseskyldighet till Skatteverket avseende beslut om avvisning eller utvisning ska gälla oavsett om beslutet förenats med återreseförbud och att Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om ett uppehållstillstånd har återkallats genom lagakraftvunnet beslut. Vidare föreslogs att underrättelseskyldigheten i samband med utvisning, avvisning och återkallade eller utgångna uppehållstillstånd ska gälla i samtliga fall, inte bara för folkbokförda personer.[123]

3.3.9 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1)

För att följa upp och analysera arbetet med myndighetsgemensamma kontroller mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet samt lämna förslag på hur insatser inom området ska vara effektiva och ändamålsenliga utreddes frågor om arbetslivskriminalitet närmare i departementspromemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet.

Bakgrunden var att flera myndigheter i återrapporteringen av ett regeringsuppdrag framfört att det finns svårigheter förknippade med informationsutbyte. Svårigheterna innebär bl.a. att möjligheterna att gemensamt ta fram riskurval är otillräckliga.[124] I departements-

[122] Betänkandet har remissbehandlats.
[123] Förslag om utökat informationsutbyte mellan Skatteverket och Migrationsverket lämnades också i SOU 2017:37, s. 320–332.
[124] Arbetsmiljöverket (2019) *Återrapportering – regeringsuppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet* (2017/065732).

Sid 905(1101)

promemorian kartlades därför i vilka situationer dessa svårigheter aktualiseras och vilken information som behöver utbytas för en effektiv och ändamålsenlig kontroll. En del av arbetet var att undersöka förutsättningarna för digitalt informationsutbyte och en myndighetsgemensam tipsingång. Det ingick inte i uppdraget att lämna författningsförslag.

Särskilt om promemorians förslag om utökat informationsutbyte

I promemorian föreslogs att regeringen skyndsamt bör tillsätta en utredning för att identifiera det ur juridisk synvinkel lämpligaste sättet att möjliggöra för samtliga eller en delmängd av de samverkande myndigheterna att kunna delge varandra nödvändig information. Utredningen borde enligt promemorian särskilt överväga ändamålsenligheten i, och möjlig utformning av, en sekretessbrytande bestämmelse i lag för ändamålet samt bedöma möjligheterna till avsedd informationsöverföring inom nuvarande regelverk. Vidare framfördes att den föreslagna utredningen borde bedöma om åtgärder behövs för att öka myndigheternas reella möjligheter att dela information med stöd av FUT-lagen.[125]

3.4 Förslag från myndigheter

3.4.1 Några myndighetsrapporter

Vid sidan av de statliga utredningar och departementspromemorior som författats under senare år har olika myndigheter producerat ett antal rapporter på området. En del av dessa är resultat av särskilda uppdrag som regeringen beslutat om. I andra fall har myndigheterna själva uppfattat ett behov av att på eget initiativ utreda frågorna. Ett flertal rapporter lyfter frågan om att det finns behov av att se över sekretesslagstiftningen för effektiv samverkan.[126] Nedan redovisas några myndighetsrapporter som är relevanta för utredningens arbete med att identifiera vilka ytterligare uppgifter myndigheterna behöver.

[125] Vid sidan av föreliggande utredning har regeringen också beslutat att inrätta en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74).

[126] Se t.ex. rapporten - *Lägesbild 2021 För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*. Behoven redovisas närmare i kapitel 5.

Bolagsverket

Bolagsverket fick i regleringsbrevet för 2018 i uppdrag att redovisa hur myndigheten utifrån sin instruktion arbetar med att förebygga ekonomisk brottslighet.[127] Vidare skulle myndigheten lämna förslag på möjliga åtgärder inom ramen för myndighetens verksamhetsområde för att i ökad utsträckning förebygga penningtvätt, finansiering av terrorism eller annan ekonomisk brottslighet. Samma år fick Bolagsverket i uppdrag att, i dialog med Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten, utveckla metoder och arbetssätt vid Bolagsverket för att utöka sina kontrollfunktioner vid registrering av olika företagsuppgifter såsom nyregistrering av företag, ändring av företrädare för företag och inlämnande av årsredovisning.[128] Metoderna skulle syfta till att försvåra möjligheterna att nyttja företag för att begå brott och att den tidsrymd som företag kan användas i ett sådant syfte minskas. Vid uppdragets genomförande skulle hänsyn tas till resultat och slutsatser från det pågående uppdraget i regleringsbrevet.

Bolagsverkets förebyggande arbete mot penningtvätt, finansiering av terrorism och annan ekonomisk brottslighet

I rapporten om Återrapportering av regeringsuppdrag om Bolagsverkets förebyggande arbete mot penningtvätt, finansiering av terrorism och annan ekonomisk brottslighet redovisades myndighetens ekobrottsarbete.[129]

Bolagsverket redovisade ett flertal åtgärder som myndigheten har vidtagit, bl.a. åtgärder för att minska risken för s.k. företagskapningar där obehöriga personer registrerar sig som företrädare i företag och för en enklare informationsspridning. Bolagsverket konstaterade att myndigheten även skulle kunna bidra till att ekonomisk brottslighet förhindras eller upptäcks genom att analysera registerinnehåll, händelser och samband för att identifiera beteenden som kan vara tecken på ekonomisk brottslighet för att sedan leverera

[127] Bolagsverkets regleringsbrev för 2018 (dnr N2017/07675/SUN, 2017-12-18).
[128] Uppdrag att utveckla metoder och arbetssätt för ökade kontroller vid registrering av företagsuppgifter (dnr N2018/01305/SUN, 2018-02-22).
[129] AD 212/2018. Se också Bolagsverket (2018) *Återrapportering av regeringsuppdrag att utveckla metoder och arbetssätt för ökade kontroller vid registrering av olika företagsuppgifter* (AD 212/2018) och (2019) *Bolagsverkets brottsförebyggande arbete* (AD 1743/2019).

analysresultatet till brottsbekämpande myndigheter. Enligt Bolagsverket kräver ett sådant förfarande ett tydliggörande av myndighetens instruktion och att de författningar Bolagsverket lyder under ses över. Vidare ansåg Bolagsverket att myndigheten bör omfattas av LUS.[130]

Inspektionen för vård och omsorg

I regleringsbrevet för 2020 fick Inspektionen för vård och omsorg i uppdrag att göra en analys av regelverket för tillståndsprövning, en analys av arbetet med assistansanordnare och en analys av ägar- och ledningsprövning samt att upprätta ett omsorgsregister.[131]

Inom ramen för regeringsuppdraget har Inspektionen för vård och omsorg lämnat tre rapporter med ett flertal förslag till författningsändringar varav några avser ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter och kommuner.

Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare

I rapporten Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare[132] lämnades ett flertal förslag på författningsändringar i syfte att ge myndigheten bättre förutsättningar att säkerställa kvaliteten för brukare genom att snabbare, enklare och mer träffsäkert identifiera oseriösa verksamheter. Inspektionen för vård och omsorg föreslog att Försäkringskassan och kommuner ska få möjlighet att stoppa utbetalning av assistansersättning till brukare som anlitat anordnare utan tillstånd och att Försäkringskassan genom en författningsändring i 110 kap. 14 § SFB ges möjlighet att hämta uppgifter om andra än den försäkrade.[133]

När det gäller ett utökat informationsutbyte föreslogs att Inspektionen för vård och omsorg ska omfattas av LUS samt att

---

[130] Bolagsverket har i ett rättsligt ställningstagande (AD 3697/2020) gjort bedömningar som innebär att det inte längre föreligger något hinder mot att göra riskanalyser och samanställningar och dela resultatet. I sammanhanget kan nämnas att regeringen nyligen tillsatt en utredning som ska överväga och föreslå åtgärder för att motverka att företag används för att begå brott (Ju 2021:18, dir. 2021:115).

[131] Inspektionen för vård och omsorgs regleringsbrev för 2020 (S2019/05315/RS, 2019-12-19).

[132] IVO 2020–11.

[133] Se också Försäkringskassans skrivelse (2020) *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken* (S2020/04520) och Ds 2020:28.

myndigheten ska ges direktåtkomst till vissa uppgifter i belastnings- och misstankeregister. Vidare föreslogs att en sekretessbrytande bestämmelse gentemot Skatteverket införs i SdbF så att Inspektionen för vård och omsorg kan få tillgång till uppgifter om enskildas skattekonton. I rapporten föreslås också att det i utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL, införs en skyldighet för Migrationsverket att till Inspektionen för vård och omsorg anmäla avslag på ansökningar om arbetstillstånd hos assistansanordnare på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter.

Mot ett datadrivet arbetssätt

I rapporten Mot ett datadrivet arbetssätt – En analys av möjligheterna att förenkla ägar- och ledningsprövningen och tillgängliggöra omsorgsregistret[134] redovisades att det manuella arbetssätt myndigheten använder i dag inte är ändamålsenligt. Det nuvarande arbetssättet möjliggör inte en effektiv inhämtning och bearbetning av all information som behövs för att myndigheten ska kunna göra ägar- och ledningsprövningar på ett effektivt och träffsäkert sätt och hålla ändamålsenliga register med korrekt information. Inspektionen för vård och omsorg redovisade att myndigheten har påbörjat ett brett omställningsarbete mot ett mer digitaliserat arbetssätt som myndigheten menar kan lösa en del av de problem som är förknippade med det manuella arbetssättet. För att nå hela vägen ansåg myndigheten att det behövs författningsändringar.

En del av förslagen var följdändringar av de förslag som lämnats i rapporten Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare (se ovan). Inspektionen för vård och omsorg presenterade även flera förslag som utökar och harmoniserar sanktionsmöjligheterna kopplade till den föreslagna utökningen av anmälningsplikten, tillstånd och olovliga verksamheter.

När det gäller förslag om utökat informationsutbyte menade Inspektionen för vård och omsorg att en ny bestämmelse borde införas i SdbF. Den föreslagna bestämmelsen skulle innebära att Inspektionen för vård och omsorg genom ett elektroniskt utlämnande av uppgifter får tillgång till de uppgifter som myndigheten

[134] IVO 2020–12.

Sid 909(1101)

behöver från Skatteverkets beskattningsdatabas. Förslaget är en utvidgning av det förslag som lämnats i den tidigare rapporten.[135] Vidare föreslogs en ny underrättelseskyldighet för Polismyndigheten avseende brottsmisstänkta personer som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt SoL.

Inspektionen för vård och omsorg föreslog också vissa förändringar i anmälningsskyldigheten för aktörer som har tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, för kommuner samt för Statens institutionsstyrelse.

Analys av regelverket för tillståndsprövning

I rapporten Analys av regelverket för tillståndsprövning[136] redovisas den analys som Inspektionen för vård och omsorg har genomfört och de förslag och slutsatser som myndigheten har kommit fram till gällande regelverket för tillståndsprövning.

Inspektionen för vård och omsorg föreslår att regleringen av föreståndarens och verksamhetsansvariges ansvarsområde, kompetens och lämplighet tydliggörs och skärps. Som en följd av det föreslås att 16 b § förordningen (1999:1134) om belastningsregister ändras så att belastningsregister avseende föreståndare i LSS-verksamheter får hämtas in. Vidare föreslås att ytterligare brott ska upptas i den förteckningen brott som Inspektionen för vård och omsorg har rätt att ta del av och en utökning av brott som omfattas av registerutdragen.

När det gäller uppgifter från kommuner föreslås att de åläggs en skyldighet att underrätta Inspektionen för vård och omsorg när de häver avtal med utförare eller när de uppmärksammar allvarligare brister i utförandet.

[135] Inspektionen för vård och omsorg (2020) *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare* (IVO 2020–11).
[136] IVO 2021–4.

3.4.2 Särskilda skrivelser till regeringen

Förslag att utreda om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda

Försäkringskassan har i en skrivelse framfört att det finns ett behov av att utreda om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda.[137]

Den främsta orsaken är att det behövs ett förändrat sätt att se på arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen och det behövs en effektivare statsförvaltning som är mindre sårbar för organiserade och avsiktligt brottsliga upplägg. Försäkringskassan arbetar kontinuerligt med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar men av skrivelsen framgår att det regelverk som finns i dag inte är tillräckligt effektivt eller ändamålsenligt för att kunna komma till rätta med de felaktiga utbetalningarna. Myndigheten menar att möjligheterna att samköra uppgifter från olika myndigheter för att göra kontroller inför beslut tillräckligt effektiva eller prediktiva är mycket begränsade. Utgångspunkten är att beslut ska fattas på ett så fullgott underlag som möjligt, vilket också måste anses vara det bästa för den enskilde. För den enskilde skulle det innebära att man inte behöver skicka in samma underlag flera gånger till olika myndigheter. I stället skulle de bara behöva kontrollera att uppgifterna är korrekta.

Försäkringskassan framhåller att det regelverk som finns i dag kring hur myndigheter får dela uppgifter med varandra har kommit att bli ett svåröverskådligt och svårtillämpat ”lapptäcke” med nya uppgiftsskyldigheter som har tillkommit vartefter. Många gånger är myndigheterna också hänvisade till att använda generalklausulen i OSL, som ska tillämpas restriktivt. En intresseavvägning behöver göras i varje enskilt fall – eller i förväg t.ex. vid användningen av en automatiserad ”fråga-svar-tjänst” – samtidigt som generalklausulen anses av flera myndigheter som mycket svårtillämpad, menar Försäkringskassan.

Inom ramen för den utredning som Försäkringskassan anser behöver göras bör en rad komplexa områden analyseras. Det handlar framför allt om regelverken om offentlighet och sekretess och skyddet för den enskilde vid behandling av personuppgifter samt frågor

[137] Försäkringskassan (2021) *Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda* (Ju2021/01700–1).

om informationssäkerhet. Ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter innebär en större spridning av personuppgifter. En utredning behöver enligt Försäkringskassan därför ta ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa att den information som myndigheterna hanterar tillgodoser skyddet för den personliga integriteten och uppfyller kraven på behandling av personuppgifter. En större samordning och ett större digitalt utbyte av information ställer stora krav på rättsliga och tekniska lösningar till skydd för den personliga integriteten.

Förslag om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har i en skrivelse till regeringen angett att det finns ett behov av en omarbetning av 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.[138] Promemorian omfattar såväl ändringar som rör informationsutbyte som förslag om bestämmelsernas tillämpningsområde, personuppgiftsansvar och för vilka ändamål uppgifter ska få behandlas.

När det gäller förslag som direkt rör förutsättningar till utökat informationsutbyte föreslås bl.a. att samtliga bestämmelser om utlämnande på medium för automatiserad behandling upphävs eftersom övriga krav vid utlämnanden av uppgifter bedöms medföra ett tillräckligt skydd.[139]

---

[138] Försäkringskassan och Pensionsmyndighetens skrivelse *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2020/09443).

[139] Förslag har också lämnats i tidigare framställningar från Försäkringskassan (2018) *Om behov av ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2018/05693) samt Pensionsmyndighetens framställan om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (VER 2020–53). Se också Försäkringskassan (2021) *Framställan om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749) och i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (Fi2021/02554).

Förslag på lagstiftningsåtgärder med anledning av covid-19-pandemin

Med anledning av de stödåtgärder som beslutats under covid-19-pandemin lämnade Försäkringskassan i maj 2020 in en sammanställning av förslag på regeländringar som Försäkringskassan, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Tillväxtverket och Arbetsmiljöverket ansåg behövas för en effektivare bekämpning av fusk.[140]

Ett flertal av förslagen avsåg utökat informationsutbyte mellan myndigheter. Försäkringskassan lyfte bl.a. fram att Tillväxtverket och Bolagsverket behöver inkluderas i kretsen av myndigheter som med stöd av LUS kan bryta sekretess i samverkan för att motverka brottslighet. Även Ekobrottsmyndigheten framförde att fler myndigheter bör omfattas av lagen. Regeringen beslutade i juni 2020 en förordningsändring som innebär att Tillväxtverket omfattas av lagen.[141] Försäkringskassan lyfte även fram behovet att få lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling och att Försäkringskassan ska få möjlighet att inhämta uppgifter som avser en juridisk person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB.[142]

Skatteverket framförde att rekvisitet i FUT-lagen bör ändras så att det räcker med att det föreligger en risk för felaktiga utbetalningar. Vidare föreslog Skatteverket ett utvidgat tillämpningsområde för nämnda lag, bl.a. att fler bör omfattas av underrättelseskyldigheten och att även stöd till företag ska omfattas. Skatteverket ansåg också att fler myndigheter ska få rätt att ta del av månatliga arbetsgivardeklarationer på individnivå samt att Skatteverket ska få möjlighet att ”flagga” eller på annat sätt uppmärksamma andra myndigheter på tveksamheter avseende de inlämnade individuppgifterna. Skatteverket betonade, i likhet med Försäkringskassan, behovet av att myndigheter ska få möjlighet att inhämta större mängder information vid ett och samma tillfälle och att det bör

[140] Försäkringskassan, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Tillväxtverket och Arbetsmiljöverket (2020) *Förslag på lagstiftningsåtgärder med anledning av Corona-pandemin* (Fi2020/02184).

[141] SFS 2020:323 Förordning om ändring i förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

[142] Se också Försäkringskassans redovisning (2017) *Uppdrag till Försäkringskassan att utreda förutsättningar för och konsekvenser av förslag om förbättrade möjligheter att inhämta uppgifter till beslutsunderlag* (S2017/07516).

Sid 913(1101)

kunna ske på elektronisk väg. Vidare framhölls att det finns behov av fler uppgiftsskyldigheter eller andra sekretessbrytandebestämmelser (som inte bygger på generalklausulen). Därutöver lyfte Skatteverket fram att det finns anledning att lätta på sekretessen för vissa uppgifter på skattekontot så att åtminstone myndigheter kan få del av alla de uppgifter som de behöver för sin verksamhet.

Flera av de förslag som Skatteverket lyfte fram rörde informationsutbyte mellan olika verksamhetsgrenar inom Skatteverket. Författningsändringar om ett effektivare informationsutbyte mellan olika verksamhetsgrenar har genomförts och trädde i kraft 1 juni 2020.[143]

Förslag för att möjliggöra Arbetsförmedlingens kontroller av enskildas rätt att arbeta och vistas i Sverige

Arbetsförmedlingen har lämnat förslag om författningsändringar för att möjliggöra kontroller av enskildas rätt att arbeta och vistas i Sverige.[144]

I skrivelsen lyfter Arbetsförmedlingen fram att det i dag saknas möjligheter att genomföra kontroller av arbetssökandes rätt att arbeta och vistas i Sverige. Arbetsförmedlingen har under en längre tid erfarit problem i verksamheten till följd av detta. En avsaknad av möjligheter till kontroller och nödvändig informationsöverföring från Migrationsverket har bl.a. lett till felaktiga beslut, felaktiga utbetalningar, resursförluster för myndigheten och rättsförluster för enskilda. Arbetsförmedlingen har därför på eget initiativ genomfört en översyn av det regelverk som ligger till grund för de upplevda problemen och begränsningarna. De stora förändringar som Arbetsförmedlingen genomgått under senare år och även står inför förutsätter ett tidsenligt och ändamålsenligt regelverk.

Arbetsförmedlingen föreslår ändringar i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Förslagen syftar bl.a. till att möjliggöra

[143] Prop. 2019/20:166, bet. 2019/20:FiU59, rskr. 2019/20:276.

[144] Arbetsförmedlingen (2021) *Hemställan om författningsändringar för att möjliggöra kontroller av enskildas rätt att arbeta och vistas i Sverige m.m.* (A2021/00917). Arbetsförmedlingen har också inkommit med en hemställan om Arbetsförmedlingens krav på arbetsgivare och behandling av personuppgifter för kontroll (dnr A2021/01159) som rör förutsättningarna att neka olämpliga arbetsgivare arbetsgivarstöd och för att kunna neka sådana arbetsgivare att vara anordnare av arbetsmarknadspolitiska insatser och behovet av lagstöd för att behandla uppgifter om polisanmälningar eller resultatet av sådana anmälningar.

elektroniskt utlämnande av uppgifter från Migrationsverket och att förutsättningarna för inskrivning vid myndigheten ska regleras och tydliggöras.

Förslag om ändring i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar

Hösten 2019 samlades ett stort antal myndigheter bakom ett gemensamt initiativ mot välfärdsbrott. Initiativet går under benämningen MUR (Motståndskraft hos Utbetalande och Rättsvårdande myndigheter) och syftar till att stärka den gemensamma förmågan att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och förebygga samt beivra bidragsbrott.[145] Inom MUR-samarbetet har myndigheterna bl.a. analyserat förutsättningarna för att öka antalet underrättelser i syfte att upptäcka fler felutbetalningar och bidragsbrott. Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket föreslår i en gemensam skrivelse att en underrättelseskyldighet införs för regionerna samt att de rättsliga hindren för underrättelser på medium för automatiserad behandling undanröjs.[146]

Myndigheterna har i skrivelsen lyft fram att FUT-lagen är ett viktigt verktyg i arbetet mot felutbetalningar och bidragsbrott. En viktig faktor är möjligheterna att lämna och ta emot underrättelser på ett enkelt och snabbt sätt. Enligt myndigheterna finns emellertid rättsliga hinder när det gäller att lämna underrättelser på medium för automatiserad behandling, vilket motverkar en effektiv tillämpning av lagen. Lagen omfattar inte heller regionerna, som har tillgång till uppgifter av betydelse för att upptäcka felutbetalningar och bidragsbrott.

---

[145] För närvarande deltar 22 myndigheter i MUR-samarbetet: Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, CSN, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för vård och omsorg, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Skolinspektion, Skolverket, Socialstyrelsen, Tillväxtverket samt Åklagarmyndigheten.

[146] Försäkringskassan (2021) *Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar* (Fi2021/02564).

Förslag om att ge Migrationsverket direktåtkomst till lägenhetsregistret

Migrationsverket har i en skrivelse till regeringen lämnat förslag om att ge Migrationsverket direktåtkomst till lägenhetsregistret.[147] Av skrivelsen framgår bl.a. följande. I 10 a § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., finns bestämmelser som begränsar asylsökandes möjligheter att ordna bostad på egen hand, s.k. eget boende eller EBO. Migrationsverket har inga särskilda utredningsbefogenheter med anledning av dessa bestämmelser men ska se till att ett ärende om bistånd enligt lagen blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (jfr 23 § FL [2017:900]). Migrationsverket har sett över vilka åtgärder som kan vidtas för att motverka eventuella situationer där den sökande uppger felaktiga adressuppgifter inom ramen för EBO.

Utifrån nuvarande regelverk finns begränsade möjligheter för Migrationsverket att vidta åtgärder som i någon högre grad motverkar sådant missbruk. Verket angav att informationen gällande möjligheter till bosättning för de personer som väljer EBO kan förtydligas och skulle även kunna vidta fler utredningsåtgärder tidigt i asylprocessen och från den asylsökande efterfråga ytterligare uppgifter, t.ex. uppgift om den uppgivna bostadens storlek och antalet personer som bor i den. Enligt nuvarande bestämmelser har Migrationsverket inte möjlighet att kontrollera riktigheten av lämnade uppgifter om bostaden och kan inte med säkerhet veta var en asylsökande faktiskt bor utan måste utgå från vederbörandes muntliga eller skriftliga uppgifter. Tillgång till lägenhetsregistret skulle göra det möjligt för Migrationsverket att maskinellt kontrollera vissa uppgifter om bostadens beskaffenhet för att därigenom bättre kunna bedöma sannolikheten i att den asylsökande faktiskt bor i den uppgivna bostaden. Migrationsverket föreslår därför att myndigheten ges direktåtkomst till lägenhetsregistret.

[147] Migrationsverket (2021) *Hemställan om direktåtkomst till lägenhetsregistret* (Ju2021/03225-1). Se också Migrationsverket (2019) *Hemställan om författningsändringar för att möjliggöra ett effektivt informationsutbyte i ärenden som rör uppehållstillstånd för arbete och olika kategorier av tillstånd för arbete* (S2020/00615, Ju2019-00650) där förslagen har genomförts genom SFS 2020:49 och SFS 2020:50 Förordning om ändring i förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter.

4 Kartläggning av behov av uppgifter för att säkerställa korrekta beslutsunderlag

4.1 Om kartläggningen

I föregående kapitel har utredningen redogjort för förslag som utredningar och myndigheter tidigare lämnat när det gäller behovet av informationsutbyte för att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet. I utredningens uppdrag ingår även att närmare kartlägga vilka uppgifter berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen. Den kartläggningen finns i detta kapitel. I kapitel 5 redovisas sedan behoven av uppgiftsutbyte kopplade till arbetet med att samverka och kontrollera arbetsplatser.

Utredningen har gett myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor möjlighet att själva framföra vilka behov av utökat informationsutbyte som de identifierat. De behov som framförts avser dels nya uppgifter för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen, dels behov som innebär att uppgifter ska kunna utbytas på ett effektivare sätt. I kartläggningen redovisar utredningen behovet av informationsutbyte för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar som avser enskilda personer, antingen direkta ersättningar och bidrag eller till företag eller andra aktörer.[148]

Det ska särskilt nämnas att kartläggningen utgår från vad registrerande myndigheter, utbetalande myndigheter, kommuner,

[148] När det gäller vilka utbetalningar som omfattas av utredningen uppdrag har utredningen utgått från samma avgränsningar som KUT-delegationen. Se SOU 2019:59, s. 62-63.

Sid 917(1101)

arbetslöshetskassor och tillsynsmyndigheter själva har lyft fram.[149] Utredningen gör alltså inte någon egen bedömning om skäligheten av de redovisade behoven eller någon egen rättslig bedömning av vad som begränsar informationsutbytet. Det senare redovisas på ett generellt plan i kapitel 6. De redovisade behoven av utökat informationsutbyte och vad som hindrar informationsutbytet reflekterar således bedömningen hos den myndighet som efterfrågat uppgiften. Det ska därför framhållas att vad som begränsar eller hindrar ett utlämnande inte nödvändigtvis speglar uppfattningen hos den myndighet som förvarar uppgiften.

Utredningen har i flera fall mottagit information om behov av uppgifter för vilka det av underlaget inte framgår närmare vilka uppgifter som avses eller vad som hindrar eller begränsar ett utbyte av sådana uppgifter i dag. Trots att vissa sådana behov inte har preciserats utesluter utredningen inte att sådana uppgifter kan ha stor betydelse för myndigheternas verksamhet. Eftersom utredningen inte haft förutsättningar att självständigt göra en djupare analys av detta redovisas sådana behov inte i kartläggningen.

Därutöver har det vid kontakter med företrädare för myndigheter framkommit att det finns behov av att se över vissa av myndigheternas registerförfattningar. Det gäller till exempel för att få bättre förutsättningar att behandla personuppgifter för dataanalys och urval.[150] Sådana frågor har stor betydelse för myndigheternas förutsättningar att rikta sina insatser i handläggning och kontrollutredning mot vissa områden eller ärendetyper där riskerna för felaktiga utbetalningar bedöms vara särskilt stora. I kartläggningen redovisas mer omfattande och övergripande behov översiktligt då en generell översyn av myndigheternas registerförfattningar inte ryms inom ramen för utredningens arbete.[151] Vissa särskilt specificerade behov av författningsändringar i myndigheternas registerförfattningar redovisas i de fall där det är nödvändigt för att belysa

[149] När det gäller kartläggningen av kommuners och arbetslöshetskassors behov har utredningen inhämtat information från deras respektive samarbetsorganisationer, SKR och Sveriges A-kassor. Kommunernas behov kommer att redovisas i samband med slutredovisningen (se avsnitt 4.10).

[150] Med dataanalyser avses att använda verktyg och tekniker för att analysera stora mängder data vilket kan användas för att upptäcka samband, avvikelser och mönster. Med urval avses processen med att ta fram urvalsträffar för t.ex. åtgärd i handläggningen, se närmare om begreppens betydelse i SOU 2020:35, s. 110.

[151] Se utredningens bedömning i kapitel 6 om behovet att se över flera av myndigheternas registerförfattningar i särskild ordning.

myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors förutsättningar att utbyta information med varandra.

Framförda förslag på hur de redovisade behoven kan tillgodoses och hur eventuella författningsändringar bör utformas kommer att behandlas samlat tillsammans med utredningens förslag i slutredovisningen.

4.2 Bolagsverket

4.2.1 Uppdrag och ansvarsområde

Bolagsverkets uppdrag framgår av förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket. I myndighetens register finns information om cirka en miljon företag och föreningar. Bolagsverket ska se till att de regelverk och rutiner som verket disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag. Bolagsverket ska i så stor utsträckning som möjligt minimera riskerna för att dess rutiner utnyttjas för ekonomisk brottslighet.

Bolagsverket omfattas inte av underrättelseskyldigheten i FUT-lagen eller av LUS.

4.2.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Bolagsverket

Utredningen har mottagit information om att Bolagsverket har behov av ytterligare uppgifter från myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor än sådana som de i dag kan få del av. Detta för att bättre kunna förhindra felaktiga registreringar och för att förhindra att företag används som brottsverktyg. Det kan i sin tur bidra till att andra myndigheter får tillgång till ett mer korrekt beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen. Bolagsverket har redovisat nedanstående behov av uppgifter och utökat informationsutbyte.[152]

[152] Bolagsverket har också framfört att det behövs ytterligare författningsstöd för ett utökat maskinellt analysarbete som möjliggörs av ett utökat utbyte av information, och att det står klart att detta kan ske utan att uppgifterna röjs.

Sid 919(1101)

Tabell 4.1 Bolagsverkets framförda behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Från/till	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Uppgifter som lämnas inom ramen för samverkan mot organiserad brottslighet	Myndigheter som omfattas av LUS	Omfattas inte i dag av LUS

Källa: Utredningens sammanställning av Bolagsverkets framförda behov.

Informationsutbyte inom ramen för samverkan mot viss organiserad brottslighet

Bolagsverket deltar i olika samrådsgrupper och arbetsgrupper med samverkande myndigheter på nationell och regional nivå, exempelvis Samverkan mot identitetsintrång (SMID), Penningtvättsnätverket, det utökade nätverket till Operativa rådet samt Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. I dessa grupper samverkar myndigheterna för att motverka brottslighet och håller varandra informerade om aktuella tillvägagångssätt vid ekonomisk och annan brottslighet.

Bolagsverket har framfört att de ser ett behov av att fördjupa samarbetet med andra myndigheter, till exempel Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Inspektionen för vård och omsorg för att öka informationsutbytet i syfte att motverka att företag används som brottsverktyg.[153] Bolagsverkets samverkan med brottsbekämpande myndigheter skulle också underlättas om Bolagsverket fick rättsliga förutsättningar för att ta emot och lämna ut uppgifter som behövs för att förhindra, förebygga eller upptäcka ekonomisk brottslighet.

[153] Bolagsverket (2018) *Slutrapport ekobrottsuppdrag – slutredovisning av Näringsdepartementets uppdrag till Bolagsverket att utveckla metoder och arbetssätt för ökade kontroller vid registrering av olika företagsuppgifter* (AD 212/2018, N2018/01305/SUN). Se också *Bolagsverkets brottsförebyggande arbete* (AD 1743/2019) samt Bolagsverkets remissyttrande över SOU 2019:59 och SOU 2020:35. I sammanhanget kan nämnas att regeringen nyligen tillsatt en utredning som ska överväga och föreslå åtgärder som syftar till att motverka att företag används som brottsverktyg (Ju 2021:18, dir. 2021:115).

Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Bolagsverket menar att myndighetens bidrag till arbetet mot viss organiserad brottslighet är begränsat eftersom Bolagsverket inte omfattas av LUS. För att Bolagsverket ska omfattas krävs en ändring i förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

4.3 Kronofogdemyndigheten

4.3.1 Uppdrag och ansvarsområde

Kronofogdemyndighetens huvudsakliga uppgifter är indrivning, verkställighet, betalningsföreläggande och handräckning, skuldsanering samt tillsyn i konkurs. Myndighetens uppdrag framgår av förordningen (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten. Av förordningen framgår att Kronofogdemyndigheten ska förebygga och motverka ekonomisk brottslighet.

Kronofogdemyndigheten fattar inte sådana beslut om utbetalningar från välfärdssystemet som omfattas av utredningens uppdrag. Däremot omfattas myndigheten av underrättelseskyldigheten i FUT-lagen. Vidare omfattas Kronofogdemyndigheten av LUS och får därför lämna och ta emot uppgifter om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna delta i sådan samverkan som avses i lagen.

4.3.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Kronofogdemyndigheten

Utredningen har inte mottagit information om att Kronofogdemyndigheten har behov av ytterligare uppgifter som skulle bidra till ett bättre beslutsunderlag för utbetalande myndigheter än sådana som de i dag får ta del av. Det behov som framförts rör Kronofogdemyndighetens förutsättningar att lämna ut underrättelser vid felaktiga

Sid 92 (1101)

utbetalningar på medium för automatiserad behandling.[154] Av nedanstående tabell framgår det redovisade behovet.

Tabell 4.2 Kronofogdemyndighetens behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Till	Vad som begränsar eller hindrar informationsutbytet
Att på medium för automatiserad behandling kunna lämna underrättelser vid felaktiga betalningar från välfärdssystemen till arbetslöshetskassor	Arbetslöshetskassor	Det saknas rättsligt stöd för att få lämna ut uppgifter elektroniskt till enskilda

Källa: Utredningens sammanställning av Kronofogdens framförda behov.

Underrättelser på medium för automatiserad behandling till arbetslöshetskassor

Kronofogdemyndigheten har framfört att det finns behov av att på ett enkelt och snabbt sätt kunna lämna underrättelser om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen till arbetslöshetskassorna. I Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar, framförs att en förutsättning för att lagen ska få fullt genomslag är att underrättelser – på samma sätt som sker till andra myndigheter och kommuner – får lämnas till arbetslöshetskassorna på medium för automatiserad behandling.[155] Om underrättelser i större utsträckning kan lämnas på medium för automatiserad behandling skulle antalet underrättelser för att upptäcka fler felutbetalningar och bidragsbrott öka. De behöver då inte heller skickas via vanlig post vilket är onödigt ineffektivt och tidskrävande.

[154] Regeringen har tillsatt en utredning som ska göra en översyn av Kronofogdemyndighetens registerförfattningar (Fi 2021:11), se dir. 2021:104 En modern dataskyddsreglering för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten och förbättrade förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet.

[155] Försäkringskassan (2021) *Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar* (Fi2021/02564). I framställan framförs också att en underrättelseskyldighet bör införas för regionerna.

Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Det som hindrar ett effektivt utlämnande i dag är, enligt framställan, att arbetslöshetskassorna inte är att betrakta som myndigheter utan som enskilda i detta sammanhang och att elektroniskt utlämnande därför inte är möjligt.[156] Med den nuvarande regleringen kan Kronofogdemyndigheten lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling till myndigheter. När det gäller enskilda är, enligt 2 kap. 25 § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, sådant utlämnande tillåtet endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det. Bestämmelser om utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling finns i 11–17 §§ förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Någon bestämmelse som ger stöd för att lämna underrättelser enligt FUT-lagen till arbetslöshetskassorna finns inte i dag.[157]

4.4 Skatteverket

4.4.1 Uppdrag och ansvarsområde

Bestämmelser om Skatteverkets uppdrag finns i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket. Verksamheten inom Skatteverket är uppdelad i flera olika verksamhetsgrenar, bl.a. beskattningsverksamheten, folkbokföringsverksamheten och id-kortsverksamheten. Skatteverket har också en brottsbekämpande verksamhet. I folkbokföringsverksamheten ansvarar Skatteverket för frågor om folkbokföring och personnamn. Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. I beskattningsverksamheten ska Skatteverket bl.a. fastställa och ta ut skatter, socialavgifter och andra avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas.

[156] Jfr nedan under avsnitt 4.4.3. Se också prop. 2000/01:33 *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 112.

[157] Det finns däremot stöd för att elektroniskt lämna ut skulduppgifter för inkassoändamål till arbetslöshetskassor enligt 12 § förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Sid 923(1101)

Skatteverket fattar i dag inte sådana beslut om utbetalningar från välfärdssystemet som omfattas av utredningens uppdrag.[158] Däremot fyller Skatteverket en viktig funktion för att beslutsunderlaget för utbetalande myndigheter ska vara korrekt. Skatteverket, med undantag för myndighetens brottsbekämpande verksamhet, omfattas av underrättelseskyldigheten i FUT-lagen. Vidare omfattas Skatteverket av LUS och får därför lämna och ta emot uppgifter om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna delta i sådan samverkan som avses i lagen.

4.4.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Skatteverket

Utredningen Om folkbokföring och samordningsnummer bedömde i sitt betänkande att Skatteverket har behov av att kunna hämta in uppgifter från andra myndigheter för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen på ett enklare sätt. Utredningen har därför lämnat förslag som innebär att ett flertal myndigheter får uppgiftsskyldighet för fler uppgifter som behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.[159] Förslaget har remissbehandlats.

Skatteverket har framfört att det finns ett behov av en generell underrättelseskyldighet mellan myndigheter och en möjlighet för myndigheter att begära ut uppgifter från andra myndigheter om uppgiften behövs i den egna verksamheten samt behov av ändringar i FUT-lagen.[160] Vidare har Skatteverket framfört nedanstående behov.

---

[158] Skatteverket beslutar bl.a. om omställningsstöd till företag som har fått kraftigt minskad omsättning till följd av Covid-19-pandemin. Stödet utbetalas till företag och avser inte enskilda personer varför detta inte omfattas av utredningen uppdrag.
[159] SOU 2021:57, s. 275–308.
[160] Skatteverket föreslår bl.a. att FUT- lagens tillämpningsområde utvidgas. Förslagen kommer behandlas närmare i slutredovisningen. I sammanhanget kan också nämnas att regeringen har tillsatt en utredning som ska göra en översyn av Skatteverkets registerförfattningar (Fi 2021:11), se dir. 2021:104.

Tabell 4.3 Skatteverkets behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Till	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Att på medium för automatiserad behandling kunna lämna underrättelser vid felaktiga betalningar från välfärdssystemen till arbetslöshetskassorna	Arbetslöshetskassor	Det saknas rättsligt stöd för att få lämna ut underrättelser elektroniskt till enskilda från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och beskattningsverksamhet
Uppgifter av betydelse för beskattning från folkbokföringsverksamheten	Skatteverkets beskattnings-verksamhet	Folkbokföringsverksamheten får inte lämna ut sådana uppgifter på eget initiativ

Källa: Utredningens sammanställning av Skatteverkets framförda behov.

Behov av att få lämna ut underrättelser på medium för automatiserad behandling till arbetslöshetskassor

Skatteverket har samma behov av att få lämna ut underrättelser på medium för automatiserad behandling till arbetslöshetskassor som redovisats i avsnittet om Kronofogdemyndigheten. I Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar anförs att en förutsättning för att lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska få fullt genomslag är att underrättelser – på samma sätt som sker till andra myndigheter och kommuner – får lämnas till arbetslöshetskassorna på medium för automatiserad behandling .[161] Om underrättelser i större utsträckning kan lämnas på medium för automatiserad behandling skulle antalet underrättelser för att upptäcka fler felutbetalningar och bidragsbrott öka. De behöver då inte heller skickas via vanlig post vilket är onödigt ineffektivt och tidskrävande.

[161] Försäkringskassan (2021) *Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar* (Fi2021/02564). I framställan framförs också att en underrättelseskyldighet bör införas för regionerna.

Behov av uppgifter från folkbokföringsverksamheten som har betydelse för en korrekt skatt

Skatteverket har framfört att folkbokföringsverksamheten i samband med sin handläggning av ärenden regelmässigt erhåller uppgifter som har direkt betydelse för beskattningsverksamhetens arbete. Det är fråga om uppgifter som lämnats till Skatteverket inom ramen för handläggningen av ett ärende, där handläggaren kan konstatera att den lämnade uppgiften innebär eller tyder på att ett skatteundandragande föreligger. Som exempel framför Skatteverket att i samband med prövning av ansökan om uppehållsrätt som arbetstagare, kan folkbokföringsverksamheten utifrån underlag som inkommit i ärendet uppmärksamma att arbetsgivaren inte har gjort något avdrag för skatt på redan utbetalad lön. I ett ärende om efterkontroll kan det framkomma att lönespecifikationer som lämnats in inte överensstämmer med de arbetsgivaravgifter eller skatteavdrag som arbetsgivaren redovisat. Detta kan bero på att lönespecifikationen är falsk på så sätt att lön inte betalats ut, alternativt att någon skatt inte redovisats för utbetald lön.

Det förekommer även att en enskild eller representant för ett företag själv uppger att skatteundandragande pågår, genom att denne arbetar svart, att det fuskas med personalliggare eller att en arbetsgivare uppger delar av intäkterna från verksamheten som inte redovisas. Beskattningsverksamheten har därför behov av uppgifter om det misstänkta felet, underlaget som misstanken grundas på, dvs. anställningsavtal, lönespecifikationer, kontoutdrag, tjänsteanteckningar, etc.[162] Skatteverkets beslut kan fylla en viktig funktion för att beslutsunderlaget för utbetalande myndigheter ska bli korrekt.

4.4.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Underrättelser på medium för automatiserad behandling till arbetslöshetskassor

För Skatteverkets del kan underrättelser enligt FUT-lagen bli aktuella att lämnas från beskattningsverksamheten, folkbokförings-

[162] Skatteverket har också framfört att det förekommer att folkbokföringen, utöver till beskattningsverksamheten, ser behov av att på eget initiativ kunna underrätta andra myndigheter om omständigheter som kan ha betydelse för deras verksamhet.

verksamheten, id-kortsverksamheten och äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna. Inom id-kortsverksamheten är det tillåtet att lämna uppgifter på medium för automatiserad behandling till såväl myndigheter som till enskilda, vilket innebär att underrättelser kan lämnas även till arbetslöshetskassor.[163] I den registerlag som gäller för Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter görs inte heller någon skillnad på myndigheter och enskilda. Där framgår att ett utlämnande på medium för automatiserad behandling får ske om det inte är olämpligt.[164] I de verksamheter där flest underrättelser aktualiseras, dvs. i beskattningsverksamheten och folkbokföringsverksamheten får Skatteverket däremot endast lämna underrättelser på medium för automatiserad behandling till andra myndigheter och inte till enskilda. Skatteverket har framfört att med myndighet avses statliga myndigheter, inkl. länsstyrelserna samt och kommunala nämnder av olika slag. Arbetslöshetskassorna omfattas därmed inte av begreppet myndighet utan är i detta sammanhang att anse som enskild.[165]

Något rättsligt stöd för Skatteverkets beskattningsverksamhet och folkbokföringsverksamhet att lämna underrättelser till arbetslöshetskassorna enligt FUT-lagen på medium för automatiserad behandling finns alltså inte i dag.

Uppgifter från folkbokföringsverksamheten som har betydelse för en korrekt skatt

Skatteverket har framfört att eftersom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och beskattningsverksamhet utgör självständiga verksamhetsgrenar saknas det rättsliga förutsättningar för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet att på eget initiativ tillhandahålla vissa uppgifter till beskattningsverksamheten. Det saknas en bestämmelse som ger Skatteverkets folkbokföringsverksamhet skyldighet att underrätta beskattningsverksamheten om uppgifter. Det är fråga om uppgifter som folkbokföringsverksamheten hanterar inom ramen för sin verksamhet och som kan antas ha betydelse för beskattningsverksamheten.

---

[163] Prop. 2015/16:28 *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamhet hos Skatteverket*, s. 41 och 72.
[164] Se 9 § första stycket lag om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.
[165] Prop. 2000/01:33, s. 112, se även prop. 2015/16:28, s. 41 och 72.

4.5 Arbetsförmedlingen

4.5.1 Uppdrag och ansvarsområde

Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet enligt förordningen (2007:1030) om instruktion för Arbetsförmedlingen. Myndigheten ska också säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott samt i detta arbete samverka med berörda parter.

KUT-delegationen fann i sina omfattningsbedömningar att av de totalt 33 miljarder kronor som Arbetsförmedlingen betalade ut i ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, lönebidrag och nystartsjobb bedömdes 2 miljarder kronor (6 procent) utgöra felaktiga utbetalningar år 2018.[166]

Arbetsförmedlingen omfattas av FUT-lagen. Det finns inga hinder för Arbetsförmedlingen att lämna sådana underrättelser på medium för automatiserad behandling till myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Vidare omfattas Arbetsförmedlingen av LUS och får därför lämna och ta emot uppgifter om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna delta i sådan samverkan som avses i lagen.

4.5.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har framfört att myndigheten behöver ha ändrade förutsättningar för sin behandling av personuppgifter.[167] Arbetsförmedlingen har vidare framfört behov av fler uppgifter från myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor än sådana de i dag kan få del av för att bättre kunna säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen. De behov som framförts rör också Arbetsförmedlingens förutsättningar att utbyta informa-

[166] SOU 2019:59, s. 91 och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 25.
[167] Frågorna behandlas närmare i kapitel 6.

tion på medium för automatiserad behandling. Av nedanstående tabell framgår de redovisade behoven.[168]

Tabell 4.4 Arbetsförmedlingens behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Från	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Behov att kunna hämta in uppgifter direkt från Bolagsverket	Bolagsverket	28 kap. 12 § OSL
Uppgifter om ett sökande företag och om en viss arbetssökande får lön	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Uppgift om nedsättning av arbetsgivaravgift	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Uppgifter om studier datasystemen i Ladok och Beda	Lärosäten och CSN[169]	Förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, förordningen med instruktion för Universitets- och högskolerådet och 28 kap. 9 § OSL
Uppgifter om ersättningar och beslut för arbetssökande	Försäkringskassan	28 kap. 12 § OSL
Livsmedelshanteringstillstånd och alkoholserveringstillstånd	Kommuner	28 kap. 12 § OSL
Uppgifter om uppehålls- och arbetstillstånd	Migrationsverket	Får inte utbytas på medium för automatiserad behandling
Uppgifter om återkallelsebeslut och avslagsbeslut	Migrationsverket	Får inte utbytas på medium för automatiserad behandling
Uppgifter om ansökning om förlängning av uppehålls- och arbetstillstånd	Migrationsverket	Får inte utbytas på medium för automatiserad behandling
Uppgifter om uppehållskort	Migrationsverket	Får inte utbytas på medium för automatiserad behandling
Uppgifter om EU-blåkort	Migrationsverket	Får inte utbytas på medium för automatiserad behandling

[168] I remissyttrandet över Ds 2020:5 *Kompletterande bestämmelser till utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU i fråga om medborgarnas rättigheter* (Ju2020/00608) framför Arbetsförmedlingen att det finns skäl att se över Arbetsförmedlingens och andra berörda myndigheters möjligheter och behov att ta del av uppgifter hos Migrationsverket om uppehållsstatus enligt utträdesavtalet. De i promemorian redovisade behoven hanteras inte närmare i denna promemoria. Arbetsförmedlingen har också framfört att det finns behov av ändringar i den rättsliga regleringen för att kunna samköra personuppgifter på ett sätt som möjliggör dataanalyser och urval, se bl.a. hemställan *Arbetsförmedlingens krav på arbetsgivare och behandling av personuppgifter för kontroll - Behov av förändrat regelverk*.

[169] Ladok är ett datasystem som ägs och används av 40 lärosäten och CSN. Den nationella betygsdatabasen Beda samlar in examina och slutbetyg från gymnasieskolor och komvux.

Sid 929(1101)

Behov av	Från	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Grund för beslut om uppehållstillstånd	Migrationsverket	Sekretess hindrar att uppgiften lämnas ut vid handläggning av vissa ärendetyper och uppgifter får inte utbytas på medium för automatiserad behandling
Uppgift om ett uppehållstillstånd som beviljats för arbete är begränsat och i så fall på vilket sätt[170]	Migrationsverket	Sekretess hindrar att uppgiften lämnas ut vid handläggning av vissa ärendetyper och uppgifter får inte utbytas på medium för automatiserad behandling
Uppgift om en person är undantagen kraven på arbetstillstånd	Migrationsverket	Sekretess hindrar att uppgiften lämnas ut vid handläggning av vissa ärendetyper och uppgifter får inte utbytas på medium för automatiserad behandling

Källa: Utredningens sammanställning av Arbetsförmedlingens framförda behov.

Behov att kunna hämta in uppgifter om företag direkt från Bolagsverket

Arbetsförmedlingen har behov av att kunna lämna ut uppgifter i samband med att uppgifter begärs in från Bolagsverket. Det är nödvändigt för att kunna kontrollera uppgifter om arbetsgivare som sökt stöd utan att Arbetsförmedlingen genom sin begäran röjer sekretessbelagda uppgifter. Inför utbetalning av arbetsgivarstöd ska myndigheten alltid göra en arbetsgivarkontroll vilket innebär att myndigheten behöver göra detta regelbundet och ofta. I dag tillhandahålls uppgifterna via en allmänt tillgänglig prenumerationstjänst som uppdateras med upp till en veckas fördröjning. Arbetsförmedlingen har i kontakter med utredningen framfört att myndigheten behöver få del av uppgifterna snabbare än så genom att få möjlighet att hämta information direkt från Bolagsverket. Att kunna kontrollera bolagen mot dagligen uppdaterad information som Bolagsverket har förbättrar Arbetsförmedlingens möjligheter att fatta korrekta beslut.

[170] Gäller även uppgift om vilken arbetsgivare och vilket slag av arbete som ett EU-blåkort är knutet till. Med EU-blåkort avses ett tillstånd som ger innehavaren rätt att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium i enlighet med villkoren i blåkortsdirektivet (2009/50/EG). Jfr. prop. 2012/13:148, s. 28.

Behov av uppgifter om företag som sökt eller får stöd samt om arbetssökande erhåller lön

Arbetsförmedlingen har framfört att det finns behov av uppgifter från Skatteverket för att säkerställa att det finns en pågående verksamhet vid beslut om arbetsgivarstöd. Arbetsförmedlingen har framfört att myndighetens kontrollarbete skulle underlättas väsentligt om uppgifterna även kan inhämtas för att upptäcka felaktiga utbetalningar. Arbetsgivarstöden ska betalas ut först efter att arbetsgivaren betalat lön och sociala avgifter. Enligt Arbetsförmedlingen förekommer det att arbetsgivare saknar möjlighet att själva bära lönekostnader och genom arbetsgivarstödet finansieras en verksamhet som inte bär sig själv, vilket inte är syftet med stöden.

För att hindra felaktiga utbetalningar behöver Arbetsförmedlingen kunna utreda om det är en seriös verksamhet och att verksamheten kan antas ha förutsättningar att betala ut löner till alla anställda innan beslut om stöd fattas av Arbetsförmedlingen. Uppgifter som kan vara relevanta är det sökande företagets nettoomsättning, hur många anställda företaget har, totala arbetsgivaravgifter, inkomstuppgifter per arbetstagare och år. Även uppgifter som visar om en arbetssökande har inkomster och vem som betalat ut inkomsten behövs. Detta både för att se om en arbetssökande verkligen är att betrakta som arbetslös och för att följa upp att utbetald deklarerad inkomst motsvarar den inkomst som Arbetsförmedlingen betalat ut stöd för.

Behov av uppgift om nedsättning av arbetsgivaravgifter

Arbetsförmedlingen har framfört att kan en arbetsgivare i dag få ersättning för sjuklön från Försäkringskassan och nedsatta arbetsgivaravgifter hos Skatteverket samtidigt som arbetsgivaren erhåller stöd från Arbetsförmedlingen. Det gäller till exempel vid anställningsstöd.[171] Anställningsstödet grundar sig emellertid på att full arbetsgivaravgift för en anställd utgår. Om avgiften är nedsatt, exempelvis på grund av olika nedsättningar för unga arbetstagare eller om ett företag erhållit stöd vid korttidsarbete för viss personal, och Arbetsförmedlingen inte får uppgift om detta kan

[171] Arbetsförmedlingens remissyttrande över Finansdepartementets promemoria *Förordningsändringar för att motverka fusk med stöd vid korttidsarbete* (dnr Fi2020/02127).

anställningsstöd utgå med ett för högt belopp i förhållande till de arbetsgivaravgifter som faktiskt har betalats in. Arbetsförmedlingen understryker därför vikten av att myndigheten får tillgång till bl.a. uppgifter om nedsättning av arbetsgivaravgiften för att kunna fatta korrekta beslut om anställningsstöd.[172]

Behov av uppgifter om studier

Arbetsförmedlingen behöver uppgifter från lärosäten och CSN om en arbetssökande är registrerad för studier. Uppgifter om studier finns i datasystemen Ladok och BEDA. I regel är en person som påbörjar studier inte tillgänglig för arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder såsom arbetssökandeprogram. I dag meddelar den enskilde själv Arbetsförmedlingen om påbörjade studier, vilket innebär en risk för situationer där en person både studerar och erhåller stöd i form av något arbetssökandeprogram. Uppgifterna behövs således för att kunna säkerställa korrekta beslut om arbetssökandeprogram.

Behov av uppgifter om ersättningar och beslut från Försäkringskassan

Arbetsförmedlingen har framfört att om en arbetssökande har en annan sysselsättning och får ersättning för den så kan det finnas anledning att skriva ut eller återkalla programbeslut. Arbetsförmedlingen har därför framfört att de har behov av uppgifter om ersättningar och beslut från Försäkringskassan för att säkerställa korrekta beslut om arbetssökandeprogram.

Försäkringskassan kontrollerar om det finns någon annan beviljad förmån som ska samordnas med grundersättningarna (aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning), dvs. de förmåner som nämns i 5 kap. 2–5 §§ i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Det kan då finnas uppgifter om ersättningar, exempelvis närståendepenning, som Arbetsförmedlingen kan ha behov av för att säkerställa korrekta beslut och utbetalningar. Om någon får ersättning i syfte att ta hand om till exempel närstående bör program-

[172] Se också Ds 2020:28.

deltagandet med tillhörande aktivitetsstöd anpassas och minskas i omfattning.

Försäkringskassan ska till Arbetsförmedlingen lämna de uppgifter som framgår av 9 kap. 3 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Vad gäller arbetsgivarstöd är det, enligt 48 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och 3 § tredje stycket förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd, inte tillåtet att bevilja bidrag om stödmottagaren samtidigt får annat ekonomiskt bidrag för samma insats eller kostnad. Arbetsförmedlingen har därför behov av uppgifter om assistansersättning finns som ska bekosta lönen för den tänkta arbetstagaren. Om så är fallet ska Arbetsförmedlingen neka stöd.

Behov av uppgift om livsmedelshanteringstillstånd och alkoholserveringstillstånd

Arbetsförmedlingen har framfört att det finns ett behov av att få tillgång till uppgifter om kommunala livsmedelshanteringstillstånd och alkoholserveringstillstånd. Uppgifterna kan indikera att en verksamhet inte bedrivs i angiven omfattning och behövs vid en prövning om huruvida arbetsuppgifter och arbetsutbud är lämpliga för den person som stödåtgärderna riktar sig till.

Behov av uppgifter för att säkerställa att arbetssökande har rätt att arbeta och vistas i Sverige

Arbetsförmedlingen har framfört att det i dag saknas möjligheter att genomföra kontroller av arbetssökandes rätt att arbeta och vistas i Sverige.[173] En förutsättning för att någon ska vara inskriven hos Arbetsförmedlingen samt få ta del av insatser, stöd och hjälp är i praktiken att den arbetssökande har rätt att vistas och arbeta i landet.

[173] Arbetsförmedlingens skrivelse (2021) *Hemställan om författningsändringar för att möjliggöra kontroller av enskildas rätt att arbeta och vistas i Sverige m.m.* (A2021/00917). Arbetsförmedlingen har också inkommit med en hemställan om Arbetsförmedlingens krav på arbetsgivare och behandling av personuppgifter för kontroll (dnrA2021/01159) som rör förutsättningarna att neka olämpliga arbetsgivare arbetsgivarstöd och för att kunna neka olämpliga arbetsgivare att vara anordnare av arbetsmarknadspolitiska insatser samt behovet av lagstöd för att behandla uppgifter om polisanmälningar eller resultatet av sådana anmälningar.

Myndigheten behöver därför i större utsträckning få ta del av uppgifter hos Migrationsverket för en effektiv och ändamålsenlig handläggning och för att kunna genomföra kontroller. Arbetsförmedlingen har framfört att behovet rör såväl uppgifter som är offentliga som sekretessreglerade uppgifter. Uppgifterna behövs för att pröva inskrivningsärenden och för att avgöra om sociala förmåner som Arbetsförmedlingen beslutar om, såsom arbetsmarknadspolitiska program och arbetsgivarstöd, är motiverade i enskilda ärenden. Även uppgifter om förändrade förhållanden efter beslut kan få avgörande betydelse för myndighetens vidare hantering av ärendet samt beslut.

När det gäller uppgifter som är offentliga framför Arbetsförmedlingen att det finns rättsliga hinder som medför svårigheter att på ett elektroniskt och effektivt sätt ta del av dem. Arbetsförmedlingen behöver få utbyta uppgifter om uppehålls- och arbetstillstånd, uppgifter om återkallelsebeslut och avslagsbeslut i ärenden som rör uppehålls- och arbetstillstånd, uppehållskort samt andra relevanta tillstånd på medium för automatiserad behandling oavsett om dessa har fått laga kraft eller ej. Arbetsförmedlingen behöver också få utbyta uppgifter på medium för automatiserad behandling om huruvida uppehålls- och arbetstillstånd är tidsbegränsade och i så fall under vilken tid tillståndet gäller samt om en ansökan om förlängning av ett uppehålls- och arbetstillstånd har inkommit till Migrationsverket och i så fall när en sådan ansökan inkom. Motsvarande behov finns också vad gäller uppgifter om uppehållskort och dess giltighetstid samt tidigare beviljade EU-blåkort och dess giltighetstid.

Utöver ovanstående uppgifter som är offentliga behöver Arbetsförmedlingen också få ta del av andra uppgifter som enligt myndigheten omfattas av sekretess hos Migrationsverket. Även i dessa fall behöver uppgifterna få utbytas på medium för automatiserad behandling. Det gäller uppgifter om den rättsliga grunden för uppehålls- och arbetstillstånd. Sådana uppgifter har betydelse för bl.a. den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, målgruppstillhörighet samt för eventuella beslut om inskrivning.

Arbetsförmedlingen har framfört att både positiva och negativa beslut om vissa arbetsmarknadspolitiska program vid myndighetens handläggning är direkt avhängiga grunden för ett beviljat uppe-

hållstillstånd.[174] Om ett uppehållstillstånd exempelvis beviljats på grund av arbete kan det vara villkorat med att den enskilde endast får arbeta hos en specifik arbetsgivare och inom en viss bransch. Även uppgifter om en enskild vars uppehållstillstånd är knutet till en specifik bransch eller arbetsgivare behövs om personen skriver in sig vid Arbetsförmedlingen som arbetssökande, eftersom dennes möjligheter att ta del av service, insatser och program ska begränsas i enlighet med begränsningarna i tillståndet. Om ett uppehållstillstånd har beviljats för arbete och är begränsat till en viss arbetsgivare och arbete, behövs också uppgift om vilken arbetsgivare och vilket arbete begränsningen gäller för samt uppgift om vilken arbetsgivare och vilket slag av arbete som ett EU-blåkort är knutet till.

Slutligen behöver Arbetsförmedlingen uppgifter om huruvida en person är undantagen kraven på arbetstillstånd. En enskild som har ansökt om uppehållstillstånd av skyddsskäl och samtidigt har styrkt sin identitet kan ha rätt att arbeta under tiden denne väntar på beslut. Om en person är undantagen kravet på arbetstillstånd kan det till exempel vara motiverat att denne skrivs in och matchas mot arbetsgivare. [175]

4.5.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Uppgifter om företag direkt från Bolagsverket

När det gäller Arbetsförmedlingens inhämtande av uppgifter om företag har myndigheten framfört att de behöver få del av uppdaterade uppgifter direkt från Bolagsverket. Arbetsförmedlingen har framfört att sekretessen i 28 kap. 12 § OSL medför att uppgifterna inte kan inhämtas utan att Arbetsförmedlingen röjer sekretessbelagd information om arbetsgivaren. Bestämmelsen i 28 kap. 12 § OSL har ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att huvudregeln är att uppgifter om en enskilds affärs- eller driftförhållanden i ett ärende

[174] Avser beslut om etableringsprogrammet (ETP) och nystartsjobb (NYJ).

[175] Arbetsförmedlingen har även framfört att det finns ett behov att få ta del av uppgifter från Migrationsverket om utlandsvistelse då detta kan ha betydelse för bl.a. den arbetsmarknadspolitiska bedömningen som ligger till grund för beslut om arbetsmarknadspolitiska program. Arbetsförmedlingen har uppgett att eventuella rättsliga hinder och begränsningar behöver utredas.

Sid 935(1101)

enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder omfattas av sekretess. Sekretessen gäller även beslut. Bestämmelsen hindrar därför handläggare vid Arbetsförmedlingen att lämna ut organisationsnummer för arbetsgivare som sökt stöd eftersom utgångspunkten är att sekretessen gäller även mellan de olika myndigheterna. Arbetsförmedlingen bedömer att de inte kan tillämpa de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 2 § och 27 § OSL i dessa fall.

Uppgifter om företag som sökt eller får stöd samt om arbetssökande erhåller lön

Arbetsförmedlingen har framfört att uppgifter som myndigheten behöver om ett sökande företags nettoomsättning, hur många anställda företaget har, totala arbetsgivaravgifter, inkomstuppgifter per arbetstagare och år samt uppgifter om en viss arbetssökandes lön, omfattas av sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL hos Skatteverket och därför inte kan lämnas ut till Arbetsförmedlingen.

Uppgifter från om nedsättning av arbetsgivaravgifter

Uppgifter om nedsättning av arbetsgivaravgift omfattas av sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL hos Skatteverket och kan därför inte lämnas ut till Arbetsförmedlingen.

Uppgifter om studier

Regler för utlämnande av uppgifter ur Ladok om studier finns i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. I dag finns Arbetsförmedlingen inte med i uppräkningen av myndigheter som uppgifter får lämnas ut till. Enligt förordningen får studiemeriter lämnas ut till bl.a. CSN, myndigheter som hanterar yrkeslegitimationer, Vetenskapsrådet, Svenska institutet och Migrationsverket. Detsamma gäller för gymnasiemeriter.

Universitet- och högskolerådet (UHR) förvaltar den nationella betygsdatabasen (BEDA). Enligt UHR:s instruktion är Arbetsförmedlingen inte en möjlig användare av information från BEDA

(förordningen [2012:811] med instruktion för Universitets- och högskolerådet).

Vad gäller möjligheten att inhämta uppgifter direkt från CSN så begränsas den av sekretess som gäller i ärenden om studiestöd enligt 28 kap. 9 § OSL.

Uppgifter om arbetssökandes ersättningar och beslut från Försäkringskassan

Arbetsförmedlingen har framfört att uppgifter om ersättningar och beslut från Försäkringskassan inte kan inhämtas eftersom myndigheten inte kan ställa frågan om ett utlämnande till Försäkringskassan (se ovan om uppgifter från Bolagsverket). Detta eftersom det, gällande arbetsgivarstöden, skulle innebära att myndigheten därmed röjer att arbetsgivaren har eller kan komma att få stöd, vilket strider mot 28 kap. 12 § OSL. Arbetsförmedlingen bedömer att de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 2 § och 27 § OSL inte kan tillämpas i dessa fall.

Livsmedelshanteringstillstånd och alkoholserveringstillstånd

Arbetsförmedlingen har framfört att uppgifter om livsmedelshanteringstillstånd och alkoholserveringstillstånd inte kan inhämtas eftersom myndigheten inte kan ställa frågan om ett utlämnande till kommunerna (se ovan om uppgifter från Bolagsverket och uppgifter om ersättningar och beslut från Försäkringskassan). Detta eftersom det, gällande arbetsgivarstöden, skulle innebära att myndigheten därmed röjer att arbetsgivaren har eller kan komma att få stöd, vilket strider mot 28 kap. 12 § OSL. Arbetsförmedlingen bedömer att de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 2 § och 27 § OSL inte kan tillämpas i dessa fall.

Uppgifter för att säkerställa att arbetssökande har rätt att arbeta och vistas i Sverige

Arbetsförmedlingen har framfört att det finns en sekretessbrytande bestämmelse i 25 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser

för vissa nyanlända invandrare (etableringsförordningen). Bestämmelsen medför att Migrationsverket till Arbetsförmedlingen ska lämna de uppgifter som har betydelse för ärenden om etableringsinsatser. I mars 2021 var 15 151 personer anvisade till etableringsprogrammet och för dessa personer finns det alltså stöd för att ta del av uppgifter från Migrationsverket. För övriga 216 252 deltagare i andra program och för de 668 460 inskrivna vid myndigheten finns dock inte någon motsvarande sekretessbrytande bestämmelse. Detta trots att Arbetsförmedlingen har behov av uppgifter som gäller även för dessa personer.

Arbetsförmedlingen saknar också stöd för att kunna inhämta personuppgifter från Migrationsverket på medium på automatiserad behandling. De nuvarande reglerna i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten hindrar därför utbyte av uppgifter på medium för automatiserad behandling.

4.6 Arbetslöshetskassorna

4.6.1 Uppdrag och ansvarsområde

Arbetslöshetskassorna är föreningar för vilkas bildande och verksamhet det finns närmare bestämmelser i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Det finns för närvarande 24 självständiga arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassorna är specialiserade inom olika bransch- eller yrkesområden. De samverkar genom organisationen Sveriges a-kassor som är ett service- och intresseorgan. Enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, handhas arbetslöshetsförsäkringen av arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetsförsäkringen finansieras dels via medlemsavgifter som arbetslöshetskassorna tar in från sina medlemmar, dels genom arbetslöshetskassornas finansieringsavgift till staten och via den arbetsmarknadsavgift som arbetsgivare och egenföretagare betalar in till staten via arbetsgivar- eller egenavgiften.[176] Arbetslöshetskassorna är inte myndigheter utan privata rättssubjekt.

[176] SOU 2020:37, s. 119.

KUT-delegationen fann i sina omfattningsbedömningar att av de totalt 12,8 miljarder kronor som arbetslöshetskassorna betalade ut i arbetslöshetsersättning 2018 utgjorde 0,5 miljarder kronor (3,9 procent) felaktiga utbetalningar. Delegationen menade att merparten av felen uppkommer på grund av felaktiga uppgifter från sökande eller på grund av bristande handläggning vid Arbetsförmedlingen. Ungefär en femtedel av felen berodde enligt delegationen på bristande handläggning hos arbetslöshetskassorna. Beloppsmässigt motsvarar detta ungefär 60–150 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar. [177]

Arbetslöshetskassorna omfattas av FUT-lagen men inte av LUS.

4.6.2 Behov av utökat informationsutbyte för arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassornas intresse- och serviceorganisation Sveriges a-kassor har i kontakter med utredningen framfört att nya regler för arbetslöshetsförsäkringen i enlighet med vad som föreslagits i betänkandet Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen[178] skulle vara tillräckligt för att åstadkomma ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte för arbetslöshetskassornas del.[179]

Det finns inga hinder för arbetslöshetskassorna att lämna ut underrättelser enligt FUT-lagen på medium för automatiserad behandling till myndigheter, kommuner och andra arbetslöshetskassor. Däremot har flera myndigheter framfört att de i dag inte kan lämna ut sådana underrättelser på medium för automatiserad behandling till arbetslöshetskassorna eftersom arbetslöshetskassorna inte är att jämställa med myndigheter i sådana sammanhang.[180]

---

[177] SOU 2019:59, s. 164 och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 25.

[178] SOU 2020:37.

[179] Det kan dock noteras att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) lämnat en hemställan om författningsändringar för förbättrad tillsyn av ersättning vid arbetslöshet (A2021/00467-1). Förslagen rör informationsutbyte mellan IAF och arbetslöshetskassorna samt utökade sökmöjligheter i syfte att förbättra IAF:s tillsyn över arbetslöshetskassorna.

[180] Se avsnitt 4.3.2, 4.4.2 och 4.7.2.

4.7 Centrala Studiestödsnämnden

4.7.1 Uppdrag och ansvarsområde

Centrala Studiestödsnämndens (CSN) uppdrag framgår av förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden. CSN ska administrera studiestöd och andra stöd till enskilda som enligt lag eller förordning ska hanteras av myndigheten. Verksamheten omfattar hemutrustningslån, studiestöd och körkortslån. CSN ska också motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs.

KUT-delegationen fann i sina omfattningsbedömningar att av de 30 miljarder kronor som CSN betalade ut under 2018 i studiemedel för studier i Sverige och utlandet bedömdes cirka 964 miljoner kronor (3,3 procent) utgöra felaktiga utbetalningar.[181]

CSN omfattas av FUT-lagen men inte av LUS.

4.7.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av CSN

CSN har framfört att myndighetens ändamålsbestämmelser vad gäller rätten att behandla personuppgifter behöver förtydligas. Detta i syfte att kunna genomföra effektivare utsökningar och kontroller för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.[182] CSN anser vidare att det behövs mer generella sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter som skapar ändamålsenliga och likartade förutsättningar för myndigheter att kunna utbyta information utan hinder av sekretess. Vidare behövs enligt CSN generella och mindre restriktiva förutsättningar för att dela information elektroniskt myndigheter emellan.

I kontakter med CSN har myndigheten meddelat att CSN kan ha behov av vissa ytterligare uppgifter från andra myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor än sådana de i dag kan ta del av, för att bättre kunna säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetal-

[181] SOU 2019:59, s. 91 och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 25. Av CSN:s årsredovisning för 2020 framgår att de konstaterade felaktiga utbetalningarna av studiemedel, studiehjälp och studiestartsstöd som återkrävts eller avräknats mot beviljat stöd under året uppgick till 627,6 miljoner kronor.

[182] CSN har också lyft behovet av att göra en översyn av myndighetens s.k. sökbegränsningar. Nu gällande sökbegränsningar enligt 8 § studiestödsdatalagen medför att CSN är förhindrad att göra en sökning på t.ex. uppgift om inkomst. Frågorna behandlas närmare i kapitel 6.

ningar från välfärdssystemen. Någon närmare redovisning av vilka uppgifter som avses har inte lämnats till utredningen. CSN har uppgett att de avser att göra en rättsutredning kring vilka ytterligare uppgifter som myndigheten behöver ha tillgång till. Utredningen kommer därför i slutredovisningen, vid eventuell komplettering, redovisa det behov av ytterligare uppgifter som CSN anser sig ha. Det specificerade behov som framförts är att CSN behöver kunna lämna ut underrättelser vid felaktiga utbetalningar på medium för automatiserad behandling. Av nedanstående tabell framgår det redovisade behovet.

Tabell 4.5 CSN:s behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Till	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Att på medium för automatiserad behandling kunna lämna underrättelser vid felaktiga betalningar från välfärdssystemen	Myndighet eller annat organ som omfattas av FUT-lagen	Det saknas rättsligt stöd för att få lämna ut underrättelser elektroniskt i vissa fall

Källa: Utredningens sammanställning av CSN:s framförda behov.

Behov av att få lämna ut underrättelser på medium för automatiserad behandling

Det behov av informationsutbyte som identifierats under utredningens arbete rör, liksom för Kronofogdemyndigheten och Skatteverket, CSN:s möjligheter att på ett enkelt och snabbt sätt kunna lämna underrättelser om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen till arbetslöshetskassorna. I framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar[183] anförs att en förutsättning för att lagen ska få fullt genomslag är att underrättelser – på samma sätt som sker till andra myndigheter och kommuner – får lämnas till arbetslöshetskassorna på medium för automatiserad behandling.[184]

[183] Fi2021/02564.
[184] I framställan framförs också att en underrättelseskyldighet bör införas för regionerna.

4.7.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Det saknas stöd att få lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling från vissa verksamheter

CSN:s verksamhet omfattar hemutrustningslån, studiestöd och körkortslån. Underrättelser enligt FUT-lagen kan aktualiseras i dessa verksamheter. Underrättelser som lämnas från verksamheten som rör hemutrustningslån kan lämnas till andra myndigheter och arbetslöshetskassor på medium för automatiserad behandling. Det kan emellertid inte göras från studiestöds- och körkortslånverksamheterna.

När det gäller CSN:s verksamhet med studiestöd och körkortslån finns uttömmande och detaljerade regler för vilka fall myndigheten får lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Något rättsligt stöd för att lämna underrättelser som innehåller personuppgifter elektroniskt från CSN:s verksamhet med studiestöd och körkortslån finns inte i dag. Enligt CSN behövs därför en ändring i studiestödsdataförordningen (2009:321).

4.8 Försäkringskassan

4.8.1 Uppdrag och ansvarsområde

Försäkringskassan är förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av myndigheten. Myndighetens uppdrag framgår av förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan. Verksamheten består huvudsakligen av att besluta och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för. Myndigheten ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.

KUT-delegationen fann i sina omfattningsbedömningar att av de 175 miljarder kronor som Försäkringskassan betalade ut 2018 i assistansersättning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, barnbidrag, ersättning för höga sjuklönekostnader, sjukpenning, sjuk-

ersättning och statligt tandvårdsstöd bedömdes 8,6 miljarder kronor (5 procent) utgöra felaktiga utbetalningar.[185]

Försäkringskassan omfattas av FUT-lagen. Det finns inga hinder för Försäkringskassan att lämna ut sådana underrättelser på medium för automatiserad behandling till myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.[186] Vidare omfattas Försäkringskassan av LUS och får därför lämna och ta emot uppgifter om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna delta i sådan samverkan som avses i lagen.

4.8.2 Försäkringskassans framförda behov av utökat informationsutbyte

Utredningen har mottagit information om att Försäkringskassan har behov av fler uppgifter från myndigheter och kommuner än sådana de i dag kan få del av för att kunna säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen. De behov som framförts rör också Försäkringskassans förutsättningar att utbyta information på medium för automatiserad behandling. Av nedanstående tabell framgår det redovisade behovet.[187]

---

[185] SOU 2019:59, s. 91 och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 25. Försäkringskassan betalar även ut andra stöd som inte omfattas av ovanstående summering.

[186] Försäkringskassan har uppgett att i praktiken skickas dock underrättelser ut med vanlig post oavsett vilken myndighet eller a-kassa som är adressat då Försäkringskassan inte utvecklat något säkert elektroniskt system för denna typ av hantering.

[187] I Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens skrivelse *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2020/09443) framförs behov av en översyn av myndighetens förutsättningar att behandla personuppgifter. Frågan behandlas närmare i kapitel 6. Behov av utökat informationsutbyte har också framförts i skrivelsen *Ett moderniserat bostadsbidrag* (S2018/00477). Förslagen har utretts inom ramen för BUMS-utredningen (SOU 2021:101 *Träffsäkert – Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet)*.

Tabell 4.6 Försäkringskassans framförda behov av utökat informationsutbyte Sid 943(1101)

Behov av	Från/till	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Utökade möjligheter att få lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling	Myndigheter	Bestämmelserna i 114 kap. SFB och i förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration
Uppgifter om samhällsstöd och ekonomiska bidrag samt beslut om insatser enligt SoL och LSS upphör eller ändras	Kommuner	Det saknas möjlighet att lämna ut uppgifter elektroniskt och det saknas en uppgiftsskyldighet för kommuner
Uppgifter om andra fysiska personer än den försäkrade[188]	Migrationsverket m.fl.	110 kap. 14 och 31 §§ SFB
Uppgifter om juridiska personer	Myndigheter[189]	110 kap. 14 och 31 §§ SFB
Uppgift om utvisning, avvisning, att uppehållstillstånd löpt ut och att den enskilde inte ansökt om nytt tillstånd	Migrationsverket	Det saknas en skyldighet för Migrationsverket i utlänningsförordningen att på eget initiativ lämna sådana uppgifter

Källa: Utredningens egen sammanställning av Försäkringskassans behov.

[188] I Försäkringskassans skrivelse (2020) Framställning om ändring i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken föreslår myndigheten en ny bestämmelse som ger Försäkringskassan rätt att fråga om andra personer än den försäkrade när det har betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av SFB.

[189] Det framförda behovet avser även utökade möjligheter att inhämta uppgifter om vissa juridiska personer från andra privata aktörer.

Behov att få lämna ut fler uppgifter på medium för automatiserad behandling till myndigheter

Försäkringskassan har framfört att det finns ett behov av att få lämna ut fler uppgifter på medium för automatiserad behandling till andra myndigheter i syfte att inhämta uppgifter som andra myndigheter får lämna ut.[190]

Uppgifter till Skatteverket

I dag är möjligheterna att lämna ut personnummer och samordningsnummer på medium för automatiserad behandling för att inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationer i vissa ersättningsärenden begränsade.[191] Försäkringskassan behöver också få lämna ut personnummer och samordningsnummer på medium för automatiserad behandling för att även fortsättningsvis kunna få samordningsnummer tilldelade i samtliga fall då det behövs för att handlägga socialförsäkringsärenden och för att kunna använda Skatteverkets e-tjänst för ändamålet.

Uppgifter till Trafikverket och Transportstyrelsen

För informationsutbyte i samband med handläggning av bilstöd har en förordningsändring nyligen gjorts som innebär att uppgifter om namn, personnummer eller samordningsnummer, hälsotillstånd och funktionsnedsättning i socialförsäkringsdatabasen får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Trafikverket. Försäk-

---

[190] Se bl.a. SOU 2019:59, s. 219–222, Ds 2020:28, s. 99–101, Försäkringskassans skrivelser (2018) *Behov av ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2018/05693) och (2021) *Framställan om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749) och i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (FK 2021/010854).

[191] Behov har framförts för följande förmåner: Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning, föräldraförmåner, bilstöd, omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning, höga sjuklönekostnader, arbetsskador och assistansersättning. När det gäller aktivitetsstöd har Försäkringskassan också framfört att det behövs en ändring i 10 kap. 11 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser för att den handläggande myndigheten ska få rätt att begära in uppgifter från programdeltagarens anordnare av insatser, arbetsgivare, läkare eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter.

ringskassan har emellertid till utredningen framfört att en mer generellt hållen bestämmelse, utan uppräkning av vilka uppgifter som får lämnas ut skulle underlätta handläggningen. Som exempel anför Försäkringskassan att myndigheten även behöver kunna lämna ut uppgifter om ärende-id, kontaktuppgifter, bilens registreringsnummer, uppgifter om tolkbehov, etc. elektroniskt.

Försäkringskassan framhåller därutöver att myndigheten har behov av att kunna lämna uppgifter till Transportstyrelsen på medium för automatiserad behandling. Detta i syfte att förbättra förutsättningarna för ett mer effektivt kontrollarbete och automatisering.

Försäkringskassan administrerar flera förmåner som inte regleras i SFB, till exempel statligt tandvårdsstöd, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning och ersättning för internationell vård. Försäkringskassan anser att det även för sådana förmåner bör ges lagstöd för att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling.[192]

Uppgifter till Migrationsverket

Försäkringskassan behöver uppgifter om dagersättning och logi eller bostadsersättning från Migrationsverket. Uppgifterna behövs för att kunna bedöma rätten till bidrag som Försäkringskassan betalar ut. Det finns redan i dag en skyldighet i 110 kap. 31 § SFB för bl.a. Migrationsverket att på begäran lämna uppgifter om en namngiven person till Försäkringskassan. Enligt uppgift från Försäkringskassan har myndigheten behov av att kunna hämta sådana uppgifter från Migrationsverket på medium för automatiserad behandling.

Behov av att utbyta uppgifter med kommuner

Försäkringskassan har framfört att det finns behov av att kunna lämna uppgifter elektroniskt till kommuner för att få information om lämnat stöd och ekonomiska bidrag (ekonomiskt bistånd) samt en uppgiftsskyldighet för kommuner som innebär att de på eget initiativ ska meddela Försäkringskassan om beslut om insatser enligt SoL och LSS upphör eller ändras för person eller barn som har pågående ersättning. Det handlar även om att kunna ta emot begäran

[192] Se Försäkringskassans remissyttrande över SOU 2019:59, s. 13.

från kommuner om avdrag vid retroaktiva utbetalningar avseende belopp som ska betalas till kommunen samt att kunna kommunicera med varandra digitalt om avdraget och om vilka justeringar som behöver göras.

Behov av uppgifter om andra fysiska personer än den försäkrade

Försäkringskassan har framfört att myndigheten behöver få möjlighet att inhämta uppgifter om andra fysiska personer än den sökande när uppgifter behövs för bedömning i fråga om ersättning eller i övrig tillämpning av SFB.[193] Det handlar om uppgifter om den försäkrades familjemedlemmar, såsom anhörigstatus, från Migrationsverket. Uppgifterna behövs t.ex. för att kunna bedöma om den försäkrade har rätt till ersättning i ärenden där Försäkringskassan behöver utreda om den försäkrade är ensamstående eller inte. Uppgifter om andra fysiska personer än den försäkrade behövs även t.ex. i frågor som gäller arbetstillstånd för personliga assistenter. Detsamma gäller uppgifter från barnavårdscentraler eller vårdcentraler om barn och den andre föräldern.

Behov att inhämta uppgifter om juridiska personer

Försäkringskassan har även framfört att det finns behov av utökade möjligheter att inhämta uppgifter om vissa juridiska personer.[194] Skälet till detta är att utbetalningar som går till företag har ökat samtidigt som Försäkringskassan har få möjligheter att inhämta relevant information om företagen i de fall där det finns indikationer på brottslighet.

Försäkringskassan har bl.a. behov av att få hämta in uppgifter från Inspektionen för vård och omsorg för att kunna göra kontroller inför beslut om utbetalning av assistansersättning. Uppgifterna som avses är uppgifter om assistansanordnare, dvs. det företag som bedriver assistansen för att kontrollera om företaget bedriver en

[193] Se närmare om behovet i Försäkringskassans skrivelse (2020) *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken* (S2020/04520).
[194] Se Försäkringskassan (2018) *Uppdrag att utreda förutsättningar för och konsekvenser av förslag om förbättrade möjligheter att inhämta uppgifter till beslutsunderlag* (S2017/07516) och Försäkringskassan (2020) *Förslag på lagstiftningsåtgärder med anledning av Coronapandemin* (Fi2020/02184).

Sid 947(1101)

seriös verksamhet eller om Inspektionen för vård och omsorg har en utredning om företaget.

Behov att få uppgift om utvisning och avvisning samt om uppehållstillstånd har löpt ut

Försäkringskassan har framfört behov av att Migrationsverket ska lämna uppgifter om en enskild blivit avvisad eller utvisad med återreseförbud. Försäkringskassan behöver även få uppgift om att ett uppehållstillstånd har löpt ut och att den enskilde inte har ansökt om ett nytt tillstånd. Det är uppgifter som är avgörande för att beslut om bosättningsbaserade förmåner inte ska betalas ut till personer som lämnat Sverige.[195] Enligt uppgift från Försäkringskassan har myndigheten i dag direktåtkomst till uppgifter om vissa typer av uppehållstillstånd och ännu ej beslutade ansökningar som förvaras hos Migrationsverket.

4.8.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Utlämnande av uppgifter till andra myndigheter på medium för automatiserad behandling

Försäkringskassan har i dag rättsligt stöd för att begära in och lämna ut vissa uppgifter på medium för automatiserad behandling. Stödet finns i 114 kap. SFB och i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. Personnummer och samordningsnummer får lämnas ut på medium för automatiserad behandling för beräkning av vissa närmare uppräknade ersättningar och stöd.[196] Vid handläggning av andra ersättningssystem saknas emellertid rättsligt stöd för att lämna ut person-

[195] Försäkringskassan har framfört dessa behov i sitt remissyttrande över betänkandet SOU 2017:37. Behovet lyfts också fram i Försäkringskassans skrivelse (2021) *Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda* (Ju2021/01700–1). I skrivelsen lyfter Försäkringskassan också fram att direktåtkomst till beskattningsdatabasen i fråga om uppgifter per betalningsmottagare och vissa andra uppgifter i en arbetsgivardeklaration bara gäller i enskilda ärenden. Försäkringskassan och andra utbetalande myndigheter kan därför inte använda uppgifterna i sina dataanalyser och urval för att upptäcka felaktiga utbetalningar.

[196] Se förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration 4 a, c, d och g §§.

eller samordningsnummer. I dessa fall finns alltså rättsligt stöd för myndigheterna att ta del av uppgifterna på medium för automatiserad behandling, men det rättsliga stödet för att kunna efterfråga dem på medium för automatiserad behandling saknas. Försäkringskassan kan således inte efterfråga nödvändiga uppgifter om en person hos en annan myndighet i en fråga/svar-tjänst eftersom det förutsätter att myndigheten uppger person- eller samordningsnummer till den utlämnande myndigheten. Försäkringskassan kan till exempel i flera ersättningssystem inte lämna ut personnummer eller samordningsnummer till Skatteverket i syfte att ta del av uppgifter från arbetsgivardeklarationerna på medium för automatiserad behandling.

Myndigheternas handläggare kan inte heller skicka e-post med uppgifter om enskilda utan uttryckligt författningsstöd, oavsett kryptering och andra säkerhetsåtgärder. Enligt en skrivelse från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten måste handläggarna i stället skicka vanlig post, ringa eller skicka faxmeddelanden vilket Försäkringskassan anser är otidsenligt. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har vid upprepade tillfällen lämnat framställningar till regeringen med önskemål om utökat författningsstöd för utlämnande på medium för automatiserad behandling.[197]

Det finns inte heller stöd för Försäkringskassan att lämna ut vissa andra uppgifter till Trafikverket på medium för automatiserad behandling. Vidare finns det inte stöd att efterfråga uppgifter om dagersättning och logi eller bostadsersättning från Migrationsverket på medium för automatiserad behandling. Vad gäller uppgifter till Transportstyrelsen kan inte några uppgifter lämnas på medium för automatiserad behandling.

Uppgifter om juridiska personer och om andra fysiska personer än den försäkrade

Enligt 110 kap. 14 § SFB får Försäkringskassan, när det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av lagen, göra förfrågan hos den försäkrades arbetsgivare, läkare, anordnare av personlig assistans eller någon annan som kan antas

[197] Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens skrivelse *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2020/09443) med däri gjorda hänvisningar.

Sid 949(1101)

kunna lämna behövliga uppgifter. Enligt 110 kap. 31 § SFB ska uppgifter om en namngiven person lämnas ut om Försäkringskassan begär det. I det första fallet framgår det av lagtexten att lagrummet enbart är tillämpligt när det gäller uppgifter som rör den försäkrade. I det andra fallet ska uppgifter lämnas ut om namngiven person. Med namngiven person torde endast avses den försäkrade själv.[198] Det innebär att lagrummet inte kan användas för att utbyta uppgifter om andra än den försäkrade eller om juridiska personer.

Vad gäller uppgifter som Försäkringskassans behöver från Inspektionen för vård och omsorg så finns inte något författningsstöd för att inspektionen ska kunna lämna dessa uppgifter till Försäkringskassan. Inspektionen är emellertid sedan den 1 november 2021 skyldig att underrätta Försäkringskassan om återkallade tillstånd enligt 11 e § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Uppgift om utvisning och avvisning samt om uppehållstillstånd har löpt ut

Om Migrationsverket fattar ett beslut om avvisning eller utvisning med återreseförbud, ska Migrationsverket underrätta Polismyndigheten. Underrättelse ska även lämnas när Migrationsverkets eller en migrationsdomstols beslut har fått laga kraft och när Migrationsverket har verkställt beslutet (7 kap. 4 § första stycket utlänningsförordningen [2006:97]). Migrationsverket ska vidare underrätta Skatteverket om att en utlänning som är folkbokförd i Sverige och som haft tidsbegränsat uppehållstillstånd inte inom tre månader från det tillståndet löpt ut ansökt om förlängning av tillståndet (7 kap. 7 a § utlänningsförordningen). Någon motsvarande skyldighet för Migrationsverket att underrätta Försäkringskassan finns inte.

[198] 2008/09:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, s. 345–346.

4.9 Migrationsverket

4.9.1 Uppdrag och ansvarsområde

Av förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket framgår att Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsrätt, visering, mottagande av asylsökande inklusive boenden, anvisning till kommuner av ensamkommande barn och nyanlända, självmant återvändande, medborgarskap och återvandring. Myndigheten ska vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler, felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Migrationsverket betalar ut dagersättning till asylsökande enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Migrationsverket betalade under 2018 ut en miljard kronor i dagersättning till asylsökande. KUT-delegationen uppskattade i sina omfattningsbedömningar att av det utbetalade beloppet bedömdes 49 miljoner kronor utgöra felaktiga utbetalningar.[199] Migrationsverket har på egen hand genomfört en omfattningsstudie där de felaktiga utbetalningarna uppskattades till 79 miljoner kronor per år 2019-2020, vilket motsvarade 13,5 procent av det totala beloppet.[200]

Migrationsverket omfattas av FUT-lagen. Det finns inga hinder för Migrationsverket att lämna ut sådana underrättelser på medium för automatiserad behandling till myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.[201] Vidare omfattas Migrationsverket av LUS och får därför lämna och ta emot uppgifter om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna delta i sådan samverkan som avses i lagen.

4.9.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Migrationsverket

Utredningen har mottagit information om att Migrationsverket har behov av fler uppgifter från andra myndigheter än sådana som de i dag kan få del av för att bättre kunna säkerställa korrekta besluts-

[199] SOU 2019:59, s. 167 och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 25.
[200] Migrationsverket (2021) *Omfattningsstudie av felaktiga utbetalningar av dagersättning till asylsökande år 2019–2020*. I beloppet ingick utbetalningar som utgått med för lågt belopp (5 miljoner kronor) och s.k. förskottsfel (13 miljoner kronor).
[201] Utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30).

underlag för utbetalningar från välfärdssystemen. Bland de redovisade behoven finns även sådana som avser uppgifter för att för egen del motverka arbetslivskriminalitet. Av nedanstående tabell framgår det redovisade behovet.[202]

Tabell 4.7 Migrationsverkets behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Från	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Att Skatteverket på eget initiativ lämnar uppgifter om asylsökande arbetar och har en inkomst	Skatteverket	Det saknas en uppgiftsskyldighet för Skatteverket att lämna ut sådana uppgifter
Uppgifter i ärenden om assistans	Försäkringskassan och Inspektionen för vård och omsorg	Det saknas sekretessbrytande bestämmelse
Uppgifter ur lägenhetsregistret	Lantmäteriet	Saknas stöd för att ta del av uppgifter genom direktåtkomst
Att Skatteverket på eget initiativ lämnar uppgifter av betydelse för identitetsbedömning hos Migrationsverket	Skatteverket	Det saknas en uppgiftsskyldighet för Skatteverket att lämna ut sådana uppgifter

Källa: Utredningens egen sammanställning av Migrationsverket framförda behov.

Behov av uppgifter om asylsökande arbetar och har en inkomst

Migrationsverket har framfört till utredningen att myndigheten har behov av uppgifter från Skatteverket om huruvida asylsökande arbetar och har en inkomst för att kunna fatta korrekta beslut om dagersättning.

Asylsökande som fått undantag från kravet att ha arbetstillstånd har rätt att arbeta och får även ett samordningsnummer för att kunna betala skatt. Om Migrationsverket får tillgång till informationen om vilka asylsökande som har fått samordningsnummer alternativt A-skatteregistrering skulle det kunna ge en indikation om att sökanden har ett arbete. Det är i dag upp till arbetstagaren och arbetsgivaren att själva lämna information om anställning till Migrationsverket. Om sådan information inte lämnas ut finns det en risk att personer som har en inkomst samtidigt uppbär dagersättning från Migrations-

[202] Migrationsverket har också framfört behov av uppgifter från Försäkringskassan om skälen för utbetald ersättning. Dessa uppgifter har betydelse för beslut i arbets- och anknytningsärenden och synes inte ha betydelse för utbetalning av dagersättning.

verket. Migrationsverket har framfört att uppgifterna bör lämnas på Skatteverkets initiativ. Om Skatteverket har en uppgiftsskyldighet gentemot Migrationsverket när det fattas beslut om A-skatteregistrering så skulle myndigheten få en impuls om när det finns skäl att fråga efter inkomstuppgifter om en viss asylsökande.

Behov av uppgifter i ärenden om assistans

Migrationsverket har till utredningen framfört att de har behov av fler uppgifter om assistansersättning än de myndigheten i dag har tillgång till, i första hand för att kunna fatta korrekta beslut om arbetstillstånd. Uppgifterna kan även ha betydelse för beslut om utbetalning av dagersättning till en asylsökande om denne arbetar som personlig assistent. Försäkringskassan har relevant information om assistenter som söker tillstånd hos Migrationsverket. Inspektionen för vård och omsorg har uppgifter om assistansanordnaren (arbetsgivaren).

Migrationsverket har behov av att få uppgifter om vilken brukare assistenten jobbar för och antal timmar. I arbetstillståndsärenden för personliga assistenter ska beslut om brukarens beviljade assistansersättning från Försäkringskassan alltid bifogas ansökan. Besluten är inte alltid uppdaterade då Försäkringskassan inte utfärdar ett nytt beslut varje år, vilket innebär att besluten kan vara gamla. Det är vanligt att namnet på brukaren inte redovisas och det är inte alltid lätt att utläsa hur många arbetstimmar och hur många assistenter som krävs. Uppgifterna skulle bl.a. kunna ge vägledning om assistenten faktiskt jobbar för en person vars behov av assistans är belagt och om samma beslut om assistans används i flera arbetstillståndsärenden, vilket enligt Migrationsverket har varit fallet vid flera tillfällen.

När det gäller uppgifter som Inspektionen för vård och omsorg förfogar över, har Migrationsverket meddelat att myndigheten behöver information om pågående utredningar av arbetsgivare, exempelvis inkomna tips och anmälningar, och om det har lett till en utredning om arbetsgivarens lämplighet som assistansanordnare.

Behov av direktåtkomst till lägenhetsregistret

Migrationsverket har framfört till utredningen att det finns ett behov av att få direktåtkomst till lägenhetsregistret som handhas av Lantmäteriet.[203] Rätten till dagersättning kan påverkas av om asylsökande på egen hand ordnar bostad och bostaden ligger i en del av en kommun som vid inflyttningen och under den tid den asylsökande bor i den anses ha sociala och ekonomiska utmaningar. I dag kan Migrationsverket begära att en asylsökande som väljer att ordna bostad på egen hand, utöver ny bostads- och postadress, även ska uppge fastighetens registerbeteckning och lägenhetsnummer samt vem som upplåtit bostaden. Det finns inga rättsliga hinder mot att begära in även andra uppgifter som rimligen kan anses behövas för att bedöma om det är sannolikt att den asylsökande bor i den uppgivna bostaden. Det kan t.ex. handla om uppgift om bostadens storlek och antalet personer som bor i den (och eventuellt även vilka dessa personer är) eller någon handling som visar med vilken rätt den asylsökande bor där. Migrationsverket kan emellertid inte genom registerslagningar kontrollera muntliga eller skriftliga uppgifter från den asylsökande om den uppgivna adressen avser en bostad, bostadens storlek eller vem som upplåtit den. Om Migrationsverket vill kontakta den uppgivna lägenhetsinnehavaren eller fastighetsägaren för att kontrollera uppgiften att den asylsökande bor i bostaden måste det således ske med stöd av den asylsökandes samtycke.

Behov av uppgifter av betydelse för identitetsbedömning

Migrationsverket har framfört att det behövs en ny uppgiftsskyldighet för Skatteverket som omfattar handlingar eller information som finns tillgänglig hos Skatteverket och som har betydelse för bedömningen av den sökandes identitet, familjeförhållanden, etc.[204] En underrättelseskyldighet gentemot Migrationsverket skulle förenkla och effektivisera hanteringen och samtidigt underlätta Skatteverkets prövning av sekretessen. Eftersom Migrationsverket kan ha behov av uppgifter trots att verket inte har något pågående ärende

[203] Se Migrationsverkets skrivelse (2021) *Hemställan om direktåtkomst till lägenhetsregistret* (Ju2021/03225).
[204] Migrationsverkets remissyttrande över SOU 2021:57 (dnr Fi2021/02516).

som rör personen samt att Skatteverket inte har kännedom om vilka handlingar som redan är kända för Migrationsverket bör Skatteverket alltid underrätta Migrationsverket om det inkommer t.ex. en passhandling i ett folkbokföringsärende. Detsamma gäller om Skatteverket vid en kontroll upptäcker att handlingar som har godtagits av Migrationsverket (äktenskapsbevis, resehandlingar, etc.) är förfalskade eller på annat sätt felaktiga. Då är det av största vikt att Migrationsverket skyndsamt blir underrättat för att kunna vidta eventuella åtgärder. Sådana omständigheter kan indikera att Migrationsverkets beslut varit felaktigt. Det kan exempelvis aktualisera att ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd inleds. För den asylsökande kan blotta förekomsten av en resehandling som inte har uppvisats för Migrationsverket ha avgörande betydelse för verkets bedömning av personens skyddsbehov.

4.9.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Uppgifter om asylsökande arbetar och har en inkomst

Migrationsverket har framför att hindret för informationsutbyte är att det inte finns någon uppgiftsskyldighet som innebär att Skatteverket på eget initiativ lämnar uppgift om en asylsökande blir skatteregistrerad (A-skatt).

Uppgift i ärenden om assistans

Migrationsverket har framfört att det finns svårigheter med att få tillgång till uppgifter i ärenden om assistansersättning från Försäkringskassan och Inspektionen för vård och omsorg. Uppgifterna kan lämnas ut med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL men den bestämmelsen är inte tillräcklig i alla situationer.

Direktåtkomst för uppgifter ur lägenhetsregistret

När det gäller behovet av direktåtkomst till lägenhetsregistret framför Migrationsverket att det enligt 17 § lagen om lägenhetsregister (2006:378) är tillåtet endast i den utsträckning som anges i lag eller

förordning. Någon bestämmelse som ger Migrationsverket stöd för att ta del av uppgifter genom direktåtkomst finns inte i dag.

Sid 955(1101)

Uppgifter av betydelse för identitetsbedömning

Migrationsverket har framfört att de kan begära ut uppgifter för identitetsbedömningen hos Skatteverket i ärenden där det råder misstankar om att det finns avvikelser. Avsaknaden av en uppgiftsskyldighet för Skatteverket innebär emellertid att Migrationsverket saknar möjlighet att ens få kännedom om i vilka ärenden eller för vilka personer det finns motstridiga identitetshandlingar som kan föranleda avgörande åtgärder. En uppgiftsskyldighet skulle alltså innebära att Migrationsverket får förbättrade och resurssparande möjligheter att upptäcka avvikelser. Därför behöver Migrationsverket bl.a. löpande tillgång till kopior av pass- och andra id-handlingar från Skatteverket.

4.10 Kommuner

4.10.1 Uppdrag och ansvarsområde

Kommunerna ansvarar för en stor del av den samhällsservice som finns för de boende i kommunen. Bland de viktigaste uppgifterna är förskola, skola, socialtjänst och äldreomsorg. Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.

Enligt de uppskattningar som KUT-delegationen gjorde betalade kommunerna ut totalt 10,7 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd under 2018. Av utbetalade belopp bedömde KUT-delegationen att 556 miljoner kronor utgjorde felaktiga utbetalningar.[205] I en registerbaserad studie som gjordes inom ramen för delegationens arbete uppskattades att 15 miljoner kronor av det belopp som betalades ut felaktigt 2017, avsåg utbetalningar till personer som fått ekonomiskt

[205] SOU 2019:59, s. 91 och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 26. SKR har framfört att siffrorna är osäkra då de bygger på data från ett fåtal kommuner. I sammanhanget kan nämnas att Stockholm publicerat en kartläggning av arbetet för att förebygga och åtgärda felaktiga utbetalningar i rapporten *Rapport över arbetet mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott i Stockholm 2019* (dnr. 3.1.1-177/2020).

bistånd från två kommuner samtidigt.[206] Kommunerna omfattas av FUT-lagen men inte av LUS.

4.10.2 Behov av utökat informationsutbyte för kommuner

När det gäller kommunernas behov av utökat informationsutbyte med myndigheter och arbetslöshetskassor har utredningen identifierat vissa förslag och redovisade behov av informationsutbyte.[207] Utredningen kommer i slutredovisningen att redovisa en enkätundersökning där ett antal kommuner ombetts svara på frågor om vilket behov av ytterligare uppgifter de har och vilka rättsliga hinder som finns för att utbyta uppgifterna i dag. Enkätundersökningen har gjorts i samarbete med SKR.

4.11 Pensionsmyndigheten

4.11.1 Uppdrag och ansvarsområde

Pensionsmyndigheten är förvaltningsmyndighet för ålderspensionssystemet inom socialförsäkringen och för andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av myndigheten. Pensionsmyndighetens uppdrag framgår av förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten. Av förordningen framgår att myndigheten ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.

KUT-delegationen fann i sina omfattningsbedömningar att av de totalt 338 miljarder kronor som Pensionsmyndigheten betalar ut i ålderspension, bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd bedömdes 775 miljoner kronor (2,2 procent) utgöra felaktiga utbetalningar. Det kan dock noteras att de felaktiga utbetalningarna från Pensionsmyndigheten varierade för olika former av utbetalningar där bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd bedömdes utgöra en större andel.[208]

---

[206] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4), s. 239.
[207] Se t.ex. remissyttranden över betänkandet SOU 2020:35.
[208] SOU 2019:59, s. 91 och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 25.

Pensionsmyndigheten omfattas av FUT-lagen. Det finns inga hinder för myndigheten att lämna ut sådana underrättelser på medium för automatiserad behandling till myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Vidare omfattas Pensionsmyndigheten av LUS och får därför lämna och ta emot uppgifter om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna delta i sådan samverkan som avses i lagen.

4.11.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Pensionsmyndigheten

I kontakter med utredningen har Pensionsmyndigheten meddelat att myndigheten inte har behov av fler uppgifter från andra myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor för att bättre kunna säkerställa korrekta beslutsunderlag.[209] Det behov som framförts rör Pensionsmyndighetens förutsättningar att utbyta information mer effektivt på medium för automatiserad behandling (se också vad som redovisas i avsnitt 4.8.2).[210]

Tabell 4.8 Pensionsmyndighetens behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Till	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling	Andra myndigheter	Bestämmelserna i 114 kap. SFB och i förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Källa: Utredningens sammanställning av Pensionsmyndighetens framförda behov.

[209] Pensionsmyndigheten har emellertid meddelat att myndigheten har behov av ett ökat informationsutbyte med andra aktörer, såsom banker, etc.

[210] I Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens skrivelse *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2020/09443) framförs vidare behov av en översyn av Pensionsmyndighetens förutsättningar att behandla personuppgifter. Frågan behandlas närmare i kapitel 6. Pensionsmyndigheten har också lyft behov av att utöka informationsutbytet med andra aktörer än myndigheter såsom banker etc.

4.11.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Det saknas stöd att genom medium för automatiserad behandling inhämta uppgifter

Pensionsmyndigheten har tillsammans med Försäkringskassan i en framställan framfört att detaljregleringen av utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling medför att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte kan efterfråga nödvändiga uppgifter om en person hos en annan myndighet i en fråga/svar-tjänst utan författningsstöd.[211] Myndigheternas handläggare kan inte heller skicka e-post med uppgifter om enskilda utan uttryckligt författningsstöd, oavsett kryptering och andra säkerhetsåtgärder. I stället måste handläggarna på ett otidsenligt sätt skicka vanlig post, ringa eller skicka faxmeddelanden. Myndigheterna har vid upprepade tillfällen därför lämnat framställningar till Regeringskansliet med önskemål om utökat författningsstöd för utlämnande på medium för automatiserad behandling. På senare tid har framställningarna bl.a. handlat om stöd för att kunna efterfråga s.k. månadsuppgifter hos Skatteverket, stöd för att lämna uppgifter till domstolar på medium för automatiserad behandling och stöd för att lämna ut personuppgifter på medium för automatiserad behandling till banker.[212]

4.12 Inspektionen för vård och omsorg

4.12.1 Uppdrag och ansvarsområde

Inspektionen för vård och omsorg ansvarar för tillsyn inom hälso- och sjukvård och därmed jämförlig verksamhet, socialtjänst samt verksamhet enligt LSS. Myndigheten ansvarar också för tillståndsprövning inom dessa områden. Myndighetens uppdrag framgår av

[211] Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens skrivelse *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2020/09443).
[212] Se bl.a. framställning från Försäkringskassan (2018) *Behov av ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2018/05693) och Pensionsmyndighetens framställan om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (VER 2020-53).

förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

Inspektionen för vård och omsorg prövar om enskilda ska ges tillstånd att yrkesmässigt bedriva verksamhet enligt LSS och enligt SoL.[213] Enligt 7 kap. 2 § SoL respektive 6 § LSS kan tillstånd beviljas sökanden om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. För att få tillstånd måste den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt ha förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. I fråga om juridisk person ska prövningen sammantaget avse den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Vidare krävs att sökanden i övrigt bedöms lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Därutöver ska sökanden ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Vid en ändring eller flytt av verksamheten ska nytt tillstånd sökas enligt SoL och LSS.[214]

Inspektionen för vård och omsorg omfattas inte av underrättelseskyldigheten i FUT-lagen eller av LUS.

4.12.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Inspektionen för vård och omsorg

Utredningen har mottagit information om att myndigheten har behov av fler uppgifter från andramyndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor än sådana de i dag kan få del av, för att för egen del bättre kunna säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen. De behov som framförts rör också förutsättningarna att utbyta information på medium för automatiserad behandling. Inspektionen för vård och omsorg har i tre rapporter redovisat nedanstående behov av uppgifter och utökat

[213] Krav på tillstånd finns i 23, 23 a, och 23 b §§ LSS och 7 kap. 1 § SoL.
[214] Formuleringen i de olika bestämmelserna är inte likalydande, men skillnaden har inte tillmätts någon materiell betydelse.

informationsutbyte.[215] Av nedanstående tabell framgår det redovisade behovet.[216]

Tabell 4.9 Inspektionen för vård och omsorgs behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Från	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Uppgifter som lämnas inom ramen för samverkan mot organiserad brottslighet	Myndigheter som omfattas	Omfattas i dag inte av LUS
Uppgifter i arbetsgivadeklaration	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Uppgift om att inkomstdeklaration har lämnats eller saknas	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Beslut om skatterevision samt revisionspromemoria	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Uppgift om anmälan om brott	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL 18 kap. 1 § OSL
Föreläggande i skatteärenden	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Ansökan och beslut om momsregistrering samt uppgifter om redovisningsperiod, uttag samt ingående och utgående moms	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Ansökningar om företrädaransvar	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Uppgifter ur belastnings- och misstankeregister samt andra uppgifter	Polismyndigheten	35 kap. 1 § 6 OSL 35 kap. 3 § OSL

Källa: Utredningens sammanställning av IVO:s framförda behov.

[215] *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare* (IVO 2020-11), *Mot ett datadrivet arbetssätt - En analys av möjligheterna att förenkla ägar- och ledningsprövningen och tillgängliggöra omsorgsregistret* (IVO 2020-12) samt *Analys av regelverket för tillståndsprövning* (IVO 2021–4). Se kapitel 3 för ett referat av rapporterna.

[216] Inspektionen för vård och omsorg har också redovisat behov av uppgifter från Migrationsverket om avslag på ansökningar om arbetstillstånd hos en viss assistansanordnare. Frågan har behandlats i SOU 2021:88 *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* Inspektionen för vård och omsorg har i rapporten *Mot ett datadrivet arbetssätt* också framfört att de behöver uppgifter från Skatteverket för inspektionens tillsyn enligt patientsäkerhetslagen. Vidare har Inspektionen för vård och omsorg framfört att myndigheten behöver få information från kommuner när de uppmärksammar allvarligare brister samt häver eller inte förlänger avtal med privata utförare. Utöver de behov som Inspektionen för vård och omsorg har framfört har också Skatteverket angett att de vill kunna lämna information till Inspektionen för vård och omsorg om Skatteverket till exempel upptäcker vissa fel eller misstänker att stödboende bedrivs utan tillstånd.

Behov av att omfattas av lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet

Inspektionen för vård och omsorg har framfört att myndigheten bör ingå bland de myndigheter som omfattas av LUS. Skälet till detta är att myndigheten har identifierat att organiserad brottslighet förekommer inom området personlig assistans. Lagen möjliggör ett snabbare och mer formaliserat informationsutbyte med flera andra myndigheter samtidigt och synliggör fler risker som myndigheten i dag har små möjligheter att identifiera. Om Inspektionen för vård och omsorg i framtiden kommer att omfattas av LUS får myndigheten också förutsättningar att bli mer träffsäker i sina riskanalyser. Genom ett mer systematiskt och strukturerat samarbete med andra myndigheter kan Inspektionen för vård och omsorgs kompetens stärkas. Myndigheten kommer dessutom på ett bättre sätt kunna bidra med brottsförebyggande information som andra myndigheter behöver för att gå vidare med sina utredningar.[217]

Behov av uppgifter från Skatteverket för lämplighetsprövning vid ansökan om och uppföljning av tillstånd

Uppgifter i arbetsgivardeklaration

Inspektionen för vård och omsorg framför att de behöver få tillgång till uppgifter hos Skatteverket om vilka personer som erhåller lön och andra ersättningar från de företag som bedriver tillståndspliktig verksamhet. Vidare menar myndigheten att de behöver kunna hämta in uppgifter om juridiska personer med kopplingar till dessa verksamheter, såsom närståendebolag och andra bolag där företrädare för tillståndspliktig verksamhet har eller har haft uppdrag. Uppgifterna behövs till exempel för att bedöma företrädarnas kompetens inom ramen för ägar- och ledningsprövningen och ger myndigheten bättre förutsättningar att pröva om de som bedriver verksamhet, eller ansöker om att få starta en verksamhet har tillräcklig kompetens. Uppgifterna har också betydelse för utredningar av bulvanförhållanden och andra fall där personer, som kan vara dömda för brott eller belastas av ekonomisk misskötsamhet, inte är formella före-

[217] Inspektionen för vård och omsorg (2020) *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare* (IVO 2020:11).

trädare för en verksamhet men ändå utövar ett bestämmande inflytande över den.

Inspektionen för vård och omsorg har också behov av att löpande kunna kontrollera om personer som förestår verksamheten, och vars kompetens har betydelse för om verksamheten har förutsättningar att bedrivas med god kvalitet och säkerhet, faktiskt arbetar i verksamheten. En av de viktigaste kvalitetsvariablerna är personalkontinuitet. Om myndigheten får tillgång till uppgifter om vilka personer som har lön från företaget kommer det finnas bättre förutsättningar att kontrollera och följa verksamheters personalomsättning och bemanningsgrad. Uppgifterna skulle kunna jämföras med uppgifter om lön, avdragen skatt och arbetsgivaravgifter i arbetsgivardeklarationerna. Av arbetsgivardeklarationer på individnivå framgår vidare uppgifter om arbetsställe, vilket skulle ge möjlighet att följa förändringar av bemanningsgraden hos en aktör på alla aktuella arbetsställen. Uppgifterna är också viktiga för att på ett tidigt stadium upptäcka verksamheter som har avvecklats eller upphört.

Uppgift om att inkomstdeklaration har lämnats eller saknas

En förutsättning för att få tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL och LSS är att de som bedriver verksamheten sköter sina åtaganden gentemot det allmänna. Inspektionen för vård och omsorg bedömer att inlämnande av inkomstdeklaration är en omständighet med direkt bäring på huruvida åtaganden gentemot det allmänna sköts. I dag får myndigheten endast tillgång till denna uppgift om Skatteverket beslutat om förseningsavgift, vilket innebär att myndigheten går miste om viktig information i många fall. Myndigheten behöver därför tillgång till uppgifter om för sent inlämnad eller ej inlämnad inkomstdeklaration även om förseningsavgift inte beslutats.

Beslut om skatterevision samt revisionspromemoria

Inspektionen för vård och omsorg får i dag endast tillgång till uppgifter från avslutade skatterevisioner. Uppgifter om pågående eller kommande revision, kan enligt Inspektionen för vård och om-

Sid 963(1101)

sorg vara en viktig signal om ekonomisk misskötsamhet i ett tidigt skede. Sådana omständigheter har betydelse vid tillståndsprövning.

Uppgift om anmälan om brott

Inspektionen för vård och omsorg har framfört att när ett skatteundandragande överstiger ett visst belopp (och vissa andra förutsättningar är uppfyllda) har Skatteverket rutiner för att göra en polisanmälan gällande skattebrott. Dessa anmälningar föranleds av skatteundandragande av stora belopp vilket har stor betydelse för Inspektionen för vård och omsorgs ägar- och ledningsprövning. I andra fall påför Skatteverket skattetillägg vilket framgår av beslut som Inspektionen för vård och omsorg kan ta del av. Om myndigheten inte får tillgång till anmälningarna, eller en brottsanmälan inte görs, finns en risk att uppgifter om skatteundandragande av stora belopp inte upptäcks i ägar- och ledningsprövningen.

Föreläggande i skatteärenden

Inspektionen för vård och omsorg har framfört att en del skattebeslut, såsom exempelvis beslut om skönsbeskattning, alltid föregås av föreläggande som kan ha betydelse för ägar- och ledningsprövningen. I dagsläget har myndigheten bara tillgång till offentliga beslut och saknar därför möjlighet att se om ett bolag eller en företrädare mottagit upprepade föreläggande.

Ansökan och beslut om registrering till mervärdesskatt, uppgift om redovisningsperiod, uttag samt ingående och utgående mervärdesskatt

Enligt Inspektionen för vård och omsorg är nekad registrering till mervärdesskatt en viktig signal om att verksamheten kan vara misskött. Uppgifter om mervärdesskatt kan även ge information om att en viss aktör bedriver annan verksamhet än vård- och omsorg som inte är mervärdesskattepliktig. Inspektionen för vård och omsorg uppger att de även behöver uppgifter om mervärdesskatt som är hänförliga till egna uttag (uttag av delägare/närstående till delägare

osv.) av varor och tjänster ur verksamheten. Uppgifterna kan bidra till ett bättre beslutsunderlag vid myndighetens tillståndsprövning.

Ansökningar om företrädaransvar

Företrädare för juridiska personer kan under vissa förutsättningar bli betalningsskyldiga för den juridiska personens obetalda skatter och avgifter. Skatteverket ansöker om företrädaransvar till förvaltningsdomstol. I ansökan preciserar Skatteverket sitt yrkande, bl.a. avseende vilka förfallna skatter och avgifter som ansökan avser. Enligt Inspektionen för vård och omsorg är uppgiften om att en person varit aktuell i ett ärende om företrädaransvar en omständighet som kan ha betydelse för myndighetens ägar- och ledningsprövning.[218]

Behov av ytterligare uppgifter från Polismyndigheten

Av rapporter från bl.a. Brottsförebyggande rådet och Åklagarmyndigheten framgår att det i dag finns ett omfattande problem med organiserad brottslighet inom assistansbranschen.[219] Inspektionen för vård och omsorg framför att kriminella aktörer även söker sig till verksamheter som bedrivs enligt SoL, exempelvis hemtjänst och HVB-hem.[220] För att skyndsamt få information om verksamheter som bedriver personlig assistans eller verksamhet enligt SoL där företrädarna är misstänkta eller dömda för brott har Inspektionen för vård och omsorg därför framfört att myndigheten har behov av uppgifter i Polismyndighetens misstanke- och belastningsregister.[221]

Uppgifter från Polismyndigheten är ofta av stor betydelse för att utestänga oseriösa och kriminella aktörer från välfärdsmarknaden. Information om att en företrädare är misstänkt för eller har begått till exempel bidragsbrott innebär att företrädaren kan vara direkt

[218] Inspektionen för vård och omsorg har också framfört behov att få ta del av uppgifter från Skatteverket för tillsyn enligt patientsäkerhetslagen (2010:659).
[219] Brottsförebyggande rådet (2015) *Intyg som dörröppnare till välfärdssystemet: En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg* (Rapport 2015:8) och Åklagarmyndigheten (2015) *Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning: Probleminventering och rekommendationer* (RättsPM 2015:5).
[220] Hem för vård eller boende.
[221] Inspektionen för vård och omsorg (2020) *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare* (IVO 2020-11).

Sid 96561101

olämplig att bedriva verksamheten. Genom uppgifter från Polismyndigheten kan Inspektionen för vård och omsorg bl.a. få reda på om den misstänkte är delgiven brottsmisstanke och om åtal är väckt eller inte. Informationen skulle göra att myndigheten blir mer effektiv och i större utsträckning kan avslå ansökningar från olämpliga aktörer. Inspektionen för vård och omsorg har därför behov av uppgifter om den tillståndssökande i misstankeregistret och belastningsregistret. Myndigheten har även behov av annan information om tillståndssökande. Även andra uppgifter som finns hos Polismyndigheten kan ha betydelse för ägar- och ledningsprövningen. Detta eftersom Polismyndigheten kan få kännedom om andra missförhållanden eller oegentligheter i en verksamhet som har betydelse för Inspektionen för vård och omsorgs prövning.[222]

Behov av uppgifter från Migrationsverket om avslag på ansökningar om arbetstillstånd hos en viss assistansanordnare

Inspektionen för vård och omsorg behöver bättre tillgång till uppgifter från Migrationsverket när myndigheten har avslagit ansökningar om arbetstillstånd hos en viss assistansanordnare på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter. Uppgifter som Inspektionen för vård och omsorg behöver för sin tillståndsprövning och tillsyn rör assistansanordnare och de personer som söker arbetstillstånd för att arbeta hos assistansanordnare. Enligt Inspektionen för vård och omsorg indikerar signaler om skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter att det finns risk för att assistanordnaren är oseriös. Inspektionen för vård och omsorg har till utredningen framfört att myndigheten vanligtvis inte har kännedom om att sådana beslut fattats och därför inte vet om att sådana beslut finns. En uppgiftsskyldighet för Migrationsverket skulle innebära att Inspektionen för vård och omsorg regelmässigt får tillgång till uppgifterna, som ofta har stor betydelse för myndighetens bedömning.

[222] Inspektionen för vård och omsorg (2020) *Mot ett datadrivet arbetssätt* (IVO 2020-12).

4.12.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Samverkan mot viss organiserad brottslighet

Inspektionen för vård och omsorg omfattas inte av förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

Uppgifter från Skatteverket för lämplighetsprövning vid ansökan om och uppföljning av tillstånd

Inspektionen för vård och omsorg har framfört att det saknas bestämmelser som bryter Skatteverkets sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL.[223] Det innebär att Skatteverket inte kan lämna ut de uppgifter som Inspektionen för vård och omsorg har framfört behövs för lämplighetsprövning vid ansökan om och uppföljning av tillstånd.

Ytterligare uppgifter ur belastningsregistret och uppgifter i misstankeregister från Polismyndigheten

Uppgifter i misstankeregistret och belastningsregistret omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § 6 och 3 § OSL.[224] Inspektionen för vård och omsorg har i dag möjlighet att få ut uppgifter från belastningsregistret men har inte direktåtkomst och kan inte heller inhämta uppgifterna på medium för automatiserad behandling.[225] För att myndigheten ska få del av relevanta uppgifter behöver ytterligare brott räknas upp i den förteckningen över brott som Inspektionen för vård och omsorg har rätt att ta del av genom förordningen (1999:1134) om belastningsregister och att även föreståndare eller verksamhetsansvarig i verksamheter enligt LSS ska omfattas av

[223] Det finns i dag *en* sekretessbrytande bestämmelse som särskilt avser skattekontouppgifter. Den infördes efter en hemställan av Inspektionen för vård och omsorg (se 8 § SdbF). Detta är dock ingen *generell* sekretessbrytande bestämmelse, och bryter således inte 27 kap. 1 § - sekretess i andra fall än just för skattekontouppgifter.

[224] Uppgifterna kan också omfattas av sekretess enligt 18 kap. OSL.

[225] Enligt 20 § andra stycket förordningen (1999:1134) om belastningsregister får Inspektionen för vård och omsorg ha direktåtkomst till registret, dock endast i ärenden om prövotid och återkallelse av legitimation enligt 8 kap. 1, 3 eller 4 § patientsäkerhetslagen, i fråga om den som Inspektionen för vård och omsorg enligt 7 kap. 30 § patientsäkerhetslagen överväger att anmäla till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Bestämmelsen som medger tillgång till belastningsregistret påverkar således inte prövningen enligt SoL och LSS.

reglerna för belastningsregister. Det finns inte någon sekretessbrytande regel som ger Inspektionen för vård och omsorg möjlighet att ta del av uppgifter om personer förekommer i Polismyndighetens misstankeregister enligt förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Uppgifter om avslag på ansökningar om arbetstillstånd hos en viss assistansanordnare från Migrationsverket

Enligt Inspektionen för vård och omsorg finns det vanligtvis inte några hinder för att lämna ut uppgifterna i dag. Det saknas dock regler om att Migrationsverket ska lämna ut sådana uppgifter till Inspektionen för vård och omsorg på eget initiativ. Det bör därför införas en uppgiftsskyldighet för Migrationsverket att till Inspektionen för vård och omsorg anmäla avslag på ansökningar om arbetstillstånd hos assistansanordnare på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter. En sådan skyldighet bör införas i UtlL. Avsaknaden av en uppgiftsskyldighet kan vidare innebära att ett översändande av uppgifter, i den mån det innehåller personuppgifter, är oförenligt med dataskyddsförordningen genom att behandlingen saknar rättslig grund.

5 Informationsutbyte för samverkan vid kontroller av arbetsplatser

5.1 Behov av att identifiera vad som begränsar eller hindrar informationsutbytet

Myndigheter har i olika sammanhang lyft fram att sekretess mellan myndigheter utgör ett problem för att kunna samverka och kontrollera arbetsplatser. Vilka uppgifter som myndigheterna haft behov av att utbyta mellan sig har dock först på senare tid konkretiserats. I promemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet[226] kartläggs vilka uppgifter som myndigheterna anser behöver utbytas.

I den här utredningens uppdrag ingår att analysera det behov av informationsutbyte som berörda myndigheter har framfört för att kunna samverka och kontrollera arbetsplatser mer effektivt i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Utredningen har också i uppdrag att analysera hur ett sådant informationsutbyte skulle kunna regleras. För att kunna föreslå relevanta åtgärder behöver det faktiska hindret för informationsutbytet för samverkan vid kontroll av arbetsplatser identifieras. I kapitlet redovisas därför inte bara det behov som myndigheterna tidigare framfört utan också vad myndigheterna anser utgör det rättsliga hindret för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte. Mot bakgrund av utredningens direktiv koncentreras framställningen i denna promemoria på de uppgifter som behövs vid planeringen, genomförandet och efterarbetet av de myndighetsgemensamma kontrollerna. Det innebär att identifierade behov, som syftar till att stärka de olika myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet var för sig, inte omfattas.

[226] Ds 2021:1.

Sid969(1101)

Underlaget för redovisningen av myndigheterna behov och vad som hindrar informationsutbytet utgår från ovan nämnda promemoria och det underlag som i samband med det arbetet lämnades in till Regeringskansliet. Samverkande myndigheter har därefter, inom ramen för den här utredningens arbete, lämnat kompletteringar och förtydliganden som har inkluderats i redovisningen. Det har också under utredningens arbete framkommit att vissa uppgifter redan kan utbytas inom ramen för befintligt regelverk. Det innebär att vissa av de tidigare redovisade behoven inte längre kvarstår. På samma sätt som i kartläggningen av uppgifter som behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen (kapitel 4) baseras redovisningen på det som myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor själva framfört och reflekterar alltså deras respektive bedömningar.

5.2 Myndighetssamverkan vid arbetslivskriminalitet

År 2017 beslutade regeringen att ge åtta myndigheter i uppdrag att utveckla metoder för myndighetsgemensam kontroll i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.[227] Uppdraget gavs till Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket.

I uppdraget ingick bl.a. att ta fram ett stöd till myndigheterna gällande möjligheter till informationsutbyte inom ramen för gällande sekretesslagstiftning. Arbetsmiljöverket fick ett samordnande ansvar. Regeringsuppdraget avslutades i december 2020 och återrapporterades av Arbetsmiljöverket i samråd med övriga myndigheter.[228] Regeringen har därefter beslutat om fortsatt samverkan mellan myndigheterna på området.[229]

[227] Regeringsbeslut A2017/02422/ARM, A2017/00678/ARM, 2017-12-18). Innan regeringsuppdraget 2018–2020 hade Arbetsmiljöverket ett liknande uppdrag att samordna arbetet mot osund konkurrens (A2014/4479/ARM, 2014-12-22).

[228] Arbetsmiljöverket (2020) *Återrapportering – regeringsuppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.

[229] Regeringsbeslut (dnr A2021/00085, 2021-01-14).

5.2.1 Arbetet inom ramen för samverkansuppdraget mot arbetslivskriminalitet

Av Arbetsmiljöverkets rapport framgår att arbetet har organiserats i dels nationella funktioner, dels regionala delar. I gruppen för nationell myndighetsgemensam styrning och samordning beslutas och planeras arbetet på övergripande nivå. Där fattas det även beslut om samordnade nationella kontroller mot riskbranscher eller observerade fenomen. Den nationella arbetsgruppen för metodstöd ansvarar för att utarbeta de metoder, rutiner och stöd som behövs för uppdraget. En särskild nationell arbetsgrupp har till uppgift att utifrån omvärldsanalys och bedömda risker ta fram kriterier för var och hur kontroller bör genomföras samt att följa upp resultaten av dem. Till detta kommer en nationell arbetsgrupp för intern och extern kommunikation.[230]

Medan det strategiska arbetet beslutas och planeras på nationell nivå sker det operativa arbetet med myndighetsgemensamma kontroller på regional nivå i sju s.k. RMS-grupper (regional myndighetssamverkan). De består av representanter från alla myndigheter utom Ekobrottsmyndigheten och är uppdelade efter Polismyndighetens regionindelning. På de regelbundet återkommande mötena beslutas vilka kontroller som ska göras och vilka myndigheter som ska delta på dessa.

5.2.2 Deltagande myndigheter

Inför de myndighetsgemensamma kontrollerna sker ett nationellt analysarbete där risker bedöms på branschnivå och olika kriterier sätts upp för när det ska bli aktuellt med arbetsplatskontroll. Den konkreta planeringen där olika alternativa kontrollobjekt väljs ut görs därefter regionalt.

Varje myndighet utgår från sina egna befogenheter och uppdrag vid genomförandet av myndighetsgemensamma kontroller. Myndigheterna har också olika befogenheter att agera vid kontroller på arbetsplatser vilket innebär att myndigheterna sinsemellan har varierande förutsättningar för att delta och därmed olika vana av

[230] Arbetsmiljöverket (2020) *Återrapportering – regeringsuppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, s. 1–3.

Sid 971 (1101)

insatser mot olika former av arbetslivskriminalitet. Vid kontrollerna deltar typiskt sett Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket. Dessa myndigheter har en fältkontrollverksamhet att utgå ifrån. Övriga myndigheter har i regel haft en ”back office-funktion” och funnits tillhands under insatserna. Det förekommer också att myndigheter som inte ingår i den organiserade samverkan deltar, exempelvis kommunala myndigheter såsom räddningstjänsten och miljö- och hälsoskyddsenheter eller Kronofogdemyndigheten.[231]

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen gör kontroller i syfte att säkerställa att stöd som myndigheten beslutar om utbetalas till rätt mottagare på korrekt grund. Arbetsgivare som mottar sådant stöd eller anordnare av arbetsmarknadspolitiska program är skyldiga att ge Arbetsförmedlingen tillfälle att granska verksamheten och lämna uppgifter som behövs.[232] När det gäller beslut om lönebidrag, en form av subventionerad anställning för personer med funktionsnedsättning, krävs att myndigheten besöker arbetsplatsen inför beslut. Ett sådant beslut sker i samråd med arbetsgivaren. Besöket syftar huvudsakligen till att bedöma den arbetssökandes arbetsförmåga i relation till arbetsplatsens förutsättningar men ger också en generell bild av arbetsgivaren. Föranmälda besök görs också under tiden personen arbetar hos den arbetsgivare som får stödet för att stämma av att det fungerar bra för personen som är anställd. Arbetsförmedlingen har emellertid inte något uttalat stöd för att göra kontroller i form av oanmälda besök.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket genomför inspektioner på arbetsplatser i syfte att kontrollera hur väl man följer arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen, regler om olika produkter och regler om utstationering. För

[231] Arbetsmiljöverket (2020) *Återrapportering – regeringsuppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, s. 3.

[232] Se t.ex. 31 § förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb, 47 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och 32 § förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

att utföra tillsyn har Arbetsmiljöverket rätt att få de upplysningar, handlingar och prov som behövs och kan även påkalla undersökningar.[233] Inom denna ram faller emellertid inte att inhämta uppgifter enbart baserat på en begäran från en annan myndighet.

Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet med uppdrag att bekämpa ekonomisk brottslighet. Uppdraget omfattar bl.a. brottsförebyggande arbete avseende ekonomisk brottslighet samt utredning och lagföring av ekonomiska brott. Det brottsförebyggande arbetet bedrivs i samverkan med andra myndigheter, näringslivet, branschorganisationer och den finansiella sektorn. I det brottsförebyggande uppdraget ingår att tillhandahålla viss information om ekonomisk brottslighet till andra aktörer och allmänheten. De misstankar om brott som Ekobrottsmyndigheten utreder är bl.a. bokföringsbrott, skattebrott, vissa typer av bedrägerier och penningtvättsbrottslighet i näringsverksamhet. Andra anmälningar, t.ex. om misstänkta arbetsmiljöbrott handläggs vid Åklagarmyndigheten. Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet bedrivs vid polisoperativa enheter. Myndigheten deltar i dag inte vid arbetsplatsbesök.

Försäkringskassan

I Försäkringskassans uppdrag ingår att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott. För att utreda rätten till ersättning genomför Försäkringskassan kontrollutredningar. Försäkringskassan har rätt att besöka den enskilde i hemmet eller på dennes arbetsplats om det behövs för att kunna bedöma rätten till en ersättning.[234] Syftet med besöket ska vara att träffa den enskilde. Besök får också användas som en kontrollåtgärd vid generellt eller stickprovsmässigt inriktade insatser utan individualiserad prövning i det särskilda ärendet. Det innebär att Försäkringskassan

[233] Se 7 kap. 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160), 21 § arbetstidslagen (1982:673) och 36 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen).
[234] Det gäller alla ersättningar som omfattas av 110 kap. 14 § p. 2 SFB.

har möjlighet att besöka personer som under en viss period har en viss ersättning.[235]

Hembesök och arbetsplatsbesök genomförs i en del kontrollutredningar. Om det är motiverat ur utredningssynpunkt får ett hem- och arbetsplatsbesök som Försäkringskassan gör vara oannonserat.[236]

Försäkringskassan får emellertid inte göra observationer av den försäkrade utan att denne vet om det eller vidta andra åtgärder som har karaktären av spaningsverksamhet.[237]

Jämställdhetsmyndigheten

Jämställdhetsmyndigheten ansvarar bl.a. för nationell samordning av arbetet mot människohandel för alla ändamål. Vidare ansvarar myndigheten för att utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer på området. I arbetet ingår att bistå myndigheter med metodstöd och kompetensutveckling. Myndigheten leder ett nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel (NMT). Andra deltagande aktörer är socialtjänster, Polismyndigheten, hälso- och sjukvården, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket, Arbetsmiljöverket och Skatteverket. Arbetet har till syfte att stärka samhällets insatser mot prostitution och människohandel för alla ändamål.

Jämställdhetsmyndigheten hanterar inte individärenden och har i normalfallet inga uppgifter om enskilda personer eller deras personliga förhållanden. Myndigheten driver en stödtelefon dit yrkesverksamma kan vända sig för stöd i ärenden som rör olika former av människohandel och delfinansierar regionkoordinatorer som arbetar inom socialtjänsten för att stärka och stödja yrkesverksamma i denna typ av ärenden. Regionkoordinatorer har varit med vid vissa myndighetsgemensamma kontroller för att säkerställa att brottsofferperspektivet tillvaratas och se till att utsatta får stöd.

---

[235] Prop. 1996/97:121 *Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen*, s. 32.
[236] Prop.1996/97:121, s. 30.
[237] Prop. 1996/97:121, s. 31.

Migrationsverket

Migrationsverket prövar ansökningar från personer som vill bosätta sig i Sverige, komma på besök, söka skydd undan förföljelse eller ha svenskt medborgarskap.

Migrationsverket saknar befogenheter att genomföra fysiska kontroller såsom inspektioner på arbetsplatser eller liknande. Däremot samverkar myndigheten vid genomförandet av myndighetsgemensamma kontroller och bistår de myndigheter som genomför kontrollerna med eventuell information. Migrationsverket tar även in vissa uppgifter i samband med handläggning av olika sorters ansökningar och ärenden. Vad gäller arbetstillstånd tas uppgifter in om den aktuella anställningen, såsom lön och andra anställningsvillkor. Migrationsverket kan också inhämta information om arbetsgivaren, särskilt när ärendet rör arbete inom en bransch där det är känt att missbruk av regelverket och utnyttjande av arbetstagare kan förekomma. Sådana uppgifter kan exempelvis avse verksamhetens art och omfattning, rörelsens omsättning och resultat samt uppgifter rörande taxering. Uppgifterna används för att kunna bedöma huruvida det handlar om en aktiv verksamhet med möjlighet att anställa ytterligare personal. Det förekommer också att uppgifter rörande arbetsgivare tas in under tiden ett arbetstillstånd gäller, framför allt för att kontrollera att lönekraven är uppfyllda.

Polismyndigheten

Till Polismyndighetens uppgifter hör bl.a. att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal. Det finns flera exempel på verksamhet där polisen inte utreder brott utan finns på plats för att själva upptäcka eller förebygga brottslig verksamhet. Exempel på detta är krogkontroller, trafikkontroller och utlänningskontroller. Dessa tre exempel kan samtliga utföras tillsammans med andra myndigheter, där var och en ansvarar för att göra sina kontroller utifrån relevanta regelverk.

Inre utlänningskontroll genomförs främst för att kontrollera att utlänningar inte vistas eller arbetar i Sverige utan tillstånd, samt för att efterspana personer för vilka det finns ett beslut om avvisning

eller utvisning som ska verkställas. Hur och när polisen kan utföra inre utlänningskontroll styrs av 9 kap. 9 § UtlL. Vid en sådan kontroll ska det i regel finnas grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig i Sverige eller om det annars finns särskild anledning till kontrollen. Polismyndigheten får vid en utlänningskontroll granska pass och andra handlingar som visar en persons rätt att uppehålla sig i landet. Vid kontroller av arbetsplatser i bedömda riskbranscher ska arbetsgivaren också tillhandahålla vissa handlingar och upplysningar, samt ge tillträde till arbetsplatser och lokaler.

Polismyndigheten bistår också andra myndigheter vid kontroller i form av s.k. handräckning. Polismyndigheten kan i samband med det göra inre utlänningskontroll.

Skatteverket

Skatteverkets beskattningsverksamhet ska fastställa och ta ut skatter, socialavgifter och andra avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas. För att kontrollera att kravet på att använda kassaregister inom kontanthandeln och att skyldigheter avseende personalliggare i vissa branscher fullgörs har Skatteverket möjlighet att genomföra tillsyn och kontrollbesök.[238]

Kravet på kassaregister inom kontanthandeln innebär att majoriteten av de som säljer varor och tjänster mot kontant betalning (vilket även innefattar betalning med exempelvis kontokort) måste använda ett certifierat kassaregister och alltid ta fram ett kvitto som erbjuds kunden. Skatteverket kan, i syfte att kontrollera detta, göra oanmälda kontrollbesök hos näringsidkaren.

Kravet på personalliggare i vissa branscher omfattar restaurangverksamhet, tvätteriverksamhet, fordonsserviceverksamhet, livsmedels- och tobaksgrossistverksamhet, kropps- och skönhetsvårdsverksamhet samt byggverksamhet. En personalliggare ska föras löpande och förvaras i verksamhetslokalen. På så vis ger den en ögonblicksbild av vilka som är verksamma på arbetsplatsen. Syftet är

[238] Enligt uppgift från Skatteverket deltar inte folkbokföringsverksamheten i de myndighetsgemensamma kontrollbesök som sker inom ramen för nu aktuell samverkan. Om reglerna för folkbokföringens kontrollbesök utvidgas, vilket föreslås i SOU 2021:57, skulle det kunna bli aktuellt att delta då det förekommer att personer är bosatta/folkbokförda på arbetsplatser. Det kan innebära att även folkbokföringsverksamheten på sikt kan få liknande behov av att dela information som beskattningsverksamheten.

att minska skattefusk och skatteundandragande samtidigt som personalliggaren bidrar till bättre underlag för Skatteverkets övriga kontrollverksamhet. När Skatteverket gör kontrollbesök med stöd av lagstiftningen är det dokumentationsskyldigheten som kontrolleras. Personalliggare i byggbranschen måste föras elektroniskt, medan företag i övriga branscher även kan föra personalliggare i pappersform.

5.2.3 Arbetsplatsbesök i praktiken

Ett typisk myndighetsgemensamt kontrollbesök inleds med att deltagande myndigheter samlas på en i förväg bestämd plats, varpå polisen först säkrar arbetsplatsen. Polisen har möjlighet att hålla kvar personer som försöker lämna arbetsplatsen när representanter för övriga myndigheter anländer. Typiskt sett anländer ungefär 15 myndighetspersoner till en arbetsplats vid en myndighetsgemensam kontroll. På plats agerar varje myndighet utifrån de befogenheter och det uppdrag respektive myndighet har. I juridisk mening sker alltså flera olika kontroller parallellt – exempelvis en arbetsmiljöinspektion, en utlänningskontroll, en kontroll av personalliggare osv. I samband med kontroller kan misstanke väckas om annan brottslighet eller andra oegentligheter. Exempelvis kan Polismyndigheten upptäcka sådant som väcker misstankar om flera olika brott som annars kanske hade gått oupptäckta.

Efter en kontroll arbetar respektive myndighet vidare med det som de uppdagat och som behöver vidare hantering. I detta skede är processerna i stort sett parallella utifrån respektive myndighets ansvarsområden. När beslut fattas, vilket kan ske efter olika lång tid beroende på ärende och myndighet, är de typiskt sett offentliga och kan lämnas ut till de andra samverkande myndigheterna.

5.3 Situationer när svårigheter att utbyta information aktualiseras

Under arbetet med promemorian Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet tillfrågades de samverkande myndigheterna om vilka de viktigaste utmaningarna var.[239] I princip samtliga myndigheter

[239] Ds 2021:1 *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet*, s. 52–55.

lyfte fram att informationsöverföring mellan myndigheterna generellt sett varit den största, eller en av de största, utmaningarna att hantera vid samverkan. I promemorian redovisades på ett övergripande plan olika situationer där svårigheter att utbyta information aktualiserats. De nämnda situationerna beskrivs nedan.

Lämnande av tips inför kontroller

En av de situationer där myndigheterna har framfört att det finns svårigheter att utbyta information är vid planeringen av myndighetsgemensamma kontroller. Myndigheternas representanter har behov av att kunna diskutera vilka arbetsplatser som den egna myndigheten har intresse av att kontrollera. Enligt de samverkande myndigheterna begränsas i dag förutsättningarna för sådan planering av gällande sekretessbestämmelser och tillämpningen av dessa. Det medför att vissa myndigheter inte lämnar tips till övriga inför gemensamma kontroller, medan andra anser sig kunna utbyta information. I nuläget är det huvudsakligen Polismyndigheten och Arbetsmiljöverket som lämnar tips till RMS-grupperna.[240]

Myndigheterna beskriver i underlag som utredningen har tagit del av att det saknas möjligheter att föra en öppen dialog om vilka arbetsplatser som bör besökas. Vidare beskrivs att det kan finnas olika uppfattningar inom RMS-grupperna om var kontroller bör göras. Flera myndigheter kan emellertid inte, med hänvisning till sekretess, uppge varför de prioriterar kontroll av en viss arbetsplats framför andra. Det förekommer också att Polismyndigheten inte vill att kontroller genomförs på platser där spaning bedrivs av andra skäl, samtidigt som Polismyndigheten inte kan berätta för övriga myndigheter att det är anledningen. Sammantaget försvårar dessa förhållanden möjligheterna att på ett effektivt sätt göra ett lämpligt urval av kontrollobjekt. Att det är svårt att i förväg utbyta information mellan myndigheter får olika konsekvenser för olika myndigheter. Exempelvis kan Arbetsmiljöverket i stor utsträckning delta i en kontroll utan att känna till några närmare detaljer om varför arbetsplatsen är intressant. Samtidigt kan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan

[240] Arbetsmiljöverket (2020) *Beskrivning av sekretessproblematik vid uppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensamma kontroller för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet* (2020/026643), s. 4.

inte delta utan särskilda skäl, vilket förutsätter att de fått närmare uppgifter om arbetsplatsen i förväg.

Under gemensamma kontroller

En annan situation är genomförandet av kontrollen. I denna fas förekommer det praktiska problem, exempelvis att arbetsgivaren behöver besvara samma fråga flera gånger. Detta eftersom myndigheterna inte kan lämna ut arbetsgivarens svar till varandra. I de fall myndigheterna delar upp sig mellan olika arbetsplatser under en dag kan de typiskt sett inte utbyta informationen efteråt, när erfarenheter från insatserna ska summeras. Även i de fall där en uppgift potentiellt skulle kunna överlämnas till en annan myndighet finns svårigheter. Det beror på att den myndighetsperson som inhämtar informationen redan vid kontrolltillfället behöver bedöma om en uppgift är värdefull för en annan myndighet, om den omfattas av sekretess och om uppgiften kan lämnas över till den andra myndigheten, samt på vilket sätt uppgiften i så fall skulle kunna lämnas över. Detta är tidskrävande och svårt att hantera vid fältarbete. Överlämnandet av information är i dag beroende av att det görs en sekretessbedömning avseende varje enskild uppgift, vilket upplevs som besvärligt med tanke på att det inte är säkert att de som genomför kontrollerna har den juridiska kunskap som behövs.

Resultaten av kontroller

Vid kontrollerna förekommer situationer där de deltagande myndigheterna upptäcker förhållanden som indikerar överträdelser av beslut eller regelverk som någon annan myndighet än de som deltar bör undersöka. Sådana indikationer bedöms vara relativt vanliga, men kan variera i konkretion. Det förekommer att dessa förhållanden, till följd av rådande regelverk och dess tillämpning, inte kommer till rätt myndighets kännedom.

I de fall där en myndighet har fattat ett beslut kan sådan information generellt sett lämnas. Det kan dock ta lång tid och mycket av den information som kan framkomma vid en kontroll är sådan att den kan förhindra felaktiga beslut hos en annan myndighet om uppgiften lämnas på ett väsentligt tidigare stadium.

Sid 979(1101)

5.4 Närmare om myndigheternas behov av uppgifter vid planering, genomförande och efterarbete

I promemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet bearbetades underlaget från myndigheterna i syfte att identifiera situationer där behov av information uppkommer, och vilken typ av information det är frågan om. I promemorian identifierades två huvudsakliga grupper av informationsöverföring: sådan som i en mer direkt mening syftar till planering, genomförande och efterarbete rörande myndighetsgemensam kontroll och sådan som är avsedd att stärka myndigheternas förmåga att arbeta mot arbetslivskriminalitet i vidare mening. I promemorian framhölls att det i redogörelsen inte gjordes några juridiska överväganden kring exempelvis huruvida en viss bestämmelse är tillämplig eller hur värdet av en informationsöverföring ska vägas emot det intresse sekretessen ska skydda. Vidare framhölls att det var myndigheternas motivering av nyttan med en viss överföring, deras bedömning av vilka regelverk som hindrar överföringen samt vilka regelförändringar som behövs för att möjliggöra överföringen av uppgifter som redovisades i promemorian.[241] I promemorian betraktades underlaget som myndighetsgemensamt. I redovisningen refereras därför till avsändaren som *myndigheterna*. Några skäl att betrakta underlaget annat än myndighetsgemensamt i nu förevarande redovisning finns inte.

Utredningen kan konstatera att redovisningen av vilka uppgifter som behövs har lett till att myndigheterna i flera fall själva har inlett ett utredningsarbete för att bilda sig en bättre uppfattning av vilka rättsliga hinder som finns för att utbyta uppgifter de behöver. Eftersom myndigheterna i ett antal fall dragit slutsatsen att det saknas rättsliga hinder för att utbyta uppgifterna överensstämmer nedanstående redovisning av vilka uppgifter som behövs inte helt med redovisningen i promemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet.

Utredningens uppdrag är att närmare analysera behovet av informationsutbyte för att samverka och kontrollera arbetsplatser. Genomgången av myndigheternas behov i denna promemoria omfattar därför inte de behov som syftar till att stärka de olika myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet var för sig. Nedan återges de behov som lyfts fram av myndigheterna som omfattar

[241] För en närmare beskrivning av hur underlaget bearbetats se Ds 2021:1, s. 74–75.

informationsutbyte vid planering, genomförande och efterarbete rörande den myndighetsgemensamma kontrollen. För att kunna bedöma om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket har det tidigare redovisade behovet av utökat informationsutbyte kompletterats med vad som uppgetts vara det rättsliga hindret för informationsutbytet.

5.4.1 Behov av uppgifter vid planering och genomförande

Behov av uppgifter om att ett företag kan vara besöksvärt vid myndighetsgemensam kontroll

Nedan redovisas behovet av informationsutbyte i samband med kontroller av arbetsplatser som samverkande myndigheter framfört.

Tabell 5.1 Myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring: uppgifter om att ett företag kan vara besöksvärt[242]

Myndighet/-er	Behöver utbyta uppgifter om	Från myndighet/-er	Begränsningar eller hinder för informationsutbytet
Samverkande myndigheter, främst Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket	Inkomna tips	Skatteverket, Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen	27 kap. 1 § OSL 35 kap. 1 § OSL 18 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Misstanke om oegentligheter hos ett företag	Arbetsförmedlingen	28 kap. 12 § OSL
Samverkande myndigheter, främst Skatteverket	Innehåll i arbetstagares anmälan om missförhållanden	Arbetsmiljöverket	28 kap. 14 § OSL
Arbetsmiljöverket	För låg lön eller andra missförhållanden som framkommit vid förlängning av arbetstillstånd	Migrationsverket	37 kap. 1 § OSL

[242] Polismyndigheten har också framfört behov av uppgifter om personer som har företag med F-skattsedel men saknar rätt att vistas i Sverige. Skatteverket har uppgett att det inte finns några hinder att ta del av dessa uppgifter men att det kan behövas bättre och tydligare rutiner inom ramen för den samverkan som sker mellan myndigheterna.

Sid 981(1101)

Myndighet/-er	Behöver utbyta uppgifter om	Från myndighet/-er	Begränsningar eller hinder för informationsutbytet
Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen Polismyndigheten	Vilka arbetsplatser Skatteverket har eller planerar att kontrollera	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Ifall det pågår förundersökning på tillsynsobjekt	Ekobrotts-myndigheten	35 kap. 1 § OSL 18 kap. 1 § OSL
Polismyndigheten, Ekobrottsmyndig-heten	Misstänkta brott och brottsanmälningar som inte omfattas av Skatteverkets skyldighet att anmäla brott	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL[243]
Skatteverket, Arbetsmiljöverket	Risker ur säkerhetssynpunkt	Polismyndigheten	35 kap. 1 § OSL 18 kap. 1 § OSL

Källa: Ds 2021:1, s. 79 och myndighetsgemensamt underlag, lista över identifierade behov av informationsöverföring, 8 maj 2020 samt utredningens egen justering och komplettering.[244]

Tips och uppgifter om misstanke om oegentligheter hos ett företag och att ett företag eller arbetsplats bör kontrolleras

Myndigheterna har framfört att möjligheten att utbyta information om ifall en arbetsplats anses lämplig, och att därmed förlägga en myndighetsgemensam kontroll till arbetsplatsen, är ett av de absolut vanligaste behoven av informationsutbyte. Ett exempel på informationsutbyte som de samverkande myndigheterna framfört behov av gäller misstankar om oegentligheter eller att en myndighet anser att ett företag (med adress, organisationsnummer och namn) är besöksvärt på ett mer allmänt plan. Det kan t.ex. handla om tips som inkommit från allmänheten eller uppgifter som Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten eller Skatteverket har från sin egen verksamhet. Det gäller exempelvis information om svart arbetskraft, utländsk arbetskraft och arbetskraft som saknar tillstånd. Vidare kan det handla om misstankar som uppstått hos Arbetsförmedlingen om andra oegentligheter hos ett företag. Det kan även handla om uppgifter som finns i en arbetstagares anmälan om missförhållanden till

[243] Skatteverket har framfört att myndigheten har rätt att göra anmälningar även om det ligger utanför deras skyldighet att anmäla misstänka brott. Beroende på misstankens straffvärde kan möjligheterna emellertid vara begränsade.
[244] Jfr Ds 2021:1, s. 79–80.

Arbetsmiljöverket. I nuläget är det i princip bara Polismyndigheten och Arbetsmiljöverket som lämnar ut tips till RMS-grupperna.

Uppgifter om för låg lön eller andra missförhållanden som framkommit vid förlängning av arbetstillstånd

Information om att en arbetsgivare betalar för låg lön[245] till arbetstagarna kan ha betydelse för myndigheternas bedömning om huruvida en kontroll av arbetsplatsen är lämplig. I Migrationsverkets verksamhet kan det framkomma uppgifter om undermåliga anställningsvillkor. Det kan handla om uppgifter om för låg lön eller andra oegentligheter som framkommit när Migrationsverket handlagt en förlängning av arbetstillstånd. Arbetsmiljöverket anser att uppgifterna bör skickas automatiskt till Arbetsmiljöverket.

Uppgifter om vilka arbetsplatser Skatteverket har eller planerar att kontrollera

Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen och Polismyndigheten har framfört att de har behov av att få uppgifter om vilka arbetsplatser Skatteverket har kontrollerat eller planerar att kontrollera.[246] Myndigheterna önskar ta del av uppgifterna inför en kontroll, med syftet att göra en selektering utifrån besöksvärda arbetsplatser, dvs. att gå från stickprovskontroller till att göra tillsyn. Uppgifterna omfattas enligt Skatteverket av sekretess och kan därför inte lämnas ut.

Uppgifter om det pågår förundersökning på tillsynsobjekt

Uppgifter om att det pågår förundersökning mot tänkta tillsynsobjekt har betydelse för andra myndigheters kontroller inom sina respektive områden. En uppgift om att förundersökning pågår kan emellertid omfattas av sekretess hos de brottsbekämpande myndigheterna, beroende på i vilket skede förundersökningen befinner sig,

[245] Vid handläggning av ansökan om arbetstillstånd ska Migrationsverket bedöma om 1. anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig och 2. lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (2 § 6 kap. UtlL).

[246] Ekobrottsmyndigheten har framfört att om myndigheten ska delta i ett kontrollbesök så finns samma behov även hos dem.

vilket kan hindra att uppgiften lämnas till samverkande myndigheter.

Uppgifter om misstänkta brott och brottsanmälningar

Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har framfört att upptäckta brott inte alltid anmäls till brottsbekämpande myndigheter av Skatteverket om de inte omfattas av Skatteverkets skyldighet att anmäla brott. Skatteverket har framfört att det finns en möjlighet för myndigheten att anmäla även andra brott än de för vilka det föreligger en anmälningsskyldighet. Möjligheterna är emellertid begränsade eftersom sekretess kan hindra att uppgifter som gäller misstanke om brott, som ligger utanför Skatteverkets skyldighet att anmäla, lämnas till brottsbekämpande myndigheter.

Uppgifter om risker ur säkerhetssynpunkt

Det har framförts att det finns behov av informationsutbyte för att garantera säkerheten för den egna personalen vid de gemensamma kontrollerna. Många myndigheter efterfrågar en öppen dialog, framför allt med Polismyndigheten, om vad man kan förvänta sig i samband med insatsen. Det kan exempelvis vara information om att personer som betraktas som farliga kan befinna sig på platsen. Polismyndigheten har framfört att om det rör sig om information som omfattas av underrättelsesekretess kan Polismyndigheten inte alltid lämna ut informationen till övriga deltagande myndigheter även om det finns en viss öppning för att ge sådan information på ett sätt som inte bryter sekretessen.

Behov av korrekta adress- och personuppgifter eller liknande uppgifter

Nedan redovisas det behov av informationsutbyte i samband med samverkan vid kontroller av arbetsplatser som samverkande myndigheter framfört avseende korrekta adress- och personuppgifter eller liknande uppgifter.

Tabell 5.2 Myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring: korrekta adress- och personuppgifter eller liknande uppgifter inför kontroll[247]

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er	Begränsning eller hinder för informationsutbytet
Samverkande myndigheter, främst Arbetsmiljöverket och Polismyndigheten	På vilken adress en verksamhet bedrivs	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Huruvida en verksamhet pågår eller är nedlagd	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Ägare eller faktiskt företrädare för en verksamhet	Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten	35 kap. 1 § och 18 kap. 1--2 §§ OSL
Samverkande myndigheter, främst Polismyndigheten och Skatteverket	Namn och personnummer i utstationeringsregistret	Arbetsmiljöverket	GDPR
Samverkande myndigheter	Verksamma personer eller företag, från personalliggare	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter, främst Arbetsmiljöverket och Polismyndigheten	Anmälda byggarbetsplatser, inklusive möjlighet att efterfråga visst företag	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL

Källa: Ds 2021:1, s. 79 och myndighetsgemensamt underlag, lista över identifierade behov av informationsöverföring, 8 maj 2020 samt utredningens egen justering och komplettering.[248]

Uppgifter om på vilken adress en verksamhet bedrivs samt om en verksamhet pågår eller är nedlagd

För att en kontroll ska vara framgångsrik är det viktigt att myndigheterna kan identifiera den fysiska plats där verksamheten faktiskt bedrivs. Det kan emellertid vara komplicerat eftersom olika myndigheter kan ha motstridiga uppgifter. Myndigheterna har framfört att det kan finnas svårigheter att lokalisera vissa verksamheter,

[247] Samverkande myndigheter har också framför behov av uppgifter om organisationsnummer i de fall som andra myndigheter endast har en adress. Skatteverket har uppgett att det är möjligt att lämna ut uppgiften från beskattningsdatabasen efter en prövning enligt 2 kap. 5 § SdbL (med stöd i 27 kap. 7 § 2 OSL).
[248] För en närmare redovisning av behovet se Ds 2021:1, s. 79–80.

t.ex. en enskild firma eller restaurangverksamhet. Denna svårighet beror till stor del på att den fysiska plats där verksamheten faktiskt bedrivs inte framgår av de uppgifter från SCB som Arbetsmiljöverket har tillgång till.

Skatteverket är den myndighet som i regel har bäst uppgifter om verksamhetsställe. Detta eftersom Skatteverket bl.a. har tillgång till anmälda adresser för kassaregister och gör egna besök för att kontrollera personalliggare. När det gäller byggarbetsplatser är de ofta lokaliserade på ett annat ställe än där det ansvariga företaget har sin registrerade adress. Därför ska byggherrar anmäla varje byggarbetsplats till Skatteverket innan arbetet startar, som en del av kravet på elektroniska personalliggare i branschen. Skatteverket har därför tillgång till adresser som är knutna till själva verksamhetsstället och inte enbart ett företags registrerade adress. Av kontrollbesöksuppgifter från Skatteverket kan också framgå om en verksamhet är nedlagd. Skatteverket bedömer att man på grund av sekretess saknar möjlighet att lämna ut den korrekta adressen till övriga samverkande myndigheter. Det har därför förekommit att Skatteverket har känt till den korrekta adressen för en verksamhet men inte har kunnat lämna ut den trots att övriga myndigheter har varit på väg att rikta en insats mot fel adress eller mot nedlagda eller flyttade verksamheter.

Uppgifter om ägare eller faktisk företrädare för en verksamhet

Uppgifter om ägare och företrädare finns hos Bolagsverket. Det förekommer dock att avvikande uppgifter om vem som är den faktiska företrädaren finns hos t.ex. Ekobrottsmyndigheten eller Skatteverket. För vissa av myndigheterna har sådan information betydelse. När myndigheterna inte känner till den rätte företrädaren för en verksamhet eller individens kopplingar till andra verksamheter kan det leda till att en insats planeras och riktas mot fel personer. För Arbetsmiljöverket är det viktigast med uppgifter om arbetsgivaren, såsom organisationsnummer och legal ägare.

Uppgifter om namn och personnummer i utstationeringsregistret Sid 986(1101)

Samverkande myndigheter har framfört att de har ett behov av namn och personnummer i utstationeringsregistret[249] inför planering av kontroller. Sådan information spelar också roll för att upptäcka personer som har varit i Sverige så pass länge att de ska beskattas i Sverige. Arbetsmiljöverket har framfört att möjligheten att använda utstationeringsregistret på det sätt som varit avsikten, att kunna följa upp att de utstationerade får sina rättigheter tillvaratagna, försvåras av att övriga myndigheter först behöver begära ut uppgifterna. De aktuella uppgifterna i utstationeringsregistret omfattas inte av sekretess. Arbetsmiljöverkets bedömning är emellertid att det på grund av dataskyddsförordningen inte är möjligt att på eget initiativ lämna ut personuppgifter från exempelvis utstationeringsregistret till andra myndigheter elektroniskt. Detta eftersom det inte är ett uttryckligt ändamål med uppgiftsbehandlingen.

Uppgifter om verksamma personer eller företag från personalliggare

Av det underlag som utredningen har tagit del av framgår att myndigheterna vid kontroller har upptäckt att personer som är registrerade som arbetslösa i själva verket arbetat. Möjligheter att utbyta den här typen av information skulle t.ex. möjliggöra för Arbetsförmedlingen att förhindra felaktiga utbetalningar av lönestöd och aktivitetsstöd. För Arbetsmiljöverkets del skulle utbyte av sådan information innebära att tillsyn enligt arbetstidslagen (1982:673) och utstationeringslagen kan utföras mer effektivt.[250]

[249] I 12 § utstationeringslagen anges att en arbetsgivare ska anmäla en utstationering till Arbetsmiljöverket senast när en utstationerad arbetstagare påbörjar sitt arbete i Sverige. Se SOU 2019:25 *Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet*, s. 210–213 för en närmare beskrivning.

[250] Skatteverket har framfört att det behövs ett tydliggörande av statusen hos en personalliggare. Skälet till detta är att både myndigheter och privata aktörer visar ett stort intresse i att få ta del av uppgifter i personalliggaren och i sin tur använda informationen för sina ändamål. Skatteverket framhåller att systemet med personaliggaren i grunden är ett system som ska ligga till grund för skattekontroll. När uppgifter ur personalliggaren efterfrågas och används från andra aktörer så kan det finnas en risk att uppgifter kan komma att användas för helt andra ändamål än som avses.

Uppgifter om anmälda byggarbetsplatser, inklusive möjlighet att efterfråga uppgifter om visst namngivet företag

Arbetsmiljöverket har framfört att myndigheten har behov av att löpande få ta del av uppgifter från Skatteverket för att hitta verksamma byggarbetsplatser och underentreprenörer i sin tillsyn. Anmälningsplikten till Arbetsmiljöverket och Skatteverket skiljer sig åt på ett sätt som innebär att Skatteverket bör få in fler anmälningar än Arbetsmiljöverket. Skatteverket har framfört att uppgifter om anmäld byggarbetsplats (geografiskt läge) omfattas av sekretess. När det gäller frågor om vilka företag som är verksamma på arbetsplatsen framgår av anmälan till Skatteverket endast uppgifter om vilket företag som är byggherre enligt SFL. Även denna uppgift omfattas av sekretess. Vidare har Skatteverket framfört till utredningen att övriga aktörer, dvs. vilka andra entreprenörer som är verksamma på byggarbetsplatsen, inte framgår av anmälan.

Behov av uppgifter om statligt stöd på arbetsplatsen

Nedan redovisas det behov av informationsutbyte i samband med samverkan vid kontroller av arbetsplatser som samverkande myndigheter framfört. Denna kategori av identifierade behov berör den del av samverkan som handlar om planering och genomförande av kontroll och där det kan vara till nytta om Arbetsförmedlingen kan lämna ut uppgifter om huruvida företag som är verksamma på arbetsplatsen erhåller statligt stöd till andra samverkande myndigheter.

Tabell 5.3 Myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring: uppgifter om statligt stöd på arbetsplatsen

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er	Redovisat hinder för informationsutbytet
Samverkande myndigheter	Personer med arbetsmarknadspolitiska stöd på ett företag	Arbetsförmedlingen	28 kap. 12 §OSL
Samverkande myndigheter	Att ett företag nekats att anställa med stöd och varför	Arbetsförmedlingen	28 kap. 12 § OSL
Samverkande myndigheter	Att ett företag haft stöd för anställning men att beslutet avbrutits och varför	Arbetsförmedlingen	28 kap. 12 § OSL

Sid 988 (1101)

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er	Redovisat hinder för informationsutbytet
Samverkande myndigheter	Att ett företag har praktikplatser eller arbetsträningsplatser	Arbetsförmedlingen	28 kap. 12 § OSL

Källa: Ds 2021:1, s. 79 och myndighetsgemensamt underlag, lista över identifierade behov av informationsöverföring, 8 maj 2020 samt utredningens egen justering och komplettering.[251]

Uppgifter om beslut om arbetsmarknadspolitiska stöd

De samverkande myndigheterna har framfört att det finns ett behov av att Arbetsförmedlingen ska kunna lämna ut uppgifter om det förekommer arbetsmarknadspolitiska stöd hos det företag som ska besökas. Andra uppgifter som behövs är om ett företag nekats stöd för att anställa, uppgifter om att ett företag tidigare haft stöd för en anställning samt uppgifter om att ett företag har praktikplatser eller arbetsträningsplatser. Myndigheterna har också ett behov av att få ta del av motiveringen i enskilda beslut. Därutöver har Polismyndigheten uttryckt ett särskilt intresse av att få ta del av uppgifter om vilka enskilda personer som anställs i ett visst företag med hjälp av statligt stöd. Uppgifterna bedöms kunna bidra med värdefull bakgrundsinformation till övriga myndigheter. Om Arbetsförmedlingen kan lämna ut information om att det finns stöd på en arbetsplats kan det i högre utsträckning möjliggöra att Arbetsförmedlingen kan medverka på plats vid kontroller. Arbetsförmedlingen har uppgett att de efterfrågade uppgifterna omfattas av sekretess och därför inte kan lämnas ut eller på annat sätt röjas av Arbetsförmedlingen.

5.4.2 Behov av uppgifter i efterarbetet av en myndighetsgemensam kontroll

Behov av uppgifter om förhållanden på arbetsplatsen efter kontroll

Myndigheterna har framfört att när en myndighetsgemensam kontroll är genomförd har det typiskt sett framkommit uppgifter som även de myndigheter som inte varit på plats skulle behöva få del av. Nedan redovisas det behov av informationsutbyte i samband med

[251] För en närmare redovisning av behovet se Ds 2021:1, s. 79–80.

Sid 989(1101)

samverkan vid kontroller av arbetsplatser som samverkande myndigheter framfört behöver utbytas efter kontroller.

Tabell 5.4 Myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring: uppgifter om förhållanden på arbetsplatsen efter kontroll

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er	Redovisade hinder för informations-utbytet
Migrationsverket	Vilken arbetsplats som besökts, påträffade brister, tredjelandsmedborgare som arbetat på arbetsplatsen	Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten, Skatteverket	GDPR 27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Att det bor människor i verksamhetslokaler som inte passar som bostad	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Att personal avviker i samband med kontroller (misstanke om att personer inte har rätt att arbeta i Sverige)	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Vilka företag och underentreprenörer som påträffats vid besök på arbetsplatser	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Arbetsförmedlingen	Om en viss anställd fanns på plats vid kontroll	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Arbetsförmedlingen	Person, namn och period från personalliggare kopplat till myndighets-gemensam kontroll	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Uppgift om verksamma på arbetsplatsen	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL

Källa: Ds 2021:1, s. 79 och myndighetsgemensamt underlag, lista över identifierade behov av informationsöverföring, 8 maj 2020 samt utredningens egen sammanställning.[252]

Uppgifter om sådant som framkommit vid kontroll

De samverkande myndigheterna har framfört att det även vid arbetet efter de gemensamma kontrollerna uppstår svårigheter med att få en helhetsbild av insatsen. När en kontroll har genomförts behöver information som framkommit utbytas med de myndigheter som inte

[252] Jfr Ds 2021:1, s. 79–80.

själva har varit med vid besöket. Till viss del kan uppgifter lämnas ut i samband med att myndigheterna fattar olika typer av beslut som vanligtvis är offentliga. Det dröjer dock olika länge innan ett ärende har nått fram till beslut på de olika myndigheterna. Informationen som samlas in vid insatsen skulle behöva utbytas i ett betydligt tidigare skede.

Uppgifter om personnummer för individer som påträffas vid en insats kan, enligt de samverkande myndigheterna, i regel inte lämnas från någon av de myndigheter som deltagit vid kontrollen till de myndigheter som inte varit med på arbetsplatsen. Det gäller även uppgifter om vilka företag och underentreprenörer som påträffats vid besök på arbetsplatser eller uppgifter om tredjelandsmedborgare påträffats på arbetsplatsen. Vidare har myndigheterna framfört att uppgifter om att verksamhetslokaler förefaller användas som bostäder är en indikation på förekomst av arbetslivskriminalitet. Ytterligare ett exempel på uppgifter som myndigheter behöver är information om att personal avviker i samband med kontroller eftersom det kan leda till en misstanke om att personer inte har rätt att arbeta i Sverige.[253]

Arbetsförmedlingen har framfört att myndigheten har behov av uppgifter från personalliggare (person, namn och period) om en viss anställd fanns på plats vid kontroll.

Uppgifter om att en person befunnit sig på en arbetsplats och samtidigt haft hel sjukpenning eller hel sjukersättning kan t.ex. vara en indikation på felaktigheter som kan eller bör kontrolleras av Försäkringskassan.

5.5 Rättsliga begränsningar och hinder för informationsutbyte

5.5.1 Skatteverkets förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser

Såsom framgår av ovanstående inventering har Skatteverket ett antal uppgifter som andra myndigheter har behov av. Skatteverket kan t.ex. ha fått tips eller upptäckt information vid sina egna kontroller som

[253] Migrationsverket har framfört att informationsutbytet ser olika ut i olika regioner. Det skiljer sig åt vad gäller om, på vilket sätt och när myndigheten får information från kontroller. Handläggare inom vissa RMS-grupper får information inför och efter kontroller skriftligt eller muntligt.

Sid 991(1101)

skulle vara av värde att lämna ut till andra myndigheter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser. Skatteverket har framfört att sekretess förhindrar medverkan vid myndighetsgemensam dialog om vilka arbetsplatser som ska besökas. Eftersom Skatteverket ofta har tillgång till relevant information, men inte kan utbyta den med övriga myndigheter, försämras förutsättningarna för att välja rätt kontrollobjekt.

Begränsade möjligheter att tillämpa generalklausulen

Av de uppgifter som är aktuella omfattas merparten av absolut sekretess enligt bestämmelser i 27 kap. OSL. I de flesta fall saknas särskilda sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör ett utlämnande. Det innebär att en prövning av utlämnande i dag får göras enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att den infördes som en direkt följd av att sekretessen mellan myndigheter kom att regleras i lag redan innan heltäckande bestämmelser avseende utbyte av hemliga uppgifter mellan myndigheter var på plats. För att undvika att det uppkom oförutsedda hinder i myndigheternas verksamhet med anledning av sekretess infördes generalklausulen som en sorts ventil. Utgångspunkten för förslaget var att regelmässigt uppgiftsutbyte av hemliga uppgifter mellan myndigheter skulle vara författningsreglerat i särskild ordning. Det är därför bara i undantagsfall och när det kan anses tillräckligt motiverat som generalklausulen kan tillämpas för att möjliggöra regelmässiga utlämnanden. I sådana fall måste den intresseavvägning som ska göras, dvs. den mottagande myndighetens behov av uppgiften i förhållande till det intresse som sekretessen ska skydda, ske på förhand.[254] För att det ska vara möjligt att göra en sådan avvägning på förhand anser Skatteverket att det måste vara fråga om ett fåtal uppgifter där det är tydligt vilket intresse som sekretessen för uppgifterna avser att skydda. Även intresset av att lämna ut uppgifterna måste vara väldefinierat. Skatteverket menar att det med hänsyn till bestämmelsens syfte att undvika oförutsedda hinder ligger i sakens natur att ett regelmässigt uppgiftsutbyte endast kan ske när det finns en avsikt att reglera ett

[254] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 91 och 357. Se även kapitel 2 för en närmare beskrivning.

utlämnande, dvs. att det finns ett pågående arbete att ta fram en reglering. Det är inte tillräckligt att ett behov har identifierats.

Rättslig grund för behandlingen

I de fall där det finns bestämmelser som säger att uppgifter ska eller får lämnas ut har regeringen gjort bedömningen att den behandling av personuppgifter som ett utlämnande innebär är tillåten enligt bestämmelserna i dataskyddsförordningen. Regeringen har i samband med införandet av bestämmelserna i nationell rätt gjort bedömningen att behandlingen ska vara tillåten, antingen för att utlämnandet sker för ett ändamål som ska anses vara förenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlats in, dvs. att behandlingen är förenlig med finalitetsprincipen, eller för att det föreligger förutsättningar att göra ett undantag från principen och att behandlingen därför ska vara tillåten trots att det inte är fråga om förenliga ändamål.[255] Bedömningen av om det föreligger en rättslig grund för en vidare behandling av insamlade uppgifter är en del av bedömningen enligt finalitetsprincipen. Det innebär att i de fall ett utlämnande kan ske med stöd av en bestämmelse i lag eller förordning som säger att uppgifter ska lämnas ut, t.ex. 6 kap. 5 § OSL eller får lämnas ut, t.ex. 10 kap. 27 § OSL så får både finalitetsprincipen och kravet på att det ska föreligga en rättslig grund för behandlingen anses vara uppfyllda.

Uppgifter till Migrationsverket

Migrationsverket har framfört att myndigheten behöver få uppgifter från Skatteverket om vilken arbetsplats som besökts och vilka brister som påträffats. Migrationsverket har ett särskilt behov av uppgifter om tredjelandsmedborgare som arbetat på arbetsplatsen. Skatteverket har uppgett att uppgifterna inte kan lämnas ut av de ovan redovisade skälen. Inte heller kan uppgifterna lämnas ut med stöd av bestämmelsen i 8 b § första stycket SdbF. Enligt bestämmelsen får uppgifter från beskattningsdatabasen lämnas ut till Migrationsverket om det behövs för beräkning eller kontroll av dagersättning. Vilka uppgifter som får lämnas ut begränsas dock i andra stycket.

---

[255] Jfr prop. 2017/18:95 *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning*, s. 47–48 och 55–56.

Uppgifter till Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har framfört att det finns ett behov av att ta del av uppgifter om en viss anställd fanns på plats vid kontrollen samt uppgifter om person, namn och period från personalliggare vid myndighetsgemensamma kontroller. Gentemot Arbetsförmedlingen finns, enligt 8 c § första stycket SdbF, en skyldighet att lämna ut uppgifter från beskattningsdatabasen. Skyldigheten gäller i den utsträckning uppgifterna behövs för beräkning eller kontroll av stöd till vissa arbetsgivare. På samma sätt som gentemot Migrationsverket finns emellertid en begränsning av vilka uppgifter som Skatteverket ska lämna till Arbetsförmedlingen. Uppgifterna som Arbetsförmedlingen efterfrågar kan därmed inte lämnas ut med stöd av bestämmelsen.[256]

Uppgifter till Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten

Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har utryckt vissa behov av uppgifter om misstänkta brott och brottsanmälningar för vilka Skatteverket inte har en reglerad anmälningsskyldighet. Skatteverket har framfört att när det gäller brottsanmälningar kan uppgifter som gäller en misstanke om ett begånget brott lämnas ut med stöd av 10 kap. 24 § OSL om fängelse är föreskrivet för brottet och brottet kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. De efterfrågade uppgifterna kan också i vissa fall lämnas ut med stöd av generalklausulen. Enligt förarbetsuttalanden är det möjligt att i vissa fall tillämpa den för att lämna ut uppgifter även när påföljden av det misstänkta brottet inte kan antas föranleda annat än böter.[257]

Uppgifter till Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket har framfört att de löpande behöver få ta del av uppgifter för att hitta verksamma byggarbetsplatser, underentreprenörer osv. i sin tillsyn. Skatteverket har framfört att om Arbetsmiljöverket får dessa uppgifter från Skatteverket skulle det innebära att Skatteverket lämnar över fler uppgifter än vad lagstiftaren ansett

[256] Se också i avsnitt 5.5.4 avseende den begränsning som sekretessen i 28 kap. 12 § OSL innebär för Arbetsförmedlingens möjligheter att efterfråga uppgifter från andra myndigheter.
[257] Prop. 1983/84:142 *Om ändring i sekretesslagen (1980:100) m.m.*, s. 32.

vara nödvändigt att inkludera i den anmälningsplikt som företag har gentemot Arbetsmiljöverket. Sekretessen hos Skatteverket avser att skydda inte bara en byggherre utan även de som får arbetet utfört. Skatteverket menar därför att intresset av att lämna ut uppgifterna inte kan anses ha företräde framför det intresse som sekretessen avser att skydda och att uppgifterna, som omfattas av sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL, inte kan lämnas ut regelmässigt på Skatteverkets initiativ med stöd av generalklausulen.

5.5.2 Arbetsmiljöverkets förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser

Den ovan gjorda inventeringen av behov av informationsutbyte visar att det finns vissa uppgifter som Arbetsmiljöverket har som andra myndigheter behöver. Det gäller namn och personnummer i utstationeringsregistret, uppgifter i arbetstagares anmälan om missförhållanden och uppgifter som framkommer vid arbetsplatsbesök.

När det gäller uppgifter om namn och personnummer i utstationeringsregistret och uppgifter som framkommer vid arbetsplatsbesök bedömer Arbetsmiljöverket att det inte finns någon sekretessbestämmelse som hindrar att Arbetsmiljöverket lämnar ut uppgifter till samverkande myndigheter. Däremot anses dessa personuppgifter till följd av dataskyddsregleringen inte kunna lämnas ut löpande och elektroniskt då det, enligt Arbetsmiljöverket, inte är ett uttryckligt ändamål med uppgiftsbehandlingen.

I fråga om uppgifter i arbetstagares anmälan om missförhållanden finns det redovisade hindret i 28 kap. 14 § OSL. Av paragrafen framgår att sekretess gäller hos myndigheter som har till särskild uppgift att verka för arbetarskydd i ärende enligt lagstiftningen om arbetsskadeförsäkring, om arbetsmiljön eller om reglering av arbetstid eller annars i ärende om arbetarskydd för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. Vid en sådan myndighet gäller sekretess också för arbetstagares anmälan i ärende om arbetarskydd. Sekretessen för arbetstagares anmälan är absolut och enligt Arbetsmiljöverket kan inte uppgifterna lämnas med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

5.5.3 Polismyndighetens och Ekobrottsmyndighetens förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser

Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten förfogar över ett antal uppgifter som andra myndigheter har uppgett att de har behov av. Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten har framfört att de aktuella uppgifterna omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL. De kan även omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1–2 § OSL beroende på om en förundersökning är inledd och i sådana fall i vilket skede förundersökningen befinner sig.

Det har framförts till utredningen att Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten skulle kunna lämna ut uppgifter i en större utsträckning om det för samarbetet mot arbetslivskriminalitet fanns en likartad lagstiftning som för samverkan mot viss organiserad brottslighet.[258] Uppgifter som i dag kan lämnas ut av Ekobrottsmyndigheten inom ramen för samverkan mot viss organiserad brottslighet är tips om tillsynsvärda objekt, om det pågår förundersökning på tillsynsobjekten, vilka personer som är faktiska företrädare och annan underrättelseinformation kring tilltänkta tillsynsobjekt.[259]

5.5.4 Arbetsförmedlingens förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser

Arbetsförmedlingen har uppgifter om förekomsten av statligt stöd på en arbetsplats som andra myndigheter har uppgett att de har behov av. Arbetsförmedlingen kan inte lämna ut sådana uppgifter då de omfattas av sekretess enlig 28 kap. 12 § OSL. Arbetsförmedlingen har uppgett att det inte är möjligt för myndigheten att bekräfta vilka arbetsgivare som har beviljats lönestöd för vissa anställda om myndigheten inte först har en misstanke om felaktig utbetalning eller annan oegentlighet.[260]

---

[258] Här åsyftas lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, LUS.

[259] Arbetsmiljöverket (2020) *Beskrivning av sekretessproblematik vid uppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensamma kontroller för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet* (2020/026643).

[260] Arbetsförmedlingens svar på frågor om arbetet mot arbetslivskriminalitet (dnr. 2020/0024952).

Bestämmelsen i 28 kap. 12 § OSL har ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att huvudregeln är sekretess. Det finns inte heller något undantag för beslut i ärendet på samma sätt som gäller för stöd vid korttidsarbete (se 28 kap. 12 § andra stycket OSL). Bestämmelsen hindrar handläggare på plats att lämna ut information till övriga myndigheter eftersom utgångspunkten är att sekretess gäller mellan de olika myndigheterna även vid kontroller. Arbetsförmedlingen har emellertid uppgett att generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL kan vara tillämplig i enskilda fall.

5.5.5 Migrationsverkets förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser

Arbetsmiljöverket har redovisat att myndigheten har behov av uppgifter om för låg lön eller andra missförhållanden som framkommit vid förlängning av arbetstillstånd hos Migrationsverket.

Migrationsverket har framfört att sådana uppgifter, om de kan kopplas till en person, omfattas av sekretess enligt 37 kap. 1 § OSL. Uppgifter om arbetsgivaren kan, enligt Migrationsverket, bara lämnas ut om det görs utan koppling till identifierbara arbetstagare. Ett sådant utlämnande av uppgifter om arbetsgivaren kan exempelvis ske till Arbetsmiljöverket om det rör undermåliga arbetsvillkor eller till Skatteverket vid indikationer på s.k. grått företagande.[261] Migrationsverket har emellertid uppgett att sådana uppgifter möjligen kan lämnas ut till andra samverkande myndigheter med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL i enskilda fall.[262]

5.5.6 Särskilt om möjligheten att lämna ut uppgifter om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp ska underrättelse om detta,

---

[261] Arbetsmiljöverket (2020) *Beskrivning av sekretessproblematik vid uppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensamma kontroller för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet* (2020/026643).

[262] Migrationsverket har uppgett att det för ett effektivt informationsutbyte behövs en sekretessbrytande bestämmelse, t.ex. en uppgiftsskyldighet.

Sid 997(1:101)

enligt FUT-lagen, lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet.

Både vid själva kontrollerna av arbetsplatser och i det gemensamma arbetet mer generellt kan situationer uppstå där underrättelser ska lämnas av de myndigheter som omfattas av lagen. I regel överlämnar de flesta av myndigheterna underrättelser om det finns anledning att anta att fel har begåtts i relation till den mottagande myndighetens regelverk. Det har emellertid framförts att det finns skillnader i hur lagen tillämpas vilket i praktiken innebär att vissa myndigheter lämnar mer information andra.[263] De myndigheter som inte omfattas av underrättelseskyldigheten lämnar ut uppgifter med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL i situationer där sådant utlämnande är möjligt.

[263] Ds 2021:1, s. 71.

6 Informationsutbytet mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver förbättras

6.1 Om analysen, bedömningen och det fortsatta arbetet

Utredningen har i uppdrag att göra en översyn av de regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte och bedöma om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket.

I kapitlet redovisar utredningen sin analys av vad som begränsar eller hindrar informationsutbytet och utredningens bedömning av om fler uppgifter kan lämnas inom ramen för det befintliga regelverket eller om det behövs författningsändringar. Utredningens bedömning görs på ett generellt plan. Någon rättslig bedömning av vilka enskilda uppgifter som kan lämnas inom ramen för det befintliga regelverket eller vilka enskilda uppgifter som eventuella författningsändringar bör omfatta redovisas inte. En sådan bedömning kommer göras i samband med förslag på författningsändringar i slutredovisningen. Kapitlet avslutas med en kort beskrivning av utredningens fortsatta arbete.

6.2 Utredningens analys av vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

Under utredningens arbete har ett antal begränsningar och hinder som försvårar ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte framkommit. De framförda orsakerna varierar och bilden av vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet är mångfasetterad. De rättsliga hindren är de mest framträdande. Begränsningar i lagstiftningen är likväl enbart en aspekt bland andra som försvårar informationsutbytet. I vissa avseenden saknas också en tydlig bild av vad i lagstiftningen som utgör hindret.

Parallellt med utredningens arbete har vissa myndigheters tolkning av vilka uppgifter som är möjliga att utbyta utvecklats och behoven har i vissa fall minskat. De redovisade behoven har därför justerats då myndigheterna, efter en närmare rättslig analys, ansett att vissa behov kan tillgodoses redan inom ramen för befintligt regelverk. I flera fall har det också av underlaget framgått att det inte föreligger rättsliga hinder utan att det behövs andra åtgärder för att få till stånd ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte.

De hinder som identifierats kan mot denna bakgrund delas in i tre grupper. Vid sidan av rättsliga hinder handlar det om hinder förknippade med tekniska förutsättningar och hinder kopplade till tillämpningen av regelverket.[264]

6.2.1 Det finns tillämpningsproblem som begränsar de nuvarande möjligheterna till informationsutbyte

Prövningen av om en uppgift kan lämnas ut i enskilda fall kräver många gånger hög individuell kunskap om regelverken

De rättsliga förutsättningarna för informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor styrs av bestämmelser om offentlighet och sekretess samt bestämmelser om hur person-

[264] Se också Brottsförebyggande rådets rapport (2021) *Informationsdelning mellan polis och socialtjänst* (Rapport 2021:2). I studien bekräftas att många aktörer upplever att sekretessen genomgående utgör ett hinder för informationsdelning i det brottsförebyggande arbetet. Rapporten visar en mångfasetterad bild som bl.a. inkluderar kunskapsbrist, osäkerhet och olika tolkningar kring befintlig lagstiftning.

uppgifter ska och får behandlas.[265] Många uppgifter som hanteras inom en myndighet är sekretessreglerade. Vid prövningen av om en sekretessreglerad uppgift är sekretessbelagd i det enskilda fallet ska det ske en prövning utifrån det skaderekvisit som gäller för uppgiften. Om en uppgift är sekretessbelagd ska en prövning om uppgiften ändå kan lämnas ut med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse ske. För att tillgodose myndigheternas informationsbehov finns ett stort antal bestämmelser som gör det möjligt att utbyta uppgifter. Det finns både bestämmelser om uppgiftsskyldighet som med stöd av 10 kap. 28 § OSL bryter sekretess och andra sekretessbrytande bestämmelser. I de fall en uppgiftsskyldighet inte finns är det vanligtvis nödvändigt att göra en bedömning av om en myndighets intresse av att ta del av en sekretessbelagd uppgift hos en annan myndighet väger tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda.

Utöver sekretessregleringen finns det också ett flertal författningar som reglerar på vilket sätt informationsutbytet får ske. Innan ett utlämnande av uppgifter sker måste därför också de begränsningar som följer av regelverket om behandling av personuppgifter beaktas. Bestämmelser om personuppgiftsbehandling finns i olika lagar och förordningar och reglerar på vilket sätt uppgifter kan lämnas ut.

Vem som inom en myndighet ska eller får lämna information till andra myndigheter är inte reglerat i lag.[266] Vid sidan av mer rutinmässigt utlämnande som sker genom digitala tjänster för ändamålet, sker informationsutbyte mellan enskilda tjänstemän som ska bedöma förutsättningarna för att lämna ut informationen. Som framgår ovan är den prövning som ska göras när uppgifter lämnas ut många gånger omfattande och komplex. Det innebär att när en enskild handläggare prövar ett utlämnande behöver denne ha god och bred kunskap både om bestämmelser om sekretess och bestämmelser om personuppgiftsbehandling. I flera fall krävs vid bedömningen dessutom inte bara kunskaper om den egna verksamhetens regelverk. Handläggaren behöver många gånger också ha kunskap

[265] Arbetslöshetskassornas verksamhet ska vid tillämpningen av OSL jämställas med myndigheter vid prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem (2 kap. 4 § OSL, jfr bilagan till OSL).

[266] Prop. 1979/80:2, Del A, s. 362. Myndigheter har emellertid ofta i sin arbetsordning närmare reglerat i vilken utsträckning enskilda tjänstemän ska kunna lämna uppgifter till andra myndigheter och i vad mån uppgiftslämnandet ska ankomma på myndighetens ledning.

om hur uppgifterna, efter de utlämnats, skyddas hos den mottagande myndigheten samt hur uppgifterna får behandlas där, för att göra en riktig bedömning.

Regelverket har med tiden blivit svåröverskådligt

Utredningen kan konstatera att sedan sekretess mellan myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar närmare kom att regleras genom införandet av den numera upphävda sekretesslagen (1980:100), har ett stort antal bestämmelser som gör det möjligt att utbyta uppgifter införts. En stor del av det informationsutbyte som sker för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemet sker med stöd av bestämmelser om uppgiftsskyldighet vilket innebär att bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL blir tillämplig. Enligt bestämmelsen hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter bygger som utgångspunkt på överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och huruvida den mottagande myndighetens behov generellt kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. Det har också införts ett stort antal bestämmelser om hur myndigheter ska få åtkomst till uppgifterna, dvs. genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling. Allt eftersom nya bestämmelser införts har regelverket blivit mer svåröverskådligt.

Det finns utrymme för olika tolkningar av bestämmelserna och begränsad praxis till vägledning

Under utredningens arbete har flera myndigheter framfört att det nuvarande regelverket i många fall ger utrymme för olika tolkningar. Det gäller både om en bestämmelse är tillämplig och vilka närmare uppgifter som i sådana fall kan utbytas. Det kan handla om olika tolkningar inom en myndighet om t.ex. bestämmelsernas räckvidd,

dvs. vilka situationer och vilka uppgifter som sekretessen omfattar.[267] Det kan också handla om att olika myndigheter gör olika tolkningar av lagstiftningen.

Så är fallet när det gäller tolkningen av vilka uppgifter som får lämnas ut med stöd av FUT-lagen. Av bestämmelsen i 3 § framgår att om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Det har till utredningen framförts att det finns en skillnad i hur bestämmelsen tillämpas. Det gör att vissa myndigheter lämnar ut mindre information än andra. Flera myndigheter överlämnar information om det finns skäl att anta att fel har begåtts i relation till den mottagande myndighetens regelverk. En annan tolkning som görs är att information inte ska lämnas såvida det inte finns kännedom om att det faktiskt finns ett beslut som kan vara felaktigt.[268] Ett annat fall är att olika myndigheter gör olika tolkningar i vilka fall LUS kan tillämpas.

En bidragande faktor till att det finns olika tolkningar av när uppgifter kan utbytas mellan myndigheter är att praxis på området är begränsad. En myndighet får överklaga en annan myndighets beslut att inte få ta del av en handling eller på annat sätt få del av en uppgift (6 kap. 7 § andra stycket OSL). Vid tvist mellan statliga myndigheter förs talan hos regeringen. Rätt att överklaga en myndighets beslut att vägra lämna ut en handling eller en uppgift anses föreligga oavsett vilka omständigheter som har anförts som skäl för beslutet. Bestämmelsen bör exempelvis kunna tillämpas när oenighet mellan myndigheter har sin grund i olika uppfattning om huruvida uppgiftsskyldighet föreligger enligt någon lag eller förordning.[269] När det gäller informationsutbyte mellan olika myndigheter är det dock, enligt vad som framkommit i utredningens kontakter med myndigheter, ovanligt att den som nekats information begär att få ett överklagbart beslut från myndigheten.[270]

---

[267] Se t.ex. Arbetsförmedlingen (2019) *En fråga om okunnighet, otydlighet och orimlighet – En analys av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om arbetsförmedling* (Af-2019/0021 5365).
[268] Se också Ds 2021:1, s. 71.
[269] Prop. 1981/82:186 *Om ändring i sekretesslagen (1980:100), m.m.*, s. 60.
[270] Jfr Brottsförebyggande rådets rapport (2021) *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis, i brottsförebyggande arbete med barn och unga* (Rapport 2021:1).

Sid 1003(1101)

Ett skäl till att myndigheter inte begär ett överklagbart beslut och därefter överklagar beslutet kan vara att det ofta handlar om snabba utlämnandefrågor där det sällan finns tid att invänta en överklagandeprocess. Behovet av uppgifterna kan hinna bli inaktuellt innan beslutet kommer. I förlängningen innebär det att vägledning i form av praxis uteblir.

Tillämpningsproblem tillsammans med det personliga straffansvaret begränsar och hindrar informationsutbyte

Att bryta mot ett förbud att lämna ut sekretessbelagda uppgifter är, med vissa undantag, straffsanktionerat. I 14 kap. 2 § första stycket OSL finns en hänvisning till brottsbalken (1962:700). Den som röjer en uppgift, som denne är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, kan dömas för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år.[271]

Inför rutinmässigt utlämnande av uppgifter genom digitala tjänster görs vanligen en omfattande rättslig analys. Därefter kan utlämnandet ske kontinuerligt utan att nya analyser behöver göras. För andra situationer än sådana rutinmässiga digitala utlämnanden, har utredningen konstaterat att prövningen av om en uppgift kan lämnas ut många gånger kräver att en enskild handläggare har hög individuell kunskap om flera olika regelverk. Det har därutöver konstaterats att regelverket delvis blivit svåröverskådligt och komplicerat.

Det är därför viktigt att enskilda tjänstemän som under straffansvar prövar frågor om utlämnande, får väl underbyggd vägledning i sitt beslutsfattande. När det finns utrymme för olika tolkningar av bestämmelserna, och praxis är begränsad, leder det till en osäkerhet för de enskilda tjänstemän som prövar frågan. I sådana situationer finns det en risk att många handläggare tillämpar regelverket mer restriktivt än vad som är nödvändigt för att hålla sig inom lagens ram med säkerhetsmarginal.

Utredningen anser att ovan beskrivna tillämpningsproblem begränsar och kan hindra ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte.

[271] 20 kap. 3 § brottsbalken.

6.2.2 Det finns tekniska hinder som begränsar de nuvarande möjligheterna till informationsutbyte

Det nuvarande informationsutbytet begränsas av otillräcklig digital infrastruktur

Målet för digitaliseringspolitiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.[272] För myndigheter och kommuner har regeringen ambitionen att digitaliseringen ska kunna bidra till en effektiv offentlig sektor med hög kvalitet. En förutsättning för att åstadkomma det är en innovativ och samverkande förvaltning som sätter användaren i centrum.[273]

Regeringen beslutade under 2020 att förlänga uppdragen om att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte[274] och ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen.[275] Uppdragen utförs av flera myndigheter i samverkan, Bolagsverket, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Lantmäteriet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Riksarkivet, Försäkringskassan samt Skatteverket. Arbetet leds av Myndigheten för digital förvaltning. Regeringen och SKR inledde under 2020 ett gemensamt arbete för att etablera en process mellan staten, kommuner och regioner för utveckling och införande av en långsiktigt hållbar digital infrastruktur till stöd för välfärden.

I sammanhanget kan även arbetet med att ta fram en digital samarbetsplattform för offentlig sektor nämnas. Arbetet har bedrivits inom ramen för eSam där medlemmarna samverkar för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Det handlar om att underlätta för privatpersoner och företag, och att använda myndigheternas gemensamma resurser på ett effektivt sätt.

När det gäller arbetslöshetskassorna använder de ett gemensamt ärendehanteringssystem i ärenden om ersättning. Ärendehanteringssystemet utvecklas och förvaltas av arbetslöshetskassornas serviceorganisation Sveriges a-kassor.

Under utredningsarbetet har det framkommit att det, utöver det arbete som redan bedrivs och processer som är igång, på flera håll

---

[272] Prop. 2011/12:1 utg.omr. 22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87.
[273] Jfr. *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi* (N2017/03643/D).
[274] Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte (I2019/03306).
[275] Uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen (I2019/03307).

Sid 1005(1101)

finns ytterligare behov av tekniska lösningar som möjliggör elektroniskt utbyte av uppgifter i större utsträckning än vad som sker i dag. Avsaknad av digitala lösningar mellan vissa av de berörda aktörerna innebär att uppgifter som behövs och som får lämnas ut ändå inte utbyts. Det finns således alltjämt hinder som är hänförliga till myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas digitala infrastruktur.

6.2.3 Det finns rättsliga hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Avsaknaden av tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser hindrar att uppgifter av betydelse utbyts i tillräcklig omfattning

De befintliga sekretessbrytande bestämmelserna har utformats utifrån en avvägning mellan den enskildes personliga integritet och det allmännas intresse av ett effektivt informationsutbyte. Det handlar här om bestämmelser som bryter sådan sekretess som skyddar enskilda. Flera sekretessbrytande bestämmelser är generella och ger stor potential för myndigheter utifrån det tänkta användningsområdet. Bland de behov av utökat informationsutbyte som framförts av myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor finns emellertid ytterligare behov av uppgifter som får anses vara nödvändiga att utbyta för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag. Med nuvarande sekretessbrytande bestämmelser kan uppgifterna ändå inte utbytas. Orsakerna till detta är flera och beskrivs nedan.

Generalklausulens tillämpningsområde är för begränsat

Informationsutbytet mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor sker i dag med stöd av sekretessbrytande regler som medger utlämnande av uppgifter mellan de olika aktörerna. Ofta har dessa regler en anknytning till olika ärenden. Det har framförts till utredningen att också information utan anknytning till ärenden behöver kunna utbytas i större utsträckning. Sådan information utbyts i dag genom att tillämpa generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Generalklausulen medger att uppgifter utbyts i situationer där det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas ut har

företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Bestämmelsen var tänkt att fungera som en ventil för informationsutbyte i fall där det inte finns andra tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser. I förarbetena uttalas att generalklausulen bygger på att ett rutinmässigt uppgiftsutbyte av sekretessbelagda uppgifter i regel ska vara särskilt författningsreglerat. I de undantagsfall när rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat men likväl kan anses tillräckligt motiverat måste den intresseavvägning som ska göras enligt generalklausulen ske på förhand och den behöver inte avse prövning av individuella fall.[276]

Kartläggningen av behovet av uppgifter för att säkerställa beslutsunderlag (kapitel 4) och behovet av informationsutbyte för att samverka och kontrollera arbetsplatser (kapitel 5) visar att det finns uppgifter där sekretessen bör brytas på grund av att intresset av att uppgifterna lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Utredningen anser att generalklausulens tillämpningsområde, som kan begränsa ett rutinmässigt uppgiftsutbyte i vissa fall, utgör ett hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte. Detta även om den i undantagsfall kan användas för rutinmässigt utbyte när det är tillräckligt motiverat. Det innebär att myndigheterna, vars uppdrag många gånger förutsätter ett informationsutbyte med andra myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, inte kan leva upp till dagens förväntningar på effektivitet.

Såsom nämnts ovan kräver en tillämpning av generalklausulen att det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda för att en sekretessbelagd uppgift ska få lämnas ut. Det medför svåra intresseavvägningar i det enskilda fallet. Regelverket om offentlighet och sekretess är utformat på ett sådant sätt att samma uppgifter som skyddas av stark sekretess i en verksamhet kan vara offentliga i en annan. Det gäller t.ex. för vissa uppgifter som skyddas av sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL och som finns i beskattningsverksamheten hos Skatteverket. Vid den intresseavvägning som ska ske enligt generalklausulen ska hänsyn bl.a. tas till i vilken utsträckning uppgiften är skyddad hos den mottagande myndigheten.[277] Det innebär att tämligen harmlösa uppgifter i vissa fall ändå inte kan

[276] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 327. Se kap. 2 för en närmare beskrivning.
[277] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 91.

Sid 1007(1101)

lämnas ut med stöd av generalklausulen. Detta då de förekommer i ett sammanhang som skyddas av stark sekretess och efter ett utlämnande blir offentliga eller kommer att omfattas av en svagare sekretess.

Bestämmelser om uppgiftsskyldigheter är i vissa fall för detaljerade

Mycket av det informationsutbyte som görs i dag har inte sin grund i generalklausulen, utan i olika bestämmelser om uppgiftsskyldighet som gäller för respektive myndighet, kommun och arbetslöshetskassa. Dessa uppgiftsskyldigheter varierar i konkretion. Vissa bestämmelser om uppgiftsskyldighet innehåller detaljerade uppräkningar om vilka uppgifter som mottagande myndighet får ta del av.

I kontakter med utredningen har flera myndigheter framhållit att arbetet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen begränsas av sådana uppräkningar. Det gör att uppgiftsskyldigheterna i vissa fall avgränsas på ett sätt som hindrar att uppgifter som är nödvändiga i t.ex. ett ärende lämnas ut trots att det borde anses motiverat ur integritetshänseende att lämna dessa.

Uppgifter behöver i större utsträckning få lämnas på eget initiativ

Många bestämmelser som bryter sekretess anger att en uppgift ska lämnas på en annan myndighets, kommuns eller arbetslöshetskassas begäran. Ett vanligt problem i samband med informationsutbyte är dock att en myndighet inte alltid har kännedom om att en annan myndighet har uppgifter som skulle vara av betydelse för den förstnämnda myndigheten. Det innebär att frågan om på vems initiativ uppgifter bör lämnas aktualiseras. Vissa bestämmelser är utformade så att uppgifter endast får lämnas på begäran. Det kan då gälla såväl offentliga som sekretessbelagda uppgifter. Det har framförts att det saknas bestämmelser som gör det möjligt för utlämnande myndighet att på eget initiativ lämna ut fler uppgifter.

I kartläggningen har också behov lyfts fram som avser att vissa myndigheter regelmässigt behöver få en signal från andra myndigheter om att uppgifter av betydelse finns hos de senare. I vissa fall synes behoven ha sin grund i överväganden om resurseffektivitet, dvs. att det är mer effektivt om den myndighet som förfogar över uppgifter på eget initiativ underrättar den behövande myndigheten.

Det har också samband med att varje verksamhet och varje handläggare i första hand har ansvar för den egna verksamhetens uppdrag. Det fordrar resurser och god överblick av vad som är av intresse även för andra än den egna verksamheten för att handläggare själva ska kunna ta ett gemensamt ansvar även för det som ligger utanför det egna arbetsområdet. Det framförda behovet kan således avse författningsändringar som innebär att det införs en uppgiftsskyldighet för den myndighet som förfogar över uppgiften.

Det nuvarande informationsutbytet begränsas alltså av att uppgifter inte kan eller ska lämnas på eget initiativ i tillräcklig utsträckning.

Regelverk om hur personuppgifter får behandlas hindrar att uppgifter av betydelse utbyts i tillräcklig omfattning

På samma sätt som de befintliga sekretessbrytande bestämmelserna har bestämmelser om när personuppgifter får behandlas utformats med beaktande av den enskildes personliga integritet. Av kartläggningen framgår att förutsättningarna att utbyta uppgifter som redan i dag får utbytas med stöd av sekretessbrytande bestämmelser, i vissa fall inte kan utbytas elektroniskt vare sig genom t.ex. e-post eller med stöd av digitala tjänster för utlämnande. Det innebär att informationsutbytet många gånger måste ske genom att handläggare skickar vanlig post eller ringer till varandra. Utformningen av myndigheternas registerlagstiftningar hindrar och begränsar i de fallen att informationsutbytet sker på ett effektivt sätt.

6.3 Utredningens bedömning

6.3.1 Fler uppgifter kan utbytas inom ramen för det befintliga regelverket

Bedömning: Utredningen anser att fler uppgifter kan utbytas inom ramen för nuvarande lagstiftning. Nuvarande rättsliga möjligheter till informationsutbyte utnyttjas inte fullt ut på grund av tekniska begränsningar och hinder kopplade till problem vid tillämpningen av regelverket.

Skälen för utredningen bedömning: Utredningen anser att med bättre tekniska lösningar, stärkt stöd till handläggare och mer vägledning av praxis kan fler uppgifter utbytas inom ramen för nuvarande lagstiftning.

Med bättre tekniska lösningar kan fler uppgifter utbytas

Utredningen kan konstatera att digitaliseringen av informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor är av stor betydelse för deras respektive verksamhet i allmänhet och möjligheterna att säkerställa korrekta beslutsunderlag i synnerhet. Det gäller också för samhället i stort, då effektivare informationsutbyte innebär effektivitetsvinster. Digitaliseringen har också betydelse för det kvalitativa utfallet. Det är därför angeläget att förbättra möjligheterna för informationsutbyte där det inte finns några rättsliga hinder för myndigheterna att utbyta och behandla uppgifterna men där det saknas tekniska möjligheter för sådant utlämnande. Mot bakgrund av det underlag utredningen har tagit del av och vad som har framkommit i kontakter med myndigheterna anser utredningen att fler uppgifter skulle kunna utbytas inom ramen för det befintliga regelverket om det fanns bättre tekniska lösningar som svarade mot myndigheternas behov och som säkerställer en adekvat skyddsnivå. Det kan t.ex. handla om fråga-svar-tjänster eller andra digitala applikationer som är utvecklade särskilt för ändamålet.

Med stärkt stöd till handläggare och mer vägledning av praxis kan fler uppgifter utbytas

Utredningen konstaterar att det befintliga regelverket förutsätter en långtgående kunskap om de olika regelverk som styr myndigheternas informationsutbyte. Ett svåröverskådligt regelverk som är komplicerat att tillämpa leder enligt utredningens bedömning till att lagstiftningen inte alltid tillämpas så som varit avsikten. Vid oklarheter i lagstiftningen tillämpas också en restriktiv tolkning för att inte lämna ut uppgifter som senare kan visa sig omfattas av sekretess. Utredningen anser därför att de nuvarande rättsliga möjligheterna till informationsutbyte inte utnyttjas fullt ut på grund av hinder kopplade till problem vid tillämpningen av reglerna.

När det gäller de tillämpningsproblem som redovisas i avsnitt 6.2.1 anser utredningen att det är viktigt med utbildningar och andra kompetenshöjande insatser. Det är också angeläget att sådant arbete sker myndighetsöverskridande med tydliga kontaktvägar mellan de berörda aktörerna. Ett exempel på sådan samverkan är det arbete som sker inom ramen för MUR-initiativet. En särskild grupp har arbetat med att se över hur myndigheterna kan använda möjligheterna att utbyta information inom ramen för befintlig lagstiftning på ett optimalt sätt.[278] I gruppen har deltagarna bl.a. samtalat om olika typer av information som finns på respektive myndighet och som är offentlig. Det kunde konstateras att det inom gruppen, och i myndigheterna generellt, fanns en relativt låg kunskap om vilken information som andra myndigheter förvarar och att informationen ofta är offentlig. Utredningen anser att bl.a. åtgärder som de ovanstående beskrivna i kombination med utbildningsåtgärder och annat rättsligt stöd kan minska den osäkerhet som finns om när man får lämna information till en annan myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa.

Utredningen har också konstaterat att det befintliga regelverket ibland tolkas på olika sätt av olika myndigheter. Det kan också råda en osäkerhet inom en myndighet om t.ex. i vilken omfattning som uppgifter kan lämnas ut med stöd av 10 kap. 2 § och 27 § OSL. När det finns utrymme för olika tolkningar av bestämmelserna och det endast finns en begränsad praxis till vägledning leder det till en osäkerhet för de enskilda tjänstemän som under straffansvar prövar frågor om utlämnande.

Utredningen anser att med bättre vägledning och tydligare praxis, genom att fler frågor där myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor gör olika tolkningar prövas av domstol eller regeringen, kan fler uppgifter utbytas inom ramen för det befintliga regelverket. Prövningarna kan, enligt utredningens bedömning, vara värdefulla även om en fråga om utlämnande i det enskilda fallet kanske förlorat sin aktualitet.

[278] För mer information om gruppens arbete se statusrapporter publicerade 2021-03-02 och 2021-09-28 med titeln *Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, mot missbruk och brott i välfärdsystemen* (FK2021/002922).

Sid 1011(1101)

6.3.2 Det finns behov av författningsändringar för att fler uppgifter ska kunna utbytas

Bedömning: Det nuvarande regelverket för informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver ändras så att de kan utbyta uppgifter i större utsträckning och på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningen anser att det i dag finns ett omotiverat glapp mellan myndigheternas uppdrag och de rättsliga förutsättningarna som finns för att genomföra det. Detsamma gäller i viss mån för kommuner och arbetslöshetskassor.[279] I förhållande till myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors uppdrag anser utredningen att de befintliga bestämmelserna om underrättelseskyldighet mellan myndigheter, och möjligheterna att begära ut uppgifter från andra myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor inte är tillräckliga. Motsvarande gäller myndigheters förutsättningar att samverka och utbyta information inom ramen för myndighetsgemensamma åtgärder mot arbetslivskriminalitet. Det finns därför behov av författningsändringar som möjliggör att fler uppgifter kan lämnas ut, samtidigt som behovet av den enskildes integritet beaktas.

En av de mest framträdande faktorerna som hindrar informationsutbytet i dag är att regelverket om sekretess är svåröverskådligt vilket leder till att regleringen är svår att tillämpa. Informationsutbytet mellan berörda aktörer sker i dag med stöd av ett flertal bestämmelser som finns i olika lagar och förordningar. Många gånger överlappar bestämmelsernas tillämpningsområde varandra och en uppgift kan då lämnas med stöd av olika bestämmelser. Det finns skäl att överväga om bestämmelserna kan utformas mer generellt med bibehållet skydd för den enskildes personliga integritet. Ett enklare och tydligare regelverk skulle enligt utredningens bedömning leda till en rättssäkrare tillämpning och att regelverket i större utsträckning tillämpas så som det är avsett samt att det blir mer förutsägbart för den enskilde.

[279] När det gäller kommunerna är bedömningen preliminär. För arbetslöshetskassorna finns det förslag som kan förbättra deras möjligheter att säkerställa korrekta beslutsunderlag, se SOU 2020:37.

Med hänsyn till den dissonans som beskrivs i avsnitt 6.2.3 om att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor inte i tillräcklig omfattning har tillgång till nödvändiga uppgifter för att fullgöra sina uppdrag kommer utredningen i det fortsatta arbetet bl.a. lägga fokus på att utreda förslag som kan innebära förbättringar i det avseendet. Det handlar om sådana generella sekretessbrytande bestämmelser, som med beaktande av den enskildes personliga integritet, kan ge myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor möjlighet att utbyta uppgifter i en utsträckning som gör att glappet mellan deras uppdrag och de rättsliga förutsättningarna som finns för att genomföra det, minskar.

Det finns också skäl för utredningen att särskilt överväga hur ansvaret för helheten kan förbättras. I det ligger att se över möjligheten att uppgifter kan eller ska lämnas på eget initiativ i större utsträckning. Det kan som ovan nämnts t.ex. avse författningsändringar som innebär att det införs en uppgiftsskyldighet för den myndighet som förfogar över uppgiften.

När det gäller författningar som rör möjligheter att utbyta uppgifter elektroniskt har de i stor utsträckning behövts justeras efter hand. Skälet till det är att utvecklingen i samhället, digitaliseringen samt allmänhetens krav och förväntningar gör att den här typen av bestämmelser blir inaktuella, i synnerhet om de är alltför detaljerade. Nya behov av uppgifter uppstår också i samband med att de materiella förutsättningarna för att få ett visst stöd ändras. Detsamma gäller när nya stödsystem införs och valfrihetslösningar introduceras. Utredningen anser därför att det finns skäl att med beaktande av skyddet för den enskildes personliga integritet överväga författningsändringar som gör det möjligt för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att som utgångspunkt utbyta uppgifterna elektroniskt, dvs. genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling.

6.4 Utredningens fortsatta arbete

6.4.1 Utredningens uppdrag att föreslå författningsändringar

Enligt direktiven ska utredningen bedöma om det finns behov av ändrade regler, avseende t.ex. sekretess eller behandling av personuppgifter. Detta för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt

Sid 1013(1101)

informationsutbyte, samtidigt som behovet av skydd för den enskildes personliga integritet beaktas. Om det finns ett sådant behov ska utredningen föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utredningen har konstaterat att de rättsliga förutsättningarna för utbyte av uppgifter som är nödvändiga för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen inte är tillräckliga. Utredningen har även konstaterat att de rättsliga förutsättningarna att utbyta viss information som är nödvändig för att effektivt samverka och kontrollera arbetsplatser inte är tillräckliga.

Informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor med sinsemellan olika förutsättningar och uppdrag förutsätter att olika intressen vägs mot varandra. Frågan om vad i lagstiftningen som konkret utgör de rättsliga hindren för informationsutbytet kommer att behöva analyseras närmare. De redovisade behoven behöver också i flera fall konkretiseras för att eventuella lösningar och alternativ ska kunna vägas mot varandra. Utredningen kommer i det fortsatta arbetet behöva arbeta nära berörda parter. Utredningen utesluter inte heller att framförda behov efter utredningens redovisning av delrapporten kan komma att justeras eller kompletteras. I det fortsatta arbetet kommer utredningen bedöma vilka författningsändringar som bör genomföras.

Förslag om författningsändringar för ett utökat informationsutbyte kommer att föregås av en integritetsanalys och en bedömning av om behovet av utökad tillgång till information väger tyngre än behovet av skydd för den enskildes personliga integritet. Utredningen kommer också att ta ställning till om uppgifterna ska lämnas genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling, på ett sätt som säkerställer ett bibehållet skydd för den enskildes personliga integritet.

6.4.2 Behov som identifierats men inte ryms inom ramen för utredningens fortsatta arbete

Översyn av myndigheternas registerförfattningar

I kontakter med utredningen har flera myndigheter lyft fram vikten av att se över de olika myndigheternas registerlagstiftningar. Försäkringskassan har tillsammans med Pensionsmyndigheten framfört att senast det gjordes en fullständig översyn av bestäm-

melserna i 114 kap. SFB och anslutande förordning var 2003. Sedan dess har verksamheten genomgått stora förändringar, framför allt som en följd av den digitala utvecklingen. Enligt myndigheterna är befintlig reglering inte längre anpassad till verksamhetens behov och de förväntningar som finns om att myndigheten ska utnyttja de digitala möjligheter som finns i dag (se avsnitt 3.4.2).

Även andra myndigheter har lyft fram liknande behov. CSN har till utredningen framfört att det finns ett behov av att förtydliga de rättsliga förutsättningarna för att behandla personuppgifter i syfte att kunna genomföra effektivare utsökningar och kontroller för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Det behövs därför en översyn av de tillåtna ändamålen för personuppgiftsbehandling som finns i 4 § första stycket studiestödsdatalagen. CSN menar att det också finns ett behov av att göra en översyn av myndighetens s.k. sökbegränsningar. Nu gällande sökbegränsningar enligt 8 § studiestödsdatalagen medför att CSN är förhindrad att göra en sökning på t.ex. uppgift om inkomst. Det begränsar CSN:s möjlighet att genomföra olika typer av analyser, i syfte att minska bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. CSN framhåller i sitt remissyttrande över ovan redovisade hemställan från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att regeringen bör ta ett samlat grepp för att skapa ett mer ändamålsenligt regelverk för myndigheternas personuppgiftsbehandling. Om det inte görs kommer förutsättningarna för myndigheternas digitalisering att skilja sig åt utan att det är sakligt motiverat.[280]

Bolagsverket har framfört att myndigheten behöver ha ytterligare författningsstöd för ett utökat maskinellt analysarbete (se avsnitt 3.4.1).[281]

Även Arbetsförmedlingen har framfört motsvarande behov av omarbetning av registerförfattningarna inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, för att ge bättre förutsättningar för digital

[280] I remissyttrandet framför CSN också att förslagen i de delar de avser elektroniska utlämnanden, ett generellt angivet ändamål för personuppgiftsbehandlingen, den särskilda begränsningen vad gäller skyldigheten att lämna information enligt artikel 15 dataskyddsförordningen (registerutdrag) avseende personuppgifter i löpande text, är ändamålsenliga. De skäl som förs fram för förslagen i dessa delar samt generellt för behovet av en mer ändamålsenlig och modern reglering avseende Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens personuppgiftsbehandling är även giltiga för CSN.
[281] Se dir. 2021:115.

Sid 1015(1101)

utveckling och ett effektivare arbetssätt.[282] Arbetsförmedlingen har bl.a. framfört att verksamheten behöver ha ändrade förutsättningar för sin behandling av personuppgifter för att bättre kunna utföra kontroller inför och efter beslut för att förhindra felaktiga utbetalningar. Det finns ett stort behov av ändring i den rättsliga regleringen för att möjliggöra samkörning av personuppgifter. Enligt Arbetsförmedlingens bedömning är det helt avgörande för möjligheterna att i större omfattning kunna upptäcka systematiska och organiserade bedrägerier mot de välfärdssystem som myndigheten handlägger. Myndigheten behöver även ha möjligheter att tillämpa statistiska och prediktiva analysmodeller, som kan behandla stora mängder information. Detta för att identifiera vilka personer myndigheten kan behöva utreda närmare. Därför har myndigheten inte bara behov av att kunna titta på information i enskilda ärenden utan även för att göra s.k. datakörningar, i likhet med t.ex. Försäkringskassan och Skatteverket.

Utredningen anser att ovanstående frågor har stor betydelse för att motverka felaktiga utbetalningar och för att förebygga arbetslivskriminalitet. Frågor som rör behandling av personuppgifter för att åstadkomma ett effektivare informationsutbyte kommer behandlas av utredningen i det fortsatta arbetet. Frågan om en generell översyn av myndigheternas registerförfattningar är emellertid för omfattande för att kunna rymmas inom ramen för uppdraget, varför det lämpligen bör ses över i särskild ordning.

Andra viktiga åtgärder

Under utredningens arbete har också andra behov lyfts fram. Det handlar t.ex. om behov av att kunna lämna ut information till andra än myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Det kan gälla privata aktörer som behöver uppgifter för att själva säkerställa att företag som anlitas i olika sammanhang följer gällande regelverk, avtal och beslut eller försäkringsbolag som behöver uppgifter från Försäkringskassan för beslut i försäkringsärenden. Det kan också handla om behov av informationsutbyte inför beslut om utbetalningar till företag som utför välfärdstjänster efter upphandling.

[282] Arbetsförmedlingen remissyttrande över skrivelsen Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (S2020/09443).

Andra förslag och behov som uppmärksammats av utredningen avser utökade befogenheter att få inhämta information från andra än myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Det avser t.ex. utökade befogenheter att inhämta uppgifter direkt från banker eller fysiska personer. Vidare har behov om författningsändringar som avser ändrade förutsättningar för att få olika stöd och ersättningar framförts. Det gäller t.ex. förslag som innebär högre krav på arbetsgivare för att erhålla stöd från Arbetsförmedlingen.

Ovanstående frågor vilka rör förutsättningarna för privata aktörer att få del av uppgifter från myndigheter eller kommuner, ny informationsinhämtning från banker m.fl., liksom frågor om ändrade förutsättningar för att få ett stöd eller en ersättning, omfattas inte av utredningens uppdrag. Utredningen anser emellertid att dessa frågor är av stor vikt för att motverka såväl arbetslivskriminalitet som att offentliga medel används på ett felaktigt sätt. Sådana frågor bör därför omhändertas i andra sammanhang.

Sid 1017(1101)

Uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi2021/02442)

Sammanfattning

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, ska en utredning kartlägga möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Utredningen ska undersöka om de möjligheter som redan finns till informationsutbyte tillämpas på ett effektivt sätt, men också om det finns behov av utökade möjligheter till informationsutbyte. Utredningen ska vid sina överväganden beakta behovet av skydd för den enskildes personliga integritet.

Utredningen ska bl.a.

- göra en översyn av de regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte och bedöma om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket, och
- utifrån översynen bedöma om det finns behov av ändrade regler för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte, och i så fall föreslå nödvändiga författningsändringar.

En delredovisning ska lämnas senast den 31 januari 2022. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2022.

Behovet av en utredning

Vikten av ett omfattande informationsutbyte

Utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande statliga ersättningar ska vara korrekta och endast ske till de mottagare som de är avsedda för. Detta är viktigt, inte bara ur ett statsfinansiellt perspektiv, utan också för att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen och välfärdssamhällets legitimitet. Om inte skattemedel används till det de är avsedda för riskerar viljan att vara med och finansiera välfärdssystemen att urholkas. En förutsättning för att utbetalningar från välfärdssystemen ska komma rätt personer och företag till del är att de uppgifter som ligger till grund för beslut om att bevilja ersättning är riktiga. När myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor ska fatta beslut om ersättning utgår de ofta från de uppgifter som den sökande har lämnat i sin ansökan. Om det finns någon indikation på att lämnade uppgifter är felaktiga kan myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna behöva utföra olika typer av kontroller av uppgifterna för att säkerställa att de är korrekta. Kontrollerna kan aktualisera ett behov av att utbyta information såväl inom verksamheterna som mellan berörda aktörer. Utbytet av information är viktigt för att förebygga felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott. Kontrollerna, som kan ske både före och efter en utbetalning, kan t.ex. bestå av kontakter med arbetsgivare och förskolor, men också av jämförelser med uppgifter som finns hos andra myndigheter, t.ex. inkomstuppgifter. Kontrollerna är emellertid inte heltäckande, och det finns begränsningar i fråga om vilken information myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor har rätt att ta del av, respektive dela med sig av. Dessa begränsningar är i många fall motiverade av skyddet för den enskildes personliga integritet. I andra fall kan dock begränsningarna bero på att nya behov av information har uppstått i takt med att ersättningssystemen har byggts ut, då regelverket inte har anpassats efter de nya förutsättningarna.

För att upptäcka och motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet behövs ofta information och insatser från flera olika myndigheter, t.ex. fysiska kontroller på arbetsplatser. Denna arbetslivskriminalitet kan innefatta upplägg där företag används som brottsverktyg och arbetskraft exploateras. Flera myndigheter har fått i uppdrag att samverka mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (A2021/00085), och inom ramen för samverkan genomförs myndighetsgemensamma kontroller. Regeringen har aviserat att samverkan ska bedrivas varaktigt. De samverkande myndigheterna har framfört att arbetet skulle kunna bli mer effektivt och träffsäkert om möjligheten till informationsutbyte stärktes. Riksdagen beslutade i juni 2021 att tillkännage för regeringen att regeringen senast den 1 april 2022 bör återkomma med förslag på hur sekretessreglerna kan ändras för att motverka exploatering av arbetskraft och förbättra möjligheten till myndighetssamverkan i dessa frågor (bet. 2020/21:AU12 punkt 2, rskr. 2020/21:367).

Behov av att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till andra myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor kan också uppkomma när en myndighet inom ramen för sin egen verksamhet fattar misstanke om felaktigheter i förhållande till en annan myndighets verksamhet. Även i sådana fall är det av vikt att myndigheterna har möjlighet att utbyta information.

Bidragsbrott och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Mycket tyder på att den brottslighet som riktas mot välfärdssystemen har blivit mer organiserad och systematisk under senare år, och att företag i allt större utsträckning används som verktyg för att begå brott. Delegationen för korrekta utbetalningar uppskattade i sitt betänkande Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59) att de felaktiga utbetalningarna uppgår till cirka 18 miljarder kronor årligen. En betydande andel av dessa utbetalningar bedöms orsakas av bidragsbrott. Det finns dock stora skillnader mellan olika ersättningssystem. Enligt Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen är oriktiga uppgifter orsaken bakom ungefär tre av fyra felaktigt utbetalda kronor från välfärdssystemen. Utökade, eller mer ändamålsenliga,

Sid 1021(1101)

möjligheter för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att utbyta information med varandra skulle kunna bidra till att minska antalet felaktiga utbetalningar och därmed stärka förtroendet för välfärdssystemen (SOU 2019:59 s. 210–215).

Arbetslivskriminalitet

Arbetslivskriminaliteten bedöms vara ett omfattande och troligen växande samhällsproblem (Ds 2021:1). Den består av flera komponenter – arbetskraftsexploatering, ekonomisk brottslighet, bidragsbrott människohandel, brott mot utlänningslagen och brott mot arbetsmiljöregler. Arbetslivskriminalitet leder till osäkra arbetsvillkor, allvarliga kränkningar av arbetstagares rättigheter och snedvriden konkurrens. Den kan vara en inkomstkälla för organiserad brottslighet och kännetecknas ofta av multikriminalitet genom att regelöverträdelser inom flera områden kombineras. Därför krävs fortsatt myndighetssamverkan och stärkta förutsättningar för gemensamma insatser. Förutom samverkan mot arbetslivskriminalitet bedrivs även annan framgångsrik myndighetssamverkan på området, exempelvis mot organiserad brottslighet.

Tidigare utredningar m.m.

Under senare år har frågan om informationsutbyte mellan myndigheter aktualiserats i ett flertal utredningsbetänkanden och departementspromemorior (se t.ex. SOU 2015:39, SOU 2017:37, SOU 2018:14, SOU 2018:25, SOU 2019:59, Ds 2020:28), SOU 2020:35 och Ds 2021:1). Ingen av de bakomliggande utredningarna har emellertid haft i uppdrag att ta ett samlat grepp om frågan hur möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver vara utformade för att i så stor utsträckning som möjligt säkerställa korrekta underlag för utbetalningar från välfärdssystemen.

Ny teknik för informationsutbyte

Den tekniska utvecklingen har gått snabbt under de senaste årtiondena, vilket innebär att förutsättningarna för, och behoven av, elektroniskt informationsutbyte har förändrats. Uppgifter som utbyts mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor kan användas vid handläggningen av ett enskilt ärende, för att säkerställa att de uppgifter som ligger till grund för beslut om ersättning är korrekta. De utbetalande myndigheterna arbetar emellertid även i allt högre grad med dataanalyser för att göra urval och rikta sina insatser i handläggning och kontrollutredning mot vissa områden där riskerna för felaktiga utbetalningar bedöms vara särskilt stora. Exempelvis har sådana analyser medfört att träffsäkerheten i Försäkringskassans kontroller har blivit betydligt högre (ISF Rapport 2018:5). Större mängder data skulle kunna göra dessa analyser ännu mer träffsäkra.

Den tekniska utvecklingen har även påverkat hur information utbyts. Utlämnade av uppgifter från en myndighet till en annan sker allt oftare på medium för automatiserad behandling, i stället för genom direktåtkomst. Fördelarna med att lämna ut uppgifter på ett automatiserat medium är att det tydliggör gränserna mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, och minskar risken för att överskottsinformation uppstår hos mottagaren. För att det ska vara möjligt för myndigheterna att nyttja informationen i sina dataanalyser – och därigenom utveckla mer träffsäkra kontroller som förebygger och upptäcker felaktiga utbetalningar och bidragsbrott – kan exempelvis uppgifter om samtliga ärenden inom ett visst förmånsslag behöva lämnas ut. Om uppgifter som redan har lämnats till och kontrollerats av en myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa kan utnyttjas vidare av en annan myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa när den sökande ansöker om ersättning på nytt, t.ex. genom att uppgifterna finns förifyllda i en digital ansökningsblankett, kan det både underlätta för sökanden och minska risken för att sökanden lämnar felaktiga uppgifter. Mot denna bakgrund finns ett behov av att se över hur tekniska hjälpmedel kan användas för att göra informationsutbytet mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor mer effektivt och ändamålsenligt, samtidigt som skyddet för den personliga integriteten värnas.

Ett svåröverskådligt regelverk

Den information som myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver utbyta i syfte att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalning av ersättningar från välfärdssystemen och andra närliggande ersättningar, består i stor utsträckning av personuppgifter. I samband med samverkande myndigheters gemensamma kontroller mot arbetslivskriminalitet är det ofta personuppgifter, men även annan information, som behöver utbytas. Personuppgifter kan omfattas av sekretess, och ett utbyte av sådana uppgifter kan innebära ett intrång i den personliga integriteten. För att uppgifter som omfattas av sekretess ska kunna utbytas mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, men även mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter, krävs sekretessbrytande bestämmelser. Sådana utformas efter en intresseavvägning mellan mottagarens behov av att ta del av uppgifterna och de intressen som de aktuella sekretessbestämmelserna avser att skydda. Möjligheten att utbyta information påverkas inte bara av eventuell sekretess, utan också av tillämpliga 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). Dataskyddsförordningen kompletteras i olika avseenden av nationella författningar. Många myndigheter har t.ex. egna registerförfattningar som reglerar behandlingen av personuppgifter inom deras verksamhetsområde. När vissa behöriga myndigheter behandlar personuppgifter i syfte att t.ex. bekämpa brott gäller i stället brottsdatalagen (2018:1177).

I utredningsbetänkandena Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59) och Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25) framhålls att regelverket avseende informationsutbyte mellan myndigheter är svåröverskådligt. Detta kan medföra att information inte utbyts i den utsträckning som är möjlig eller önskvärd, vilket i sin tur kan utgöra ett hinder för myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar. Det

pågår samtidigt ett aktivt utvecklingsarbete på detta område bland berörda myndigheter i det s.k. MUR-initiativet, där MUR står för motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, som bl.a. tar sikte på hur myndigheterna kan samarbeta för att förbättra sitt arbete mot missbruk och brott i välfärdssystemen, inom ramen för gällande regelverk.

Det är viktigt att skyndsamt uppnå ett utökat och ändamålsenligt informationsutbyte i syfte att säkerställa att de uppgifter som ligger till grund för utbetalningar från välfärdssystemen är korrekta, samt för att stärka förutsättningarna för myndighetsgemensamma kontroller och andra insatser mot arbetslivskriminalitet. Informationsutbytet kan avse större informationsmängder och information i enskilda ärenden. Detta kan ske antingen inom ramen för befintliga regelverk eller genom nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget

En utredning ges i uppdrag att kartlägga och utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

Utredningen ska undersöka om de möjligheter som redan finns till informationsutbyte tillämpas på ett effektivt sätt, men också om det finns behov av utökade möjligheter till informationsutbyte. Eventuella förslag om utökat uppgiftslämnande mellan myndigheter behöver föregås av en analys av hur de aktuella uppgifterna skyddas enligt befintlig lagstiftning, särskilt regleringen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Utredningen ska därför analysera och bedöma vilka behov som finns av att utbyta information mellan och inom myndigheter, om ett sådant informationsutbyte förutsätter bestämmelser med sekretessbrytande verkan och hur informationen i sådant fall kan utbytas på ett sätt som säkerställer ett bibehållet skydd för den personliga integriteten. Utredningen ska föreslå författningsändringar om det behövs för att myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna ska kunna behandla personuppgifter för andra ändamål än i dag eller för att personuppgifter ska kunna utbytas på ett mer effektivt sätt.

Utredningen ska bl.a.

- göra en sammanställning av de förslag som myndigheter och utredningar tidigare har lämnat när det gäller behovet av informationsutbyte för att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet,
- kartlägga vilka uppgifter berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen,
- analysera vilket behov av informationsutbyte som berörda myndigheter har för att kunna samverka och kontrollera arbetsplatser mer effektivt i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet och hur ett sådant informationsutbyte skulle kunna regleras,
- göra en översyn av de regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte och bedöma om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket,
- bedöma om det finns behov av ändrade regler, avseende t.ex. sekretess eller behandling av personuppgifter, för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte, samtidigt som behovet av skydd för den enskildes personliga integritet beaktas, och i så fall föreslå nödvändiga författningsändringar, samt
- ta ställning till hur uppgifter ska lämnas, t.ex. genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling, på ett sätt som säkerställer ett bibehållet skydd för den personliga integriteten, och vid behov lämna författningsförslag som möjliggör detta.

Konsekvensbeskrivning

Utredningen ska bedöma de offentligfinansiella konsekvenserna av förslagen. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredningen föreslå hur dessa ska finansieras. Kost-

nader för specifika myndigheter ska redovisas separat. Eventuella förslag om författningsändringar för ett utökat informationsutbyte ska föregås av en integritetsanalys och en bedömning av om behovet av utökad tillgång till information väger tyngre än behovet av skydd för den personliga integriteten.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredningen ska säkerställa att samordning sker med det övriga arbete på området som pågår inom Regeringskansliet. Därtill ska utredningen vid behov samråda med relevanta myndigheter och aktörer.

De delar av uppdraget som avser att göra en sammanställning, kartläggning och översyn ska redovisas senast den 31 januari 2022. Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 30 juni 2022.

Sid 1027(1101)

Departementsserien 2022

Kronologisk förteckning

1. Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet. Ju.
2. Bättre konsekvensutredning i svensk statsförvaltning. Fi.
3. Garantitillägg i bostadstillägget. S.
4. Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen. S.
5. En effektivare upphandlingstillsyn. Fi.
6. Straff för deltagande i en terroristorganisation. Ju.
7. Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige. UD.
8. Deterioration of the security environment – implications for Sweden. UD.
9. Ett utvidgat utreseförbud för barn. S.
10. Ett flexiblare karensvillkor i arbetslöshetsförsäkringen. A.
11. Alanda flygplats – en plan för framtiden. I.
12. Vistelseförbud för barn. S.
13. Utökat informationsutbyte. Fi.

Departementsserien 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Ett flexiblare karensvillkor i arbetslöshetsförsäkringen. [10]

Finansdepartementet

Bättre konsekvensutredning i svensk statsförvaltning. [2]

En effektivare upphandlingstillsyn. [5]

Utökat informationsutbyte. [13]

Infrastrukturdepartementet

Arlanda flygplats – en plan för framtiden. [11]

Justitiedepartementet

Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet. [1]

Straff för deltagande i en terroristorganisation. [6]

Socialdepartementet

Garantitillägg i bostadstillägget. [3]

Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen. [4]

Ett utvidgat utreseförbud för barn. [9]

Vistelseförbud för barn. [12]

Utrikesdepartementet

Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige. [7]

Deterioration of the security environment – implications for Sweden. [8]

Kommande beslut: Remiss - Välfärdsstrategi i länets samtliga kommuner samt region Gävleborg

13

22ON334

Gävle
KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2022-10-10

Diarienummer: 22ON334

Handläggare:

Magnus Höijer
026-17 80 00
magnus.hoijer@gavle.se

Nämnd:

Omvårdnadsnämnden

Remissyttrande – Välfärdsstrategi i länets samtliga kommuner samt Region Gävleborg

Förslag till beslut

Att anta yttrandet som sitt eget, samt

Att föreslå Kommunstyrelsen att anta Välfärdsstrategin för den samverkan Gävle kommun genomför inom ramen för Nätverk Välfärd, att den därmed ersätter tidigare överenskommelser rörande länssamverkan.

Bakgrund

2020 gav Nätverk Välfärd Länsledning i uppdrag att arbeta fram en Välfärdsstrategi som ska ersätta de så kallade gemensamma utgångspunkterna som är de övergripande överenskommelserna för samverkan mellan Region Gävleborg och länets kommuner inom välfärdsområdet. Strategin ska således stödja samverkan på länsnivå, och ska inte ersätta eller komplettera lokala styrdokument.

Strategin ska ge en överordnad inriktning och struktur av samverkansarbete inom välfärdsområdet för att nå målen för välfärden. Strategin ska stödja i att göra gemensamma prioriteringar för vår samverkan inom välfärdsområdet. Strategin ska också stödja Nätverk Välfärd att kunna fastställa gemensamma mål inom prioriterade områden.

Baserat på Välfärdsstrategin ska Länsledning ta fram årliga handlingsplaner för samverkan för att omsätta strategin i konkreta åtgärder.

Region Gävleborg som innehar rollen som ordförande för Nätverk Välfärd har nu överlämnat strategin till respektive kommun att hantera. Handlingen inkom till Gävle kommun 29 juni 2022.

Nätverk Välfärd och Länsledning Välfärd

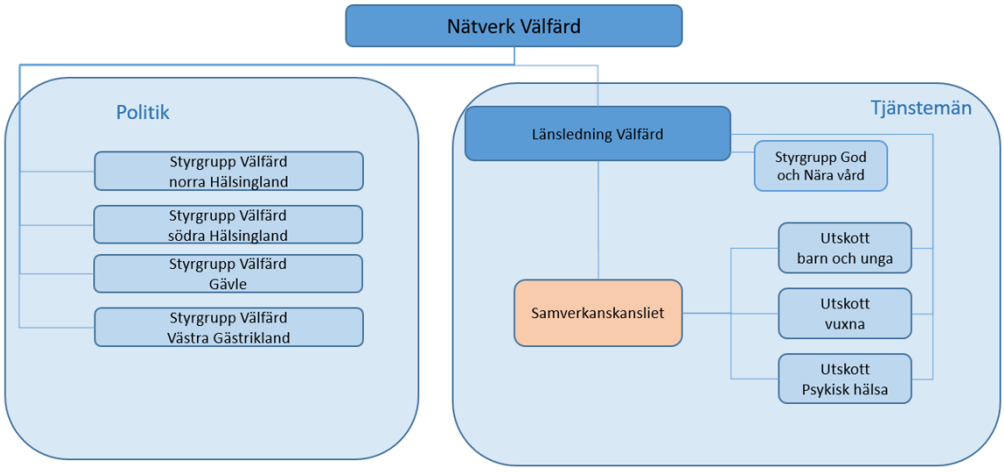
Nätverk Välfärd är en politisk ledningsgrupp bestående av ordförande för social-, omsorgs-, omvårdnadsnämnd eller motsvarande, och för barn- och utbildningsnämnd eller motsvarande inom kommunerna samt ledamöter i hälso- och sjukvårdsnämnden Region Gävleborg.

Denna politiska ledningsgrupp tar det gemensamma ansvaret för att på en övergripande nivå identifiera behov av, initiera, leda och utvärdera samt utveckla de gemensamma samverkansfrågorna i Gävleborgs län. Som en följd av detta blir också nätverkets uppgift att identifiera, analysera och åtgärda systemfel och andra hinder i våra välfärdssystem, som försvårar sådana samverkanslösningar.

Länsledning Välfärd arbetar på uppdrag av Nätverk Välfärd som är det politiskt sammanhållna samverkansforumet inom Gävleborgs län. Länsledning är en strategisk samverkansledning bestående av förvaltningschefer eller motsvarande inom socialtjänst, omsorg/omvårdnad, utbildning inom kommunerna, samt inom Region Gävleborg. Denna samverkansledning har på en övergripande nivå ansvar för att identifiera, initiera, leda och utvärdera samt utveckla gemensamma samverkansfrågor i Gävleborgs län.

Länsledning har två ordförande:

- Tina Mansson Söderlund, Bitr. Hälso-och sjukvårdsdirektör, Region Gävleborg
- Magnus Höijer, Sektorchef Välfärd Gävle kommun



Gävle kommun

Gävle kommun representeras i Nätverk Välfärd av ordförandena för Utbildningsnämnden, Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden, Socialnämnden samt Omvårdnadsnämnden, samt ordföranden för Sociala hållbarhetsutskottet.

I Länsledning representeras Gävle kommun av sektorchef för Utbildning Gävle, sektorchef för Välfärd Gävle samt biträdande sektorchef för Välfärd Gävle.

Välfärdsstrategin ersätter ett antal samverkansdokument som Gävle kommun tidigare beslutat, sk gemensamma utgångspunkter som idag ligger till grund för den samverkan som sker på länsnivå.

Välfärdsstrategin kommer alltså att vara, som framgår i bakgrundsavsnittet, ett dokument för samverkan mellan länets kommuner och Region Gävleborg.

Yttrande

Strategin fyller sitt syfte att ge förutsättningar till en god samverkan mellan länets kommuner och regionen inom nämndens områden. Den ger också förutsättningar att hantera samverkansfrågor på en strategisk nivå, och skapa en tydlighet i vad tjänstemannasidan genom Länsledning ska fokusera på.

Magnus Höijer
Sektorchef
Sektor Välfärd

Omvårdnadsnämnden har ålagts svara på remiss gällande Välfärdsstrategi.

Remissen hanteras av Omvårdnadsnämnden vid sammanträdet den 24 november 2022. Sektorchef, Magnus Höijer har varit ansvarig handläggare i ärendet.

Missiv

Ärende Dnr 22KS281
Dok/Handl id 510814
2022

Anders Selander
Telefon 026-17 98 30
anders.selander@gavle.se

Till Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden, Socialnämnden, Omvårdnadsnämnden samt utbildningsnämnden

Ärende Välfärdsstrategi i länets samtliga kommuner samt region Gävleborg

Vårt dnr **22KS281**

Begäran om yttrande i rubricerat ärende.

Handlingar Välfärdsstrategi i Gävleborg- En strategi för att nå välfärdens långsiktiga mål 2030 (22KS281-3) samt medföljande handlingar (22KS281-1, 22KS281-2, 22KS281-4 samt 22KS281-5)

Svarsdatum Senast den **25 november 2022**

Upplysningar

Beslut önskas skyndsamt. Överväg möjligheten att använda brådskande ordförandebeslut. Det förlag som nu ligger skall lämnas till kommunstyrelsen för att tillstyrkas eller avstyrkas- det är alltså inte ett dokument som i det här läget ska justeras i. Om beslut i nämnd tas skall protokollsutdrag samt handling skickas till kommunstyrelsens diarium senast angivet datum.

Yttrande skickas till kommunstyrelsen@gavle.se märkt med diarienummer 22KS281.

Anders Selander
Kommunsekreterare
Administrativa avdelningen

Välfärdsstrategi Gävleborg

En strategi för att nå välfärdens långsiktiga mål 2030

Nätverk Välfärd

2022-03-03

En strategi för att nå välfärdens långsiktiga mål

Tillsammans kan vi göra mer. Länets välfärdssystem - med utbildning, vård, omsorg, hälsofrämjande och förebyggande arbete – behöver utvecklas. De **gemensamma utmaningarna** kommande decennium handlar om demografiska förändringar med en ökad andel äldre och yngre, och en oförändrad andel i arbetsför ålder. För att välfärdsresurserna ska räcka till förändrade behov i länets befolkning, behöver vi arbeta på nya sätt i samverkan. Välfärdens tjänster behöver utvecklas för att passa våra invånares behov och preferenser. Digitaliseringens möjligheter behöver tas till vara för att använda resurserna i välfärden effektivt.

Systemperspektivet på välfärden behöver stärkas, för att tydliggöra och prioritera vårt gemensamma uppdrag runt invånaren. Genom ändamålsenlig samverkan och nya välfärdstjänster har vi större möjligheter att nå välfärdens mål. Välfärdsstrategin tydliggör målbilden för samverkan inom hälsa, utbildning och jämlikhet, och fokuserar på god kvalitet som når alla invånare på lika villkor i hela länet.

Syftet med välfärdsstrategin är att tydliggöra **vårt gemensamma välfärdsuppdrag**, och ge förutsättningar för att samordna kompetensen genom att sätta fokus på välfärdssystemet som helhet. Syftet är också att tydliggöra inriktning och struktur för välfärdsarbetet, och utgöra underlag för att kunna göra **gemensamma prioriteringar**.

Strategin ska docka i redan pågående processer i samverkan och inom respektive organisation. Strategin ska säkerställa att ingen välfärdsfråga hamnar mellan stolarna. Den ska stärka styrkedjorna i redan pågående processer. Syftet är även att strategin ska tydliggöra de politiska prioriteringarna för samverkan inom välfärdsverksamheterna.

Långsiktigt perspektiv till 2030

Strategin är ett politiskt dokument som beslutas i Nätverk Välfärd efter beslut i berörda nämnder hos respektive huvudman. Den ska ge en långsiktig inriktning för samverkan och ska därför gälla till 2030. Efter beslut tar Länsledning Välfärd fram handlingsplaner med aktiviteter samt tillhörande indikatorer som sätts in i ett årshjul. Utifrån uppföljningen kan prioriteringar och mål justeras löpande vid behov.

Grundläggande principer för samverkan i välfärdsarbetet

Ett antal grundläggande principer ska vägleda samverkan mellan huvudmännen. **Samverkansklimatet** mellan region och kommuner är av särskild vikt för att nå våra gemensamma välfärdsmål. Regionen och kommunerna är varandras förutsättningar för att åstadkomma insatser ur ett helhetsperspektiv för den enskilde invånaren. Samverkan förutsätter ett politiskt ledarskap hos varje organisation som genererar vilja, respekt och en generös inställning. Tillit och ett respektfullt bemötande, att informera varandra i god tid och att alltid anstränga sig för att hitta samverkanslösningar, ska vara vägledande i vår samverkan.

Samverkan i ett komplext system som omfattar flera huvudmän behöver präglas av ett flexibelt arbetssätt där anpassning till ändrade förhållanden tillåts ske löpande, samtidigt som fokus alltjämt ligger på de långsiktiga målen.

Ett sådant agilt arbetssätt behöver prägla samverkan inom välfärden i länet (agilt från engelskans 'agile' som betyder smidigt/följsamt, det vill säga att arbetssätt anpassas efter det som sker under arbetets gång och kan kräva en kombination av olika arbetssätt vid olika situationer).

Gemensamt **fokus ska vara på nyttan för dem vi är till för**. Arbetet ska vara kunskapsbaserat och vila på fakta och bästa tillgängliga kunskap. Även erfarenheter från brukare, patienter, elever och medborgare är viktig kunskap och ska ses som en resurs i utvecklingsarbetet. Resurseffektivitet ska vara ett mål.

Samtidigt behöver vi skapa förutsättningar i våra välfärdsverksamheter för att bejaka öppenhet och kreativitet och för att våga testa nya samverkanslösningar och nya arbetssätt. För det krävs ett modigt och nytänkande ledarskap som ger förutsättningar för en fokusförflyttning inom välfärden; från verksamhetsanpassade välfärdstjänster till individanpassade. Vi behöver skapa en arbetskultur i välfärden som ger förutsättningar för medarbetare att få testa nya lösningar utifrån medborgarens bästa istället för att fokusera på verksamhetsgränser.

Slutligen behövs ett långsiktigt perspektiv i samverkan. Utifrån denna välfärdsstrategi bygger vi en hållbar välfärd för våra länsinvånare, som möter framtidens utmaningar och även har en beredskap för att ställa om när omvärlden förändras.

Målet är förbättrad folkhälsa

Det övergripande målet med välfärdsarbetet är förbättrad folkhälsa. För att åstadkomma det baseras välfärdsstrategin på tre målområden inom Agenda 2030. På så vis ska välfärdsstrategin också bidra till en hållbar värld, främst genom att bidra till social hållbarhet. De tre områdena är:

- Hälsa och välbefinnande
- God utbildning för alla
- Minskad ojämlikhet

Hälsa och välbefinnande i Agenda 2030

Målet är "God hälsa och välbefinnande. Säkerställa hälsosamma liv och främja välbefinnande för alla i alla åldrar" God hälsa är en grundläggande förutsättning för människors möjlighet att nå sin fulla potential och bidra till samhällets utveckling. Delmålen fokuserar på att höja livslängden, tillgång till hälso- och sjukvård och att satsa på förebyggande insatser.

God utbildning för alla i Agenda 2030

Målet är "God utbildning för alla. Säkerställa en inkluderande och likvärdig utbildning av god kvalitet och främja livslångt lärande för alla." Utbildning är en grundläggande mänsklig rättighet. Forskning visar att inkluderande utbildning av god kvalitet är en av de viktigaste grunderna för välstånd och hälsa. Delmålen fokuserar på tillgång till utbildning under hela livet, kunskaper och färdigheter och ett jämlikt utbildningssystem.

Minskad ojämlikhet i Agenda 2030

Målet är att minska ojämlikheten inom och mellan länder. Grunden för ett hållbart samhälle är en rättvis fördelning av resurser och inflytande (ekonomiskt, socialt och politiskt). Ett jämlikt samhälle bygger på principen om allas lika rättigheter och möjligheter oberoende av till exempel kön, etnicitet, religion, funktionsvariation och ålder. Jämlikhet minskar risken för konflikter och främjar alla människors möjlighet att delta i och påverka samhällsutvecklingen.

Nationella, regionala och lokala strategier

Välfärdsstrategin utgår från tre målområden i *Agenda 2030*, men den fyller också en funktion i *RUS* för att bidra till social hållbarhet, och den bygger på samverkan mellan huvudmännen. Välfärdsstrategin ersätter de tidigare måldokumenten *Gemensamma utgångspunkter*. Kunskapsunderlag som är användbara i förverkligandet av välfärdsstrategin är *Program för jämlik hälsa* och *Jämlikhetsutredningen*. Handlingsplanerna ska anknyta till *Strategi för hälsa*. Lokala strategier och planer för välfärden finns i respektive organisation i region och kommuner, och i möjligaste mån ska välfärdsstrategin knytas samman med lokala befintliga strategier och mål för välfärden, så att den långsiktiga inriktningen för välfärden går åt samma håll nationellt, regionalt och lokalt.

Tyngdpunkt på arbete uppströms

I arbetet med att förverkliga välfärdsstrategin och nå de prioriterade målen behöver tyngdpunkten i handlingsplaner och aktiviteter ligga uppströms. Med det menas att arbetet ska utgå från kunskap om orsakskedjan bakom vad som skapar ohälsa och hälsa i en befolkning, det vill säga de bestämningsfaktorer som påverkar hälsa. Dessa finns beskrivna i de åtta nationella målområdena för en bättre folkhälsa. Där finns också en beskrivning av vilka åtgärder som påverkar hälsan mest. Väl avvägda prioriteringar behövs gällande vilka aktiviteter som är mest angelägna för att förändra resultatet av välfärdsarbetet i länet. I handlingsplaner och aktiviteter ska tyngdpunkten ligga på **bestämningsfaktorerna för hälsa**, och insatser ska framförallt genomföras där. Fokus på livsvillkor ska vara vägledande i samverkan mellan organisationer och verksamheter utifrån välfärdsstrategins mål.

Strategiska mål för området Hälsa

Mål 1: Ett sammanhållet system för hälsofrämjande och förebyggande arbete i Gävleborg

Systemet för förebyggande arbete ska omfatta samtliga aktörer på välfärdsområdet, ha ett brett befolkningsperspektiv och grunda sig i en gemensam analys av nuläget och gemensamma prioriteringar.

Ambitionen ska vara att knyta samman befintligt folkhälsoarbete till en helhet, utan att i första hand starta nya projekt. Översyn och uppbyggnad av forum för samverkan på strategisk och operativ nivå ska ingå.

Handlingsplanen ska innehålla åtgärder för att vi som aktörer blir effektivare tillsammans, för att systematiken och kvalitén i arbetet höjs så att insatser inom olika aktörer och på olika arenor förstärker varandra. Denna insats har potential att öka jämlikhet i hälsa och framförallt stärka hälsan hos grupper med svaga socioekonomiska resurser som t.ex. låg utbildningsnivå. Tyngdpunkten ska ligga på arbete uppströms, det vill säga på de bakomliggande orsakerna till ohälsa, och insatser i samverkan behöver framförallt stärkas där.

I handlingsplanen ska delmål tas fram, aktiviteter beskrivas och indikatorer för uppföljning definieras. Följande områden ska särskilt beaktas:

1.1 Analys av systemets delar i nuläget
1.2 Prioritering av aktiviteter för att förstärka systemet

Mål 2: God och nära vård för alla i Gävleborg

Handlingsplanen ska utgå från beslutad målbild i Länsledning Välfärd för God och nära vård i Gävleborg. En av de identifierade förändringarna som krävs för att nå målbilden är utveckling av arbetskultur och värderingar inom vård och omsorg. Det behövs en fokusförflyttning på flera områden; från verksamhetsfokus till ett hälso- och sjukvårdssystem som är byggt för människor, från stuprörstänk till samordnad vård och omsorg för individen, från reaktiva insatser till proaktiva och hälsofrämjande, från synsättet passiva brukare till aktiva medskapare (se de statliga utredningarna om nära vård).

I handlingsplanen ska ingå delmål, aktiviteter och indikatorer för uppföljning. Utvecklingsarbete behövs dels inom respektive organisation och verksamhet, dels i samverkan mellan organisationer och verksamheter. Följande områden ska särskilt beaktas:

2.1 Förbättrad **kontinuitet** inom vård och omsorg för våra invånare

2.2 Förbättrad **delaktighet** inom vård och omsorg för våra invånare

2.3 En **samordnad plan** för individens samtliga vård- och omsorgsinsatser för alla som behöver det, som utgår från individuella behov och som är patientens egen plan

2.4 **Utveckling av arbetskultur och värderingar** inom vård och omsorg i länet

Strategiska mål för området Utbildning

Mål 3: Förstärkt samverkan för ett jämlikt och livslångt lärande för alla i Gävleborg

I handlingsplanen ska ingå delmål, aktiviteter och indikatorer för uppföljning gällande:

3.1 Förstärkt samverkan i länet för att åstadkomma ett utbildningssystem som ger alla **likvärdiga möjligheter** till ett livslångt lärande
3.2 Jämlika möjligheter att **komma vidare i sitt yrkesliv** genom hela livet

Ambitionen ska vara att utveckla samverkan mellan huvudmännen i länet på de områden och nivåer som är relevanta för att nå målet. Gävleborg har flera parallella utmaningar på utbildningsområdet; dels en jämförelsevis låg utbildningsnivå som påverkar bland annat folkhälsan negativt eftersom utbildning i sig är en resurs för ett hälsosamt liv, dels en brist på arbetskraft till länets arbetsmarknad.

Ambitionen är att möta båda dessa utmaningar genom förstärkt samverkan på flera områden. Målet ska vara både att höja utbildningsnivån och att förse länets arbetsmarknad med arbetskraft från relevanta yrkesutbildningar.

Det är ingen motsättning mellan dessa ambitioner, utan insatser behövs för att stärka förutsättningarna för en generell förflyttning i utbildningssystemet där fler får fullständiga betyg från grundskolan, fler väljer att gå i gymnasiet, fler tar en gymnasieexamen, och fler utbildar sig generellt. Både yrkesutbildningar behöver öka, likväl som att fler söker högskoleförberedande utbildningar och eftergymnasiala studier.

Aktiviteter för att möta dessa två utmaningar behöver balanseras och arbetas med parallellt. Utbildningssystemet i länet behöver löpande anpassas efter länets behov av arbetskraft, möta förändrade behov samt även ha en regional dimensionering. Handlingsplanen ska innehålla åtgärder för att vi som aktörer blir effektivare tillsammans så att insatser hos olika aktörer och på olika arenor förstärker varandra i riktning mot målet.

Mål 4: Jämlik tillgång till en bredd av förebilder och möjliga vägar i yrkeslivet för alla i Gävleborg

Länet har en tradition av låg utbildningsnivå och en arbetsmarknad präglad av stora industrier. Samtidigt som länets arbetsgivare behöver förses med ny relevant arbetskraft finns också behovet av en mer diversifierad arbetsmarknad, och en generellt höjd utbildningsnivå för att stärka folkhälsan i och med de hälsofördelar som utbildning för med sig. Både dessa behov behöver mötas. Invanda mönster och normer behöver förändras. Som ett led i det innebär mål 4 ett medvetet fokus på att synliggöra andra vägar i yrkeslivet än de traditionella.

I handlingsplanen ska ingå delmål, aktiviteter och indikatorer för uppföljning gällande:

4.1 Ändamålsenlig samverkan för att ge alla invånare **jämlik tillgång till information om olika vägar i yrkeslivet under hela livet** genom att möjliggöra och tydliggöra vägar till olika yrken. Detta kan ske genom en bredd av tydliga förebilder inom alla sektorer på arbetsmarknaden, och beskrivningar av vägarna dit. Målet är att oavsett individens bakgrund, studie- eller yrkestradition i familjen, ska huvudmännen verka för jämlik information, stöd och insatser till alla invånare i länet för att ta sig vidare i yrkeslivet.

Strategiskt mål för området Jämlikhet

Mål 5: Ett jämlikt Gävleborg genom social, ekonomisk och politisk inkludering för alla

Alla människor - oavsett ålder, kön, funktionsvariation, etnicitet, ursprung, religion, eller ekonomisk ställning ska vara inkluderade i det sociala, ekonomiska och politiska livet. Jämställdhet mellan män och kvinnor ingår i detta mål, liksom att öka antal invånare som arbetar, vilket innebär en inkludering i samhället, både socialt och ekonomiskt.

Jämlikhet i sociala och ekonomiska förutsättningar har ett starkt samband med folkhälsans nivå och fördelning i en befolkning. Genom att öka jämlikheten mellan grupper i befolkningen kan en förbättrad folkhälsa uppnås.

I handlingsplanen ska ingå delmål, aktiviteter och indikatorer för uppföljning. Följande områden ska särskilt beaktas:

5.1 Fler invånare i arbete

5.2 Socialt deltagande

5.3 Ekonomisk inkludering

5.5 Valdeltagande

Handlingsplanen ska innehålla åtgärder för att vi som aktörer blir effektivare tillsammans så att insatser inom olika aktörer och på olika arenor förstärker varandra.

Referenser

Agenda 2030

RUS

Gemensamma utgångspunkter Barn och unga 2016

Gemensamma utgångspunkter Riskbruk, missbruk och beroende 2014

Gemensamma utgångspunkter Psykisk funktionsnedsättning

Gemensamma utgångspunkter Äldre 2009

Statliga utredningar om Effektiv vård och God och nära vård 2016-2021 (Stiernstedt, Nergårdh, Almgren)

Nära vård, SKR

Strategi för hälsa, SKR

Hälsans bestämningsfaktorer, Folkhälsopolitikens målområden, Folkhälsomyndigheten

Ekonomirapporten maj 2021, SKR

Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa, SOU 2017:47

Nationella riktlinjer för prevention och behandling vid ohälsosamma levnadsvanor, Socialstyrelsen 2018

Program för god och jämlik hälsa, Region Gävleborg 2022

Jämlikhetsutredningen, Region Gävleborg 2021

Årsredovisning 2020, Region Gävleborg: hållbarhetsanalys utifrån Agenda 2030

Informationsärende: Utredning efter avveckling av korttidsenheter – nuläge och utvecklingsbehov

19

Gävle
KOMMUN

Utredning efter avveckling av korttidsenheter – nuläge och utvecklingsbehov

Dnr 22ON342

Utredare Helena B Jansson
Planering, analys och utvärdering
Välfärd Gävle
Oktober 2022

Innehållsförteckning

Sammanfattning 3
Bakgrund 6
Omställningen 6
Processen vid utskrivning från slutenvård 6
Planeringsteam 7
Uppdrag 8
Metod 8
Nationell lägesbild i samband med pandemin 9
Omvärldsbevakning 11
Stockholms stad 11
Uppsala kommun 11
Karlstad kommun 11
Effekter på hemvårdsinsatser (biståndshandläggare, hemtjänst och hemsjukvård) 12
Biståndshandläggning 12
Hemtjänsten 15
Hemsjukvård 20
Effekter på vård- och omsorgsboenden 20
Effekter på korttidsvistelse / resursplatser 22
Effekter på Region Gävleborg 22
Hälsovalskontoret (HVK) 22
Slutenvård 23
Offentlig och privat primärvård 29
Slutsats 32
Utvecklingsområden 33
Samverkan och resurser 33
Alternativ vid utskrivning från slutenvård 33
Åtgärder för att undvika inskrivning i slutenvård 34
Tidigare inflytt till Våbo 35
Resursplatser 35
Psykiatri / LSS 36
Referens 37

Sammanfattning

Våren 2020 beslutade omvårdnadsnämnden att avveckla korttidsenheterna inom Välfärd Gävle med motiveringen att ställa om från korttidsvistelse till hemtagningsteam vid utskrivning från slutenvården. Korttidsvistelsen hade då främst fungerat som en mellanlandning i väntan på beslut eller plats på vård- och omsorgsboende (Våbo). Som komplement till detta avdelades några resursplatser på Våbo för att tillfälligt användas i avvaktan på större bostadsanpassning eller i väntan på hjälpmedel när hemtjänst inte går att utföra i hemmet.

Efter två år, då det samtidigt pågått en Covid-pandemi, har åtta gruppintervjuer nu skett omkring hur avvecklingen påverkat patient/kund samt berörda parter och vilka utvecklingsbehov dessa ser idag. Fyra parter inom Gävle kommun och fyra inom Region Gävleborg har en samstämmig bild av nuläge och effekter för den enskilde och berörda verksamheter samt vilka utvecklingsbehov som finns.

Varje månad skrivs mellan 100 – 150 gävlebor, som behöver kommunal vård och omsorg, ut från slutenvård. Enligt lag ska de skrivas ut samma dag som de är utskrivningsklara, vilket oftast sker för runt cirka 100 av dem. Inom målgruppen finns de som tidigare haft insatser från kommunen, där vissa av dem nu behöver mer, medan andra behöver lika mycket som tidigare. Övriga är patienter som tidigare inte haft någon form av vård och omsorg från kommunen, men nu behöver stöd efter utskrivning. Alla berörda parter planerar den vård och omsorg som behövs efter utskrivningen. En del tas emot på Våbo. Merparten uppfyller dock inte kriterierna för Våbo men behöver mycket stöd av både hemtjänst och sjukvårdsinsatser. Alla har en mottagande ansvarig läkare inom primärvården på sin hälsocentral.

Ingen part kan bekräfta att de tilldelats mer resurser eller att hemtjänst, hemsjukvård och biståndshandläggare börjat jobba annorlunda mot tidigare, exempelvis med så kallade hemtagningsteam.

Resursplatserna har inte använts i någon större utsträckning.

Alla parter beskriver att det idag är mer komplicerat att bedöma och planera behov då patienterna som ska hem eller direkt till Våbo har större sjukvårdsbehov och är mycket skörare än tidigare. Tidigare flyttades de flesta av dem efter slutenvården först till veckor av återhämtning på korttidsenhet. Patienter och anhöriga upplever idag stor oro för hur den första tiden ska fungera i hemmet. Alla parter lägger mer resurser på planeringen runt utskrivningen idag, vilket bidrar till att övriga patienter och kunder i verksamheterna blir lidande. Arbetstiden till icke akuta och förebyggande insatser minskar.

Bland kunder som nu får beslut om Våbo, som inte kan eller inte vill komma hem, finns två kategorier; de som är i palliativt skede och de som har ett omfattande och varaktigt behov av vård och omsorg som inte går att ge i ordinärt boende. De flesta får mindre än ett dygn på sig vid utskrivning att både ta beslut om att flytta, skriva kontrakt, möblera lägenhet och flytta in.
För de i palliativt skede är det inte värdigt, några hinner bo en kort tid, andra hinner inte ens flytta in. Efter avvecklingen av korttidsenheter märks även att fler kunder på Våbo återhämtar sig efter en tid och flera vill då flytta hem igen. I bästa fall har de kunnat behålla sitt tidigare boende. Andra som återhämtat sig vill gärna bo kvar, även om de inte längre har så stora omvårdnadsbehov. Deras beslut går heller inte att lagligt återkalla.

Av de kunder som nu skrivs ut till hemmet med stort behov av hemtjänst och hälso- och sjukvård, beviljas de flesta många besök per dygn för att säkra upp stöd och tillsyn. Vissa beviljas vak (24 timmar/dygn) då de på grund av oro och kognitiv svikt inte kan lämnas ensamma.
Det innebär även att planeringen tar mycket resurser för alla parter och utskrivningen av fler hjälpmedel och dess logistik innebär ökade kostnader. Det är svårt att få plats med alla hjälpmedel i hemmet och möjligheten till god vardagsrehabilitering och intensivträning blir mycket begränsad, med små ytor och avsaknad av personal dygnet runt.

Två fördelar lyfts fram idag, att kunder som bedöms ha ett permanent behov av Våbo slipper mellanlanda på korttidsenhet och att andra som vill komma hem numera får det, även om de är sköra och behöver mycket sjukvård hemma. En upplevelse hos delar av både regionen och kommunen är även att slutenvården inte är lika snabba som tidigare med att bedöma patienten som utskrivningsklar.

Alla är överens om att utskrivningsprocessen behöver skötas bättre av alla parter för att den ska fungera optimalt, oavsett korttidsenhet eller andra alternativ till vård och omsorg. Ingen part ser fördelar med att de tidigare korttidsenheterna byggs upp igen. Alla är ense om att det behövs flera alternativa, ofta samfinansierade, lösningar för att få till en individuellt anpassad personcentrerad vård och omsorg där resurser används på ett mer effektivt sätt.

Man förordar ett samfinansierat *hemtagningsteam* som ger både hemtjänst, sjukvård och rehabilitering de första 14 dagarna efter hemgång, oavsett vilken hälsocentral eller hemtjänstutförare som sedan väljs. Samordning av resurser med Mobila teamet är tänkbart.
En *palliativ enhet* behövs med samlad kompetens för omvårdnad och sjukvård, gärna en slutenvårdsenhet med fast syrgas. Kan samordnas med palliativa teamet och dess läkarresurs.
Det behövs även en *enhet för eftervård (mellanvård)* där patienter får tid för återhämtning, anpassning och rehabilitering/intensivträning. Parter inom både regionen och kommunen lyfter fram önskan om samfinansiering då allas ökade resurser idag går åt till mindre effektiv verksamhet. Regionen bör vara huvudman där och skriva in patienter för eftervård.

För att arbeta mer förbyggande ser parterna följande:

- Att *utveckla samverkan* mellan hälsocentralen, hemsjukvård respektive hjälp i hemmet (hemtjänst, boendestöd, personligt stöd) och personlig assistans samt att använda resurser till förebyggande hälsofrämjande insatser är grundläggande.

- Det behövs en verksamhet som kan minimera inskrivning i slutenvård, likt de regionfinansierade *HSL-platserna* på särskilda boendet Rosengården i Sandviken där man skrivs in av läkare och kan få stöd med förberedelser inför tex koloskopi, för att få blodtransfusion eller utreda vissa åkommor eller behandla enklare sjukdomstillstånd. Samordning med Mobila teamet är tänkbart.

- *ASIH- team* (Avancerad Sjukvård I Hemmet) inom slutenvården behövs.

- Om kunder på 90 år eller äldre med hemtjänstinsatser får beslut om Våbo när den själv tycker det är dags, *det vill säga tidig inflytt till Våbo för de sköraste,* skulle troligen slutenvårdsbehovet också minska.

- Fler *Trygghetsboenden* som ger närhet till aktiviteter, gemenskap, måltider och personal behövs för att uppnå mål som att bibehålla egna resurser, förebygga ohälsa och tidigt kunna fånga upp behov.

- Någon form av beredskap för *korttidsvistelse* enligt socialtjänstlagen, vid akut uppkomna situationer då en kund med stora behov inte kan vara kvar i sitt hem, behöver finnas.

Bakgrund

Omställningen

27 februari 2020 beslutade omvårdnadsnämnden (Dnr 20ON47) att genomföra en ”omställning från korttidsboende till hemsjukvård – rätt insats till rätt individ”. Beslutet motiverades med att kunder inte skulle behöva mellanlanda på korttidsenhet i väntan på särskilt boende eller att få komma hem. Hemvårdsteamen, där biståndshandläggare, hemsjukvård och hemtjänsten samarbetat i organisatoriska områden sedan Hemvårdsprojektet 2017, gav bra förutsättningar att få vård och omsorg i den egna bostaden direkt efter sjukhusvistelse. Hemvårdsteamets funktion är proaktiv samverkan i vardagen när kund/patient är inskriven i hemsjukvård och beviljad hjälp i hemmet.

Hemvårdsteamen skulle rustas med ökade resurser vilket kunde innebära ökade personella resurser men framför allt genom att ta in ny teknik. Det handlade om att genomföra en omfördelning av resurser från korttidsenhet till hemvårdsområden. Rehab (leg arbetsterapeuter och leg fysioterapeuter) skulle ges i uppdrag att genomföra mer systematiska och intensiva insatser i samband med kundens hemgång. Detta för att minska känslan av otrygghet och öka individens självständighet.

Personer med stora varaktiga omvårdnadsbehov skulle även med fördel kunna flytta direkt till vård– och omsorgsboende (Våbo) efter sjukhusvistelsen. Några så kallade resursplatser tillskapades som tillfälligt alternativ för kunder då det inte var möjligt att bo hemma, till exempel under en större bostadsanpassning.

Under våren 2020 avvecklades 39 platser på korttidsenheten Bergmästaren, vilket gick fortare än planerat på grund av pandemin. Samma år avvecklades sedan 8 platser på korttidsenheten på Gävle Strand (VILS-Vård i livets slutskede).[1]

Avvecklingen som skett parallellt med Covid-pandemin under 2020 försvårar analysen av statistik. Det pågår även sedan en tid två utvecklingsarbeten som påverkar samverkan för berörda parter. En översyn av hälso- och sjukvårdsarbetet inom Välfärd Gävle startades hösten 2021, vilket bland annat resulterat i att ett nytt kontor skapas från 1 april 2023 där alla resurser för hälso- och sjukvård kommer att samlas. Även i den pågående nationella satsningen *God och Nära Vård*, är samverkan mellan kommunen och regionen central för att utveckla framtidens hälso- och sjukvård.

Processen vid utskrivning från slutenvård

Sedan ny lagstiftning trädde i kraft 1 jan 2018 finns en länsöverenskommelse om utskrivning från slutenvård med tillhörande gemensamma rutiner[2]. Alla parter som bedöms berörda att ge fortsatt vård och omsorg vid utskrivning ska få meddelande via det gemensamma verksamhetssystemet Lifecare vid inskrivning av patient. Det är mellan cirka 100 – 150 gävlebor som månatligen skrivs ut från slutenvård och behöver kommunal vård och omsorg. Inom målgruppen finns personer som redan har del av kommunens vård och omsorg, vissa av dem behöver mer, andra behöver lika mycket stöd som tidigare, samt de som inte haft behov av vård och omsorg tidigare.

---

[1] Omställning, från korttidsboenden till hemsjukvård – rätt insats till rätt individ, Dnr 20ON47

[2] Se samverkanswebben på www.regiongavleborg.se Kommun- och regionsamverkan - Region Gävleborg (regiongavleborg.se)

Ett preliminärt utskrivningsdatum ska omgående uppges i Lifecare, men kan komma att justeras flera gånger fram tills patienten är utskrivningsklar och slutligt utskrivningsdatum uppges. Mottagare är primärvårdens hälsocentral samt ofta flera parter inom kommunen, både inom hemsjukvård och äldreomsorg, LSS eller socialpsykiatri. Alla mottagande parter ska omgående efter ett preliminärt utskrivningsdatum förbereda sig och planera inför utskrivning, men det är i det läget ofta svårt att avgöra patientens skick vid utskrivning. Alla parter ska delge varandra adekvat information så snart man inhämtat samtycke från patienten. I samband med utskrivningen där två lagrum behöver samverka ska en samordnad individuell planering (SIP) ske innan utskrivning, i annat fall ska parterna samlas till en SIP i hemmet efter utskrivning.
Slutligt datum för utskrivning kan uppges senast samma dag det är aktuellt med utskrivning. Slutligt datum kan ej uppges om inte slutenvård och primärvård är klara med sina moment i planeringen. Om kunden uppges utskrivningsklar på förmiddagen ska hemgången ske samma dag under förutsättning att alla parter är klara med sin planering och nödvändiga hjälpmedel är på plats. Om kommunen inte kan ta emot kunden på grund av att kommunens planering inte är klar börjar räkning av hur många dagar patienten blir kvar i slutenvården, vilket kan resultera i att kommunen får ett betalningsansvar.

Planeringsteam

Inom Välfärd Gävle finns särskilda biståndshandläggare, sjuksköterskor, arbetsterapeuter och fysioterapeuter inom planeringsteamet, vilka ansvarar för all planering i utskrivningsprocessen vid utskrivningar från slutenvården. De arbetar idag på samma sätt som innan avvecklingen av korttidsenheter. En muntlig överenskommelse mellan Gävle kommun och Region Gävleborg finns om att patienter som redan under slutenvårdvistelsen bedömts behöva hälso- och sjukvård över tid, kan bli inskrivna i hemsjukvård redan i samband med utskrivningen.
Enligt länsrutinen ska annars patienter först efter hemgång skrivas in i hemsjukvården. Det innebär att för dessa patienter har hälsocentralen ansvar för all primärvårdens hälso- och sjukvård i samband med utskrivning. Runt patienter, som redan innan slutenvårdsvistelsen har haft till exempel Våbo eller hemtjänst och hemsjukvård blir dessa verksamheter också berörda av planeringen inför utskrivning.

Uppdrag

Ta fram en nulägesbild av effekterna av omställningen och utvecklingsområden som kan härledas till omställningen. Utredningen ska resultera i en rapport med följande innehåll:

- Bakgrund till beslutet
- En nationell lägesbild
- Lägesbild effekter på hemvårdsinsatser
- Lägesbild effekter på vård- och omsorgsboenden
- Lägesbild effekter på biståndsbeslut
- Lägesbild effekter på samverkan med Region Gävleborg
- Utvecklingsområden och förbättringsförslag inom ovanstående punkter (hemvårdsinsatser, boenden, biståndsbeslut, samverkan)

Utredningen ska innehålla statistik samt underlag från intervjuer med chefer i kontor Stöd i hemmet, Boende och Myndighet. Även intervjuer med företrädare för Region Gävleborg behöver genomföras, främst från Hälsovalskontoret (HVK), verksamhetschefer för primärvården samt slutenvården.

Metod

Sektorchefen Magnus Höijer informerade berörda chefer inom Region Gävleborg och Välfärd Gävle innan utredningsuppdraget tilldelades utredare Helena B Jansson. Projektledare Eva Söderhäll utsågs att bistå med intervjuer av berörda parter inom Region Gävleborg.

Omvärldsbevakning har skett via Socialstyrelsens lägesrapport samt några kommuners hemsidor.

Statistik inhämtades från regionala Samverkanswebben och via Ellinor Blomberg på Region Gävleborg, nationella väntetider.se som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) administrerar, från Välfärd Gävles verksamhetssystem Treserva och Power BI via utredare Lisa Allemo samt ställföreträdande enhetschef Hanna Lindahl på Myndighet SoL Omsorg (biståndshandläggare). Delar av utvärderingen som Myndighet SoL Omsorg genomförde på eget initiativ år 2021 finns återgiven i denna utredning.

Intervjufrågorna skickades ut cirka två veckor i förväg samtidigt som gruppintervjuer bokades, fyra inom regionen och fyra inom kommunen, enligt inbjudan i bilaga 1 och 2.
Efter gruppintervjuerna har några deltagare kompletterat med fallbeskrivningar, vilka finns med under lämpliga stycken i utredningen. Några intervjuade har även kompletterat med förtydliganden efter intervjun. Intervjusvaren berörde både effekter för patient/kund och berörda verksamheter efter avvecklingen av korttidsenheter, förslag på utvecklingsområden, men även en del runt samverkan i själva utskrivningsprocessen från slutenvården. Utredningen beskriver i första hand effekterna av avvecklingen samt förslag på utvecklingsområden som lyfts fram för att få mer ändamålsenliga lösningar för patient/kund.

De fallbeskrivningar som lämnats in har avidentifierats för att bli mindre utlämnande. Dessa finns under respektive verksamhetsrubrik och illustrerar den verklighet verksamheten beskriver.

Avslutningsvis finns en kort slutsats och därefter en beskrivning av tänkbara utvecklingsområden.

Nationell lägesbild i samband med pandemin

Ur Socialstyrelsen, Vård och omsorg för äldre Lägesrapport 2022:
”Socialstyrelsen har analyserat pandemins eventuella påverkan på vårdkonsumtion hos personer 70 år och äldre. Trots ett upplevt behov avstod en av fem personer från att söka vård under våren 2020. Äldre var den grupp som i störst utsträckning kände oro och undvek att söka vård. Bland personer i åldern 70–84 år var det ungefär 60 procent som angav att de var oroliga för att inte få vård under pandemin. Under pandemin har många äldre drabbats på olika sätt. De kan ha råkat ut för sjukdom eller förlorat anhöriga, varit isolerade, känt oro och ensamhet. Ensamhet har stor betydelse för enskilda personers livskvalitet. Ökad psykisk ohälsa samt besvär av ensamhet och isolering har uppmärksammats av ett antal kommuner och i flera rapporter som publicerats om pandemins konsekvenser. Kommunerna uttrycker särskilt stark oro för isolering bland äldre som inte bor på äldreboenden, och då specifikt de som bor på landsbygden. Kommunernas kostnader för vård och omsorg för äldre uppgick 2020 till 135 miljarder kronor, vilket är en ökning med 1,6 procent jämfört med året innan. Särskilt boende för äldre (SÄBO) stod för den största andelen av kostnaden (57 procent) följt av hemtjänst för personer i ordinärt boende (42 procent). Ökningen beror på att kostnaden per hemtjänsttagare och kostnaden per person på SÄBO har ökat. År 2020 innebar merkostnader till följd av pandemin, vilket är en möjlig förklaring till kostnadsökningarna.”

”Sedan 2014 har andelen personer 65 år och äldre med äldreomsorg minskat. Även omfattningen av socialtjänstinsatser till gruppen 80 år och äldre har minskat, trots att åldersgruppen har blivit större. Covid-19-pandemin har på olika sätt bidragit till en fortsatt minskning av socialtjänstinsatser under 2021, dels eftersom rädsla för smitta har gjort många äldre tveksamma till att använda omsorgsinsatser, dels eftersom vissa insatser har dragits in under pandemin. Socialstyrelsen har analyserat hur covid-19-pandemin har påverkat personer i gruppen 70 år och äldre att söka socialtjänstinsatser. Under pandemin har betydligt färre äldre än vanligt sökt, beviljats och fått utförd hemtjänst för första gången. Minskningen var tydligast under månaderna april till juni 2020, jämfört med motsvarande period 2019, och gick från 320 till 242 personer per 100 000 invånare. I juli 2020 började andelen personer med hemtjänst öka igen, och i oktober–november 2021 låg den på samma nivå som medelvärdet för motsvarande period 2019. Däremot valde fler personer att avsluta sin hemtjänst. För perioden juli–november 2021 låg andelen personer som avslutade hemtjänstinsatser högre 2021 än 2020 och 2019. En liknande effekt av pandemin som sågs i hemtjänsten märktes även på SÄBO. En klar minskning konstaterades när tecken på allmän smittspridning började visa sig. Minskningen var från 186 personer per 100 000 invånare under perioden januari–juni 2019 till 169 personer per 100 000 invånare under motsvarande period 2020. Under 2021 började andelen personer som flyttade in på SÄBO att öka igen, och under perioden oktober–november 2021 låg den på en högre nivå än motsvarande period 2019.”

2019 var det 155 av 100 000 personer som i okt-nov flyttade in på Säbo, 2020 var det 152 st och 2021 var det 165 st.

” Samtidigt minskade väntetiden för flytt till SÄBO mellan 2020 och 2021: från 63 dagar till 44 dagar. Väntetiden skiljer sig dock mycket mellan kommunerna. Fler kommuner än tidigare uppger att de har balans i utbudet av särskilda boenden för äldre. Effekter av covid-19-pandemin och ett ökat byggande

av specialbostäder kan vara förklaringar. År 2020 var antalet färdigställda specialbostäder genom nybyggnad det största på över 20 år. Medianvistelsetid på SÄBO varierar mellan kommunerna. En längre medianvistelsetid innebär i regel att fler platser krävs, eftersom de äldre bor där en längre tid. Medianvistelsetid för alla personer 65 år och äldre på SÄBO i riket är 25 månader. För personer med demenssjukdom är medianvårdtiden 30 månader, och för personer utan demenssjukdom 21 månader. Dessa medianvårdtider är beräknade för personer som flyttade in på SÄBO under åren 2015–2018. Kvinnor är som regel äldre än män vid flytt till SÄBO. På riksnivå är kvinnor 85,4 år och män 83,3 år gamla i genomsnitt. Män utan demenssjukdom flyttar i genomsnitt knappt två år senare än de med demenssjukdom, och för kvinnor är skillnaden nästan tre år. Medelåldern skiljer sig mycket mellan länen: nästan fyra år mellan länen med högst och lägst medelålder. Medelåldern vid flytt till SÄBO samvarierar med hälsoläget i befolkningen, såsom självrapporterad hälsa och förväntad medellivslängd."

"Närståendes[3] insatser har ökat under pandemin. Detta som en konsekvens av bl.a. inställda aktiviteter (t.ex. dagverksamheter) och rädsla för att bli smittad. Rädslan för smitta gäller både den enskilde och den närstående."

"En analys av Socialstyrelsens patientregister visar att andelen vårdtillfällen i oplanerad och planerad slutenvård och öppenvård för personer 70 år och äldre minskade tydligt – med 10–14 procent – mellan helåren 2019 och 2020. Minskningen var mer uttalad hos kvinnor. Nedgången var mindre påtaglig hos de mest sjuka äldre. Ingen minskning av andelen vårdtillfällen sågs, i vare sig sluten- eller öppenvård, för personer på särskilt boende för äldre och för äldre med hemsjukvård."

Tabell 21. Utveckling av olika kommunala insatser enligt socialtjänstlagen för personer 65 år och äldre

Andel (%) personer 65 år och äldre som hade olika kommunala insatser enligt socialtjänstlagen, 2014–2021.

Årtal	Hemtjänst[1]			Särskilt boende			Korttidsboende			Dagverksamhet		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
2014	8,5	5,0	6,9	5,4	2,9	4,3	0,5	0,6	0,5	0,6	0,5	0,6
2015	8,5	5,1	6,9	5,3	2,9	4,2	0,5	0,6	0,5	0,6	0,5	0,6
2016	8,3	5,1	6,8	5,3	2,9	4,2	0,4	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5
2017	8,2	5,1	6,8	5,2	2,9	4,1	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5
2018	8,0	5,1	6,7	5,0	2,9	4,0	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
2019	8,3	5,3	6,9	5,0	2,8	4,0	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5
2020	8,3	5,2	6,9	4,7	2,7	3,8	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
2021	8,0	5,1	6,7	4,6	2,7	3,7	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

Not. Befolkningsuppgifter ifrån SCB Matris 000003O5, hämtad 2021-11-25).
Not. 1. I begreppet "Hemtjänst" ingår här endast hemtjänstbeslut som innefattar personlig omvårdnad eller service.

Källa: Registret över socialtjänstinsatser till äldre och personer med funktionsnedsättning, Socialstyrelsen, november 2021, samt befolkningstabell från SCB (se not 1).

[3] Begreppen anhörig respektive närstående används inte konsekvent i olika lagar och inom olika områden. I Socialstyrelsens termbank definieras anhörig som "person inom familjen eller bland de närmaste släktingarna". Med närstående avses enligt Socialstyrelsens termbank: "person som den enskilde anser sig ha en nära relation till". Denna rapport följer huvudsakligen begreppsanvändningen där den som ger omsorg, stöd eller vård benämns närstående

Omvärldsbevakning

I rapporten *Utvärdering avveckling korttidsboende,* Myndighet SoL Omsorg 2021, står följande;
"Efter en snabb omvärldsbevakning kan man dock konstatera att beslutet att avveckla samtliga platser på korttidsboende i Gävle kommun är ett ovanligt beslut[4]. 20 kommuner med en befolkningsmängd mellan cirka 84 000 och 160 000 invånare har alla tillgång till korttidsboende (utöver korttidsboende för växelvis avlastning för anhörig)."

Slumpmässigt utvalda sökningar i augusti 2022 via tre större kommuners hemsida gav följande:

Stockholms stad

"Korttidsvård innebär att du vistas på ett vård- och omsorgsboende under en kortare period. Det kan antingen vara vid ett enstaka tillfälle eller regelbundet återkommande.
Du kan få korttidsvård för att en anhörig som vårdar dig ska ha möjlighet till vila och egen tid. Du kan också få korttidsvård för att återhämta dig efter att du varit inlagd på sjukhus.
Korttidsvård omfattas inte av valfrihet. Det betyder att du inte kan välja utförare."
Korttidsvård - Stockholms stad (aldreomsorg.stockholm) 29 aug 2022.

Uppsala kommun

"Du som har behov av vård och omsorg dygnet runt under en kortare period kan ha rätt till korttidsvård. Korttidsvård kan exempelvis vara aktuellt efter att du har vistats på sjukhus, har ett komplext behov av sjukvård som du inte kan få hemma, har en demenssjukdom eller är förvirrad. För att få korttidsvård behöver du ett biståndsbeslut. Platser för korttidsvård kan finnas både som en egen enhet och som ett antal platser på ett vård- och omsorgsboende."
Boende för äldre – en översikt - Uppsala kommun, 29 aug 2022

Svar från enhetschef Yvonne Österholm på följdfrågor till Uppsala kommun:
"Vi har fortfarande enstaka "insprängda" korttidsplatser på några särskilda boenden (vanlig avdelning) i egen regi men har även separata enheter enbart avsedda för omvårdnad korttid eller demens korttid." "De platser som är avsedda för korttid görs inte om till permanent boende men vi försöker att personen skall kunna få vara kvar på samma särskilda boende, om den så önskar när den får ett beslut om särskilt boende. "

Karlstad kommun

"Korttidsplats innebär att du vistas på ett boende under en kortare period. Det kan finnas olika anledningar till att vistas på en korttidsplats. Korttidsplats kan beviljas vid utredning av behov i samband med ansökan om särskilt boende eller för vård i livets slutskede. En vistelse på korttidsplats kräver alltid kontakt med en biståndsbedömare, en bedömning/utredning och ett beslut. Du kan beviljas korttidsplats för en tillfällig enstaka period eller för en regelbundet återkommande period i form av växelvård. Beslutet om korttidsplats är alltid tidsbegränsat. Bemanningen på korttidsplats består av omvårdnadspersonal och om behov finns arbetar sjuksköterska, sjukgymnast och arbetsterapeut konsulterande."
Korttidsboende (karlstad.se), 29 aug 2022

[4] Information på respektive hemsida för kommunerna Linköping, Örebro, Västerås, Helsingborg, Norrköping, Jönköping, Lund, Umeå, Borås, Huddinge, Eskilstuna, Nacka, Halmstad, Sundsvall, Södertälje, Botkyrka, Karlstad, Växjö, Haninge och Kristianstad.

Effekter på hemvårdsinsatser (biståndshandläggare, hemtjänst och hemsjukvård)

Biståndshandläggning

Biståndshandläggarnas planering sker oftast i direkt anslutning till utskrivningen från slutenvården, det är svårt att bedöma behov av insatser tidigare. Det är kvarboendeprincipen som är vägledande för biståndshandläggningen, bedömningen sker i första hand med målet att alla ska återgå hem. Oftast beviljas många dagliga insatser och ibland även vak. De flesta vak beviljas kunder som är oroliga och förvirrade, samtidigt har många svårt att acceptera personal tätt inpå dygnet runt.

Handläggarna bedömer att av de blivande eller befintliga kunder/patienter som skrivs ut från slutenvården varje månad beviljas numera mellan 5 – 10 Våbo. Det är både personer i palliativt skede och personer med stort omvårdnadsbehov. Ofta får de Våbo beviljat samma dag som planeringen och utskrivningen ska ske. Det är svårt för både kund och anhöriga att ta in och svårt för utföraren att hinna planera och slutligen svårt för parterna att genomföra praktiskt. Vissa kunder vägrar flytta in på Våbo och kommer vid utskrivning från slutenvårdens akuta läge hem med stora hjälpbehov i hemmet.
De flesta kunder beviljas hjälp i hemmet och återgår till hemmet, många med vak eller mer insatser per dygn än tidigare. Det är idag fler än tidigare som kommer direkt hem med stora omvårdnads- och sjukvårdsbehov och behov av rehabilitering. Några kunder återgår också till sin bostad på Våbo.

”Kund med demenssjukdom, genomgår en höftoperation och har restriktioner i hur kund får röra sitt ben. Kunden är väldigt orolig och har svårt att ta till sig information. Det föreligger stor fallrisk. Har ett invant mönster av att gå en kort promenad utanför sin bostad och man är nu orolig att kunden ska fortsätta med det när hen kommer hem från sjukhuset med tanke på fallrisk och restriktioner. På sjukhuset har man vak dygnet runt hos kunden då hen varit mycket orolig och då det föreligger fallrisk. Ansöker om korttidsboende vilket avslås, i stället beviljas vak dygnet runt i samband med utskrivning från sjukhus. Vid uppföljning av vak framkommer att kunden är mycket orolig, vill gärna gå ut, går upp i en stor omfattning nattetid. Kan bli arg på personalen som utför vak och vill inte släppa in dem. Situationen blev efter någon vecka ohållbar och ansökan görs om vård- och omsorgsboende, vilket beviljas.
Slutsats:
Då inget korttidsboende fanns att tillgå fick man bevilja vak, vilket inte var en lämplig insats för kunden som blev mycket orolig av att ha en person vid sin sida dygnet runt. Därför hade det varit att föredra att kunna utreda behoven på ett korttidsboende.”

”Kund med blanddemens, förvirrad och inte adekvat vid tilltal. Inkommer till sjukhus med en fraktur i sin fot och får därför inte stödja på foten på sex veckor. Är mycket förvirrad i samband med sjukhusvistelsen och anhöriga önskar att kunden får komma någonstans en kortare tid då man inte tror att kunden kommer att komma ihåg att hen inte får stödja på sin fot. Vidare har hen ramlat flera gånger, framför allt nattetid. Anhöriga uttryckte en stor oro inför kundens hemgång från sjukhuset. Anhöriga informeras om att korttidsboende inte finns att tillgå, och i stället beviljas vak dygnet runt. Kunden kommer hem med vak och vid uppföljningar visar det sig att hen är mycket orolig och förvirrad. Sedermera beviljas kunden vård- och omsorgsboende.”

”Kund som inkommer till sjukhuset för en magoperation. Har efter operationen problem med magen och att hålla tätt, är väldigt trött, har yrsel och är mest sängliggande. Sedan tidigare beviljad hemtjänst med besök på morgonen, hjälp med frukost och dusch två gånger i veckan. Känner sig

mycket otrygg inför hemgång då hen är så pass medtagen och trött och vill helst komma till sjukhusets rehab-avdelning eller korttidsboende. Då varken rehab-avdelning eller korttidsboende är aktuellt kommer kunden hem med omfattande hemtjänstinsatser, från ett besök om dagen (morgonomvårdnad och frukost) samt dusch två gånger per vecka till tio dagliga besök och två tillsynsbesök nattetid.
Med anledning av den stora otryggheten hos kunden samt hur medtagen hen varit efter operationen bedömer handläggare att det hade varit skäligt att bevilja korttidsboende där man sedan hade kunnat planera för insatser i ordinärt boende. Kunden bor fortfarande i ordinärt boende och har fortfarande kvar de beviljade insatserna."

"Person som kommer in till sjukhus efter en fallolycka på cykel i samband med en hjärnblödning. Efter olyckan är hen förvirrad och rastlös, ramlar ofta och är vinglig på benen. Är motoriskt orolig, försöker klättra ur sängen och har haft vak på sjukhuset. Behöver hjälp av två personer vid personlig hygien och nära tillsyn och stöd vid förflyttningar. Anhörig är osäker på en ansökan om vård- och omsorgsboende i samband med utskrivning, då det är svårt att veta hur hens hjälpbehov kommer att bestå. Anhörig vill avvakta och ge hen en chans att komma hem för att se om det blir någon förbättring. Upplever att det är ett för stort beslut att fatta direkt vid utskrivning från sjukhus. Kund beviljas vak dygnet runt i samband med utskrivning från sjukhus, återhämtar sig dock inte och har vak tills hen flyttar till vård- och omsorgsboende. Här bedömer handläggare att det hade varit skäligt att bevilja korttidsboende för att utreda och se en förbättring hos kund."

"Kund med diagnos ALS. Är beviljad hemtjänst sedan tidigare och anhörig kontaktar handläggare då hen kraftigt försämras, palliativa teamet är inkopplat. Kunden har vid möte med läkare uttryckt att hen inte känner sig trygg och att hen inte vill dö hemma. Anhörig informeras om att man då kan ansöka om vård- och omsorgsboende samt ärendets gång vid en sådan ansökan. Anhöriga efterfrågar en skyndsam handläggningsprocess då kunden är så pass försämrad och förmodligen inte har långt kvar. Kund beviljas vård- och omsorgsboende och flyttar in efter drygt en vecka. Kunden avlider ett dygn efter att hen flyttat in. I detta fall bedömer handläggare att korttidsboende varit en lämplig insats för en kund som är i livets slutskede och som inte känner sig trygg i sitt hem utan istället vill komma till ett boende med omvårdnadspersonal dygnet runt sin sista tid i livet. Att komma till ett korttidsboende innebär en kortare process då man kommer till en möblerad mindre lägenhet tillfälligt, mot att komma till ett vård- och omsorgsboende där man får vänta på en ledig lägenhet, erbjuds en lägenhet, ska skriva ett kontrakt samt möblera en lägenhet."

"*Vid samordnad individuell planering (SIP) på sjukhuset framkommer att patienten som ska planeras har svåra smärtor som kommer plötsligt. Har cancer och bedöms vara i livets slutskede. Livskamraten berättar att hen, när smärtorna kommer plötsligt, blir mycket orolig och vid ett tillfälle tänkt kasta sig från balkongen. Vid SIP diskuteras om hemsjukvården kan tillgodose behovet av snabba insatser för att avhjälpa smärtan. Hemsjukvårdens sköterska uppger att det kan ta upp till en timme att komma. Bedömning görs därför att hen behöver komma till en boendeform med tillgång till omvårdnadspersonal dygnet runt. Patienten ansöker om och beviljas vård- och omsorgsboende där hen bor i en vecka och sedan avlider. Handläggare bedömer att det hade varit en mer human process att få komma till ett korttidsboende i direkt anslutning till utskrivning i stället för att behöva ingå ett hyreskontrakt, möblera en lägenhet osv."*

"Kund som kommer in till sjukhuset på grund av oklar infektion där man upptäcker en hjärninfarkt. Har hemtjänst beviljad med dagliga insatser sedan innan och går nu hem från sjukhuset med utökade dagliga insatser från hemtjänst. Väl hemma fungerar det inte bra, hen har svårt att ta emot hjälp på grund av svår smärta, "hänger bara" enligt hemtjänsten, vill inte äta eller dricka. Kunden är helt

adekvat (ej förvirrad) men kraftigt påverkad efter hjärninfarkten. Inkommer till sjukhus igen för att vätskas upp. Anhöriga, som sedan tidigare ordnat med en anpassad bostad till kunden och livskamraten, är mycket oroliga och anser inte att kunden kan gå hem, ansökan lämnas därmed om vård- och omsorgsboende. I detta fall hade det varit lämpligt att kunden hade fått komma till en korttidsplats för att utreda fortsatt behov. Kunden hade kunnat återhämta sig men anhöriga vill inte utsätta hen för att komma hem med hjälp av hemtjänst. Det skulle kunna bli så att kunden flyttar till ett vård- och omsorgsboende och sedan återhämtar sig, och sedermera vill flytta hem igen till ordinärt boende."

Flera kunder som kommer till Våbo, kan och vill sedan flytta hem och blir då även inskrivna i hemsjukvård. Handläggarna uppskattar nu att cirka 10 – 12 per år flyttar ut från Våbo, tidigare var det enstaka personer under senare 20-årsperiod. Handläggarna tror att det även kan finnas fler kunder på Våbo som nu piggnat på sig men som inte handläggare får kännedom om. Dessa hade inte behövt flytta in om det funnits korttidsenhet för rehabiliteringen de behövde efter sin sjukhusvistelse. Samtidigt finns individer som fått avslag på ansökan om både Våbo korttidsvistelse på grund av att det inte finns korttidsboende. Det är dock hittills inte överklagat och prövat i förvaltningsdomstol.

En fördel som någon lyfter fram är upplevelsen av att fler sjuka patienter blir kvar på sjukhus för att de behöver det, slutenvården är inte riktigt lika snabba på att bedöma dem som utskrivningsklara. Handläggarna upplever att de idag är bättre på uppföljning av besluten om hjälp i hemmet jämfört med uppföljningen som skedde på korttidsboendena.

Resursplatser ska enligt uppmaning bara användas då bostaden inte går att bo i. Det har varit ett fåtal sådana ärenden under perioden. Enstaka kunder har bott länge och bor kvar i väntan på bostad.

Det finns inget hemtagningsteam i annan mening än det vanliga samarbete som sker mellan handläggare, hemtjänst och hemsjukvård i organisatoriska (delvis geografiska) hemvårdsområden. Arbetet med samverkan och teamträffar är inte annorlunda nu mot tidigare.

Målgrupper inom socialpsykiatri[5]/LSS[6]

Vad gäller, korttidsenhet, hemvårdsteam, hemsjukvård med mera som ofta är en del av utskrivningsprocessen upplever biståndshandläggare (psyk/LSS) att målgruppen ofta inte riktigt passar in. Hemsjukvården hävdar att man inte har tagit över ansvar för målgruppen. De fasta vårdkontakterna finns ofta på öppenvårdspsykiatrin och är sällan delaktiga i utskrivningsprocessen. När korttidsenhet fanns saknades kompetens för att bemöta dessa målgrupper och det blev ofta diskussion runt dessa korttidsbeslut. Det blir ofta diskussion med utförarna av hjälp i hemmet när det planeras hem för omvårdnadskrävande personer från sjukhus med exempelvis vak eller medicindelegering eller liknande. De hävdar att de inte har kompetens för detta.
Vad gäller hemvårdsteam har biståndshandläggare (psyk/LSS) aldrig blivit kallade till teamträff/SIP gällande kunder inom *boendestöd* eller *personligt stöd*. Det har skett en gång runt en kund som tillhör personkrets enligt LSS men hade *hemtjänsten* som utförare. Biståndshandläggaren upplevde dock att enda skälet till kallelsen var att övriga kunde framföra att personen borde vara någon annanstans.

[5] Begreppet används av Socialstyrelsen för kommunalt stöd till personer med psykisk funktionsnedsättning
[6] Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

”Kunden som tillhör personkrets 1 LSS, bor i ordinärt boende, är beviljad hjälp i hemmet som utförs av personligt stöd. Har en svår somatisk ohälsa med komplicerade såromläggningar med mera. Får inte vara kvar på sjukhus, får ej rehabilitering. Hälsocentralen upplever att personen är för dålig för att vårdas i hemmet. Personligt stöd upplever att de inte har kompetens för att vårda hen i hemmet och motsätter sig verkställighet av vak i ett första stadie. Personen företräder sig själv och vill inte söka om bostad med särskild service. Här hade korttids kunnat vara ett alternativ under en period då personen varit där tidigare och kände till det. Här var det aldrig aktuellt med något hemtagningsteam. Handläggare och enhetschef satt i otaliga möten med alla inblandade tills personen till slut kunde komma hem. Personen avled senare.”

”Kunden som tillhör personkrets 1 LSS till följd av komplicerad somatisk sjukdomsbild i samverkan med kognitiv nedsättning åker in och ut från sjukhus. Är beviljad hjälp i hemmet som utförs av personliga stödet. De upplever att de ej kan tillgodose hens behov och ifrågasätter myndighets-beslutet. Finns inget hemvårdsteam. Finns ingen ledig gruppbostadsplats. Flyttas i ett akut skede till LSS-korttids och flyttar sedermera till gruppbostad. Korttids enligt LSS är inte tänkt att vara ett alternativ till SoL korttids utan syftar till avlastning för anhöriga och miljöombyte för den enskilde.”

Hemtjänsten

Det kommer fler kunder med stort sjukvårds- och omvårdnadsbehov jämfört med innan avvecklingen. Det är fler kunder i palliativt skede, vilket även innebär fler yngre kunder. Det beviljades mycket vak inom hemtjänsten direkt efter avvecklingen, det upplevs ha planat ut lite nu. Det krävs mer planering nu mot tidigare och mer samarbete med regionen, dess palliativa team och kommunens hemsjukvård. Det ställer högre krav på kompetens utifrån ovanstående.

Många kunder kommer idag hem med beslut om insatser för åtta besök per dag, flera besök är insatta för att säkra upp och lugna både kund och anhöriga innan hemgång. Det visar sig ofta att alla dessa besök inte behövs, ens från första dagen. Det tar tid för handläggare att då ta bort beslut. Ibland har hemtjänsten schemalagt extra personal som sen inte behövs, vilket innebär både onödig administration och högre kostnad. Det hade varit enklare och bättre för oss utförare att sätta in akuta extrabesök i de fall vi upptäckt att det hade behövts, säger man. Hemtjänsten har inte personal anställd nattetid. Det innebär att vid behov av vak behöver man beordra ordinarie personal eller ta in timvikarier. Både Bemanningsenheten och planerare inom hemtjänsten försöker nå en hög personalkontinuitet, men det är svårt. Det kan i sämsta fall bli sju olika personer på sju nätter samt många olika personer dag-/kvällstid.

I hemmen är det ofta trångt, medskickade ”akuta” hjälpmedel fungerar inte alltid som avsett. Konsekvensen blir att dessa kunder med större sjukvårds- och omvårdnadsbehov har svårt med förflyttningar och blir ofta sängliggande stora delar av dygnet, trots mycket stöd av hemtjänsten.

Oftast bokas hemtjänstpersonal att möta upp sjuktransporten vid hemgång. Chauffören får inte lyfta enligt avtal, så hemtjänstpersonalen behöver få kunder upp för trappor och över trösklar, ofta utan hjälpmedel, vilket innebär stora risker både för kund och personal. Det är vanligt med utskrivningar på fredagar och uppföljningen av bistånd eller hälsocentral dröjer minst till måndag. Det blir då tre långa dygn som upplevs oroliga och riskfyllda främst gällande toabesök och mediciner. Kunden har ofta eget ansvar för sina mediciner men kan i praktiken inte sköta detta. Det finns ingen

egenvårdsplanering inlämnad till biståndshandläggare, varför det heller ej blir beviljat stöd med detta. Kunden beviljas stöd med dusch, men kan inte ta sig in på toaletten eller in i duschkabinen.

Hemtjänsten ser även idag att fler flyttar hem igen efter att ha bott på Våbo en period. De nämner samtidigt exempel på en kund som på sjukhuset ville till Våbo, men kom hem med insatsen vak. De tror att fler kunder borde fått Våbo redan vid utskrivningen från slutenvården. Man har uppfattat att patienter ”inte får” söka Våbo vid utskrivning från slutenvården, utan får först hemtjänst i ordinärt boende för att sedan få beslut om Våbo. Hemtjänsten ser kunder som inte vill hem för att få flytta in i vardagsrummet med alla hjälpmedel och till exempel dö hemma.

De hör att anhöriga missuppfattat att avlösningsvistelsen avvecklats, vilket känns olyckligt.

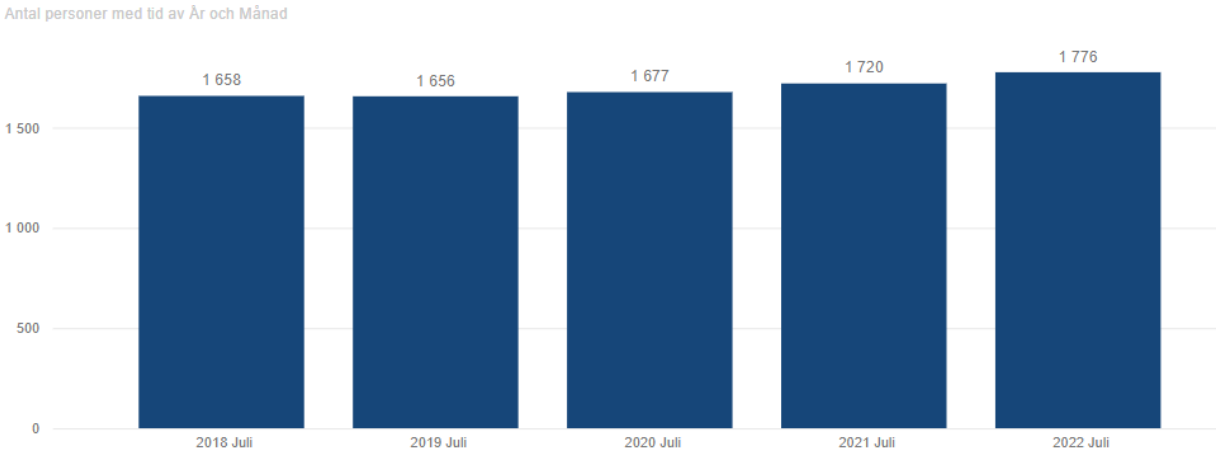
Bättre samverkan med primärvården behövs runt de kunder som kommer hem med hemtjänst och har stort sjukvårdsbehov, men inte tillhör hemsjukvården sen tidigare. Först efter en tid är delegering klar för de sjukvårdsuppgifter som förutsätts utföras. Många gånger får därför sjukvårdsinsatser ske med hjälp av anhöriga de första dagarna.

”Livskamraten skötte läkemedel åt kund med minnessvikt. Båda hade lite hemtjänst. Livskamraten blev akut inskriven i slutenvård. I överenskommelse med anhöriga började de sköta läkemedel åt kunden tills hälsocentralen delegerade uppgiften till hemtjänsten”

Tvärprofessionella hemvårdsteamen (hemtjänst och hemsjukvård samt biståndshandläggare) jobbar generellt sett mer tillsammans numera.
Hemtjänsten i egenregi har idag avstämningsmöten på strukturell nivå med både hemsjukvårdens chefsnivåer respektive handläggarenhetens chefsnivåer. De följer flera indikatorer, såsom genomförda teamträffar, SIP och samverkansmöten på strukturell nivå.

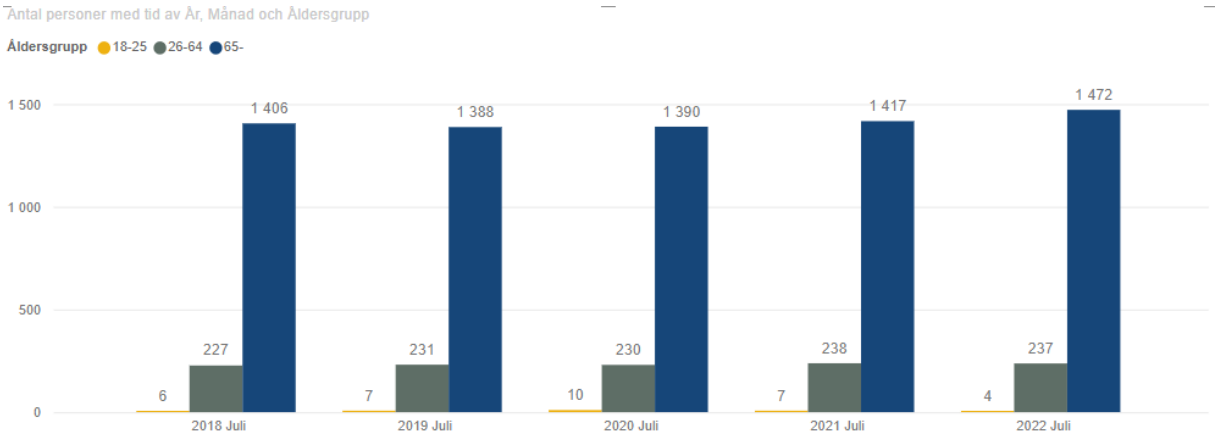
Statistik

Antal unika kunder (inklusive anhöriganställda, exklusive insatsen trygghetstelefon)



Ur Power BI 2022-08-29

Fördelade på tre åldersgrupper.



Ur Power BI 2022-08-29

Fördelad tid - totalt per insatstyp

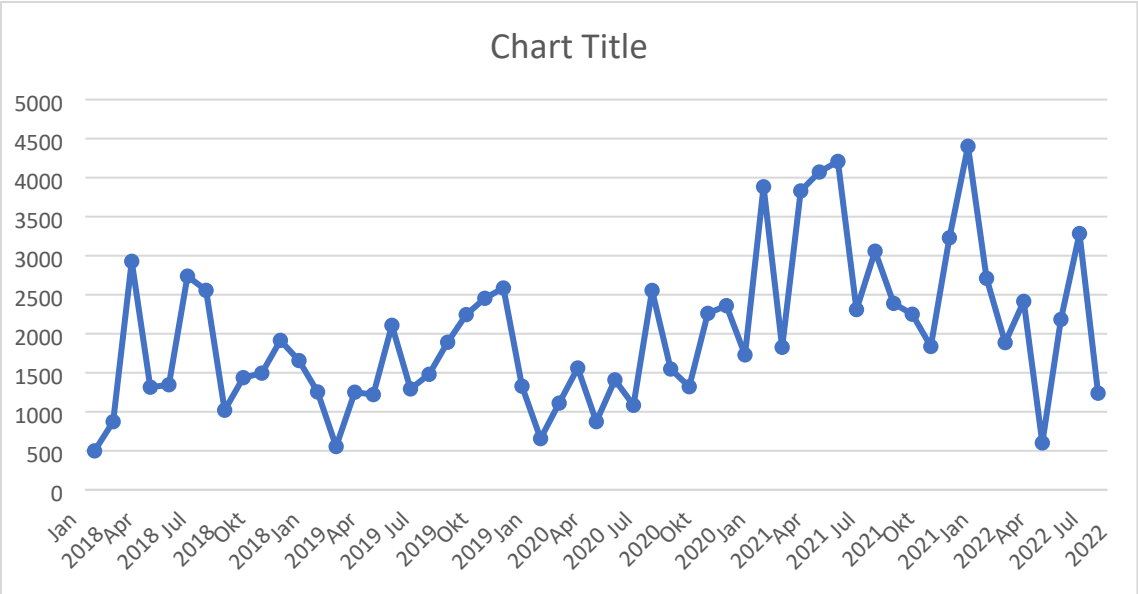
Insatstyp	2018	2019	2020	2021	2022	Totalt
Allmänna uppgifter och krav		431,08	1 319,39	2 936,70	2 873,34	7 560,51
Apoteksärende	4 443,35	5 629,91	7 569,83	8 360,79	5 287,17	31 291,06
Avlösning	10 620,40	5 576,32	8 619,47	10 905,96	4 299,71	40 021,86
Digital tillsyn	12,00	1 400,08	1 813,28	2 042,08	1 419,76	6 687,20
Dubbelbemanning	35 631,30	38 641,90	42 864,56	58 223,37	39 938,93	215 300,06
Dusch		4 230,39	12 630,98	17 465,60	11 621,43	45 948,41
Eftermiddagstillsyn		15 556,30	50 313,87	71 116,08	47 985,11	184 971,37
Egenvård (SoL)	36 147,73	37 050,63	34 619,72	31 055,19	19 499,40	158 372,67
Enklare hushållsgöromål		832,90	2 725,47	4 114,07	2 569,31	10 241,75
Frukost		8 860,47	29 549,68	41 818,13	28 538,87	108 767,15
Förmiddagstillsyn		15 693,67	49 236,77	68 414,08	45 583,99	178 928,51
Inköp	30 830,96	32 834,02	33 651,30	32 091,95	20 519,49	149 927,72
Kompletterande anhöriganställd	796,74	1 461,15	623,07	12,84	83,09	2 976,88
Kvällsomvårdnad		18 813,91	62 403,55	85 416,35	57 051,77	223 685,58
Kvällstillsyn		10 354,68	32 589,23	44 615,43	30 398,32	117 957,65
Ledsagning	3 278,11	3 834,15	5 574,87	6 941,85	5 148,57	24 777,57
Lunch		13 373,05	45 001,19	61 961,91	41 674,36	162 010,50
Lunchtillsyn		2 438,10	7 900,66	12 195,79	7 507,31	30 041,86
Matdistribution	219,18	38,60				257,78
Middag		11 263,16	37 925,67	53 678,23	36 153,12	139 020,18
Middagstillsyn		2 022,38	6 681,92	10 477,78	6 733,53	25 915,61
Morgonomvårdnad		28 016,70	93 275,54	127 560,45	86 096,70	334 949,40
Nattillsyn	25 570,55	24 376,71	21 878,90	20 773,48	13 276,27	105 875,91
Nattomvårdnad	3 576,98	2 873,40	2 865,47	2 543,52	1 261,13	13 120,51
Personlig omvårdnad	575 883,41	473 451,45	174 746,02	15 454,41	1 767,26	1 241 302,55
Post/Bankärende	388,02	400,37	186,73	19,85	3,89	998,85
Social aktivitet	50 894,12	51 935,11	50 408,98	48 097,00	30 235,10	231 570,30
Städ	34 617,01	36 564,05	37 366,54	37 935,67	25 156,70	171 639,98
Telefontillsyn		248,76	1 200,95	2 141,90	1 712,52	5 304,13
Tillfällig Ledsagning	1 098,17	346,67	241,10	33,71		1 719,65
Tillfällig utökning av Hjälp i hemmet	25,42					25,42
Tvätt	27 873,01	30 525,72	31 310,50	31 056,95	20 166,44	140 932,62
Vak	19 777,93	19 664,50	18 467,43	37 292,71	17 357,00	112 559,57
Övrigt	4 123,13	6 238,70	5 073,90	4 458,10	2 888,16	22 781,99
Totalt	**865 810,51**	**904 982,02**	**910 639,54**	**951 214,92**	**614 809,69**	**4 247 456,68**

Ur *Treserva 2022-08-29 (inklusive anhöriganställda, exklusive insatsen trygghetstelefon)*

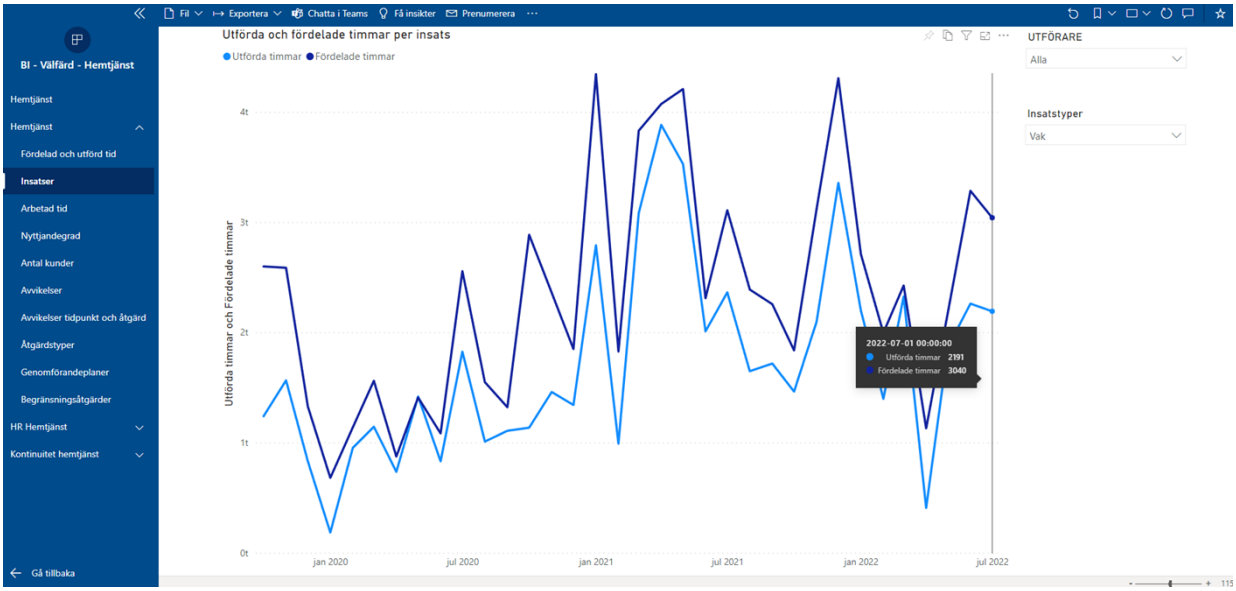
Det är svårt att dra slutsatser ur denna statistik med både antal kunder och fördelad tid per insatstyp. Dels har covid-pandemin påverkat efterfrågan och behov under dessa år.
Dels har insatsen *Personlig omvårdnad*, i och med införandet av IBIC under denna period övergått i flera nya insatstyper, vilket förklarar den drastiska minskningen på timmar och ökningen på flera dagliga insatser som motsvarar stöd med personlig omvårdnad.
Antal timmar med vak och dubbelbemanning har dock dubblerats under dessa två år, vilket motsvarar de timmar som hemtjänsten ökat totalt under dessa år.
Enligt intervjuerna har främst insatsen vak ökat då fler kommer hem direkt efter vistelse i slutenvården och är sköra, men samtidigt har även antalet kunder med hemtjänst ökat under år 2018–2022. Den fördelade genomsnittstiden som totalt är registrerad per kund per månad varierar lite under åren i exemplet nedan där den är beräknad på antal kunder den 31 juli.

År	**Antal kunder 31 juli**	**Timmar per kund per månad**	**Kommentar**
2018	1658	43,5	
2019	1656	45,5	
2020	1677	45,25	Både pandemin och avveckling av korttids kan ha påverkat i olika riktningar
2021	1720	46,1	Både pandemin och avveckling av korttids kan ha påverkat i olika riktningar
2022	1776	43,2	OBS: Beräknat helår utifrån timmar t o m aug

Vak, antal fördelade timmar per månad jan 2018 – juli 2022:



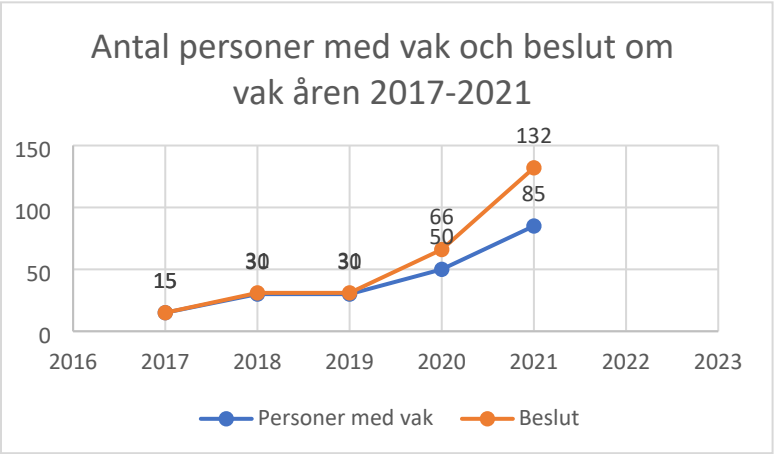
Vak, antal fördelade och utförda timmar per månad jan 2020 – juli 2022:



Antal beslut om vak under 2018 – 2022:

2018	32 beslut
2019	34 beslut
2020	65 beslut
2021	132 beslut
2022	59 beslut till och med 29 augusti

Före år 2020 togs oftast bara ett beslut om vak per person och sedan avslutades beslutet i samband med att man ofta kom till korttidsenhet eller Våbo. När korttidsenheterna avvecklades blev det både fler personer och fler beslut per person med anledning av fler korta beslutsperioder, på bara några dagar i taget, för att regelbundet kunna göra uppföljning av behov.



Under exempelvis november och december 2021 beviljades vak till 25 personer. Fem personer var i livets slutskede. En person beviljades vak direkt efter utskrivning från slutenvård för att utreda

fortsatt behov. 19 personer beviljades vak med anledning av oro. Oron beror på demens eller att de av annan anledning är förvirrade, vissa hade hallucinationer, vissa var aggressiva, vissa gick utanför bostaden nattetid med för lite kläder och hittade inte hem, men även kunder med vak i livets slutskede eller vak efter sjukhusvistelse var oroliga eller förvirrade. [7]

Hemsjukvård

Det är numera fler vårdtunga patienter som tar längre tid att planera och behöver mer resurser för vård och behandling. Det krånglar ofta runt utskrivningar från sjukhuset. Ofta förbereds utskrivningen av hemsjukvården under tis – tors inför helgen, men sen skriver man ut tidigare eller med kort varsel. Det blir ofta SIP på fredagar runt patienter med stort omvårdnadsbehov.

Hemsjukvården upplever att det är godtyckligt om man beviljas Våbo eller hjälp i hemmet i ordinärt boende efter utskrivning. Ibland har palliativa patienter fått vänta 3 veckor på beslut.
Anhöriga aktualiserar ofta korttids/avlösningsvistelse/resursplats vid utskrivning och har många fler frågor och är oroligare än tidigare. Många patienter vill ej dö hemma, men tvingas hem.
Att flytta till ett Våbo är ett stort och definitivt steg. Samtidigt är det idag bra att personer med demens kommer direkt till Våbo, inte via korttidsenhet.

Många har stort behov av rehabilitering, men det finns inte resurser att avsätta till det inom hemsjukvården. Det är trångt hemma med alla hjälpmedel och det blir svårt att göra en tidig och viktig rehabilitering. Hemsjukvården skriver ut mer hjälpmedel än tidigare och ser fler patienter med vak. Några kunder som nu flyttat in på Våbo direkt efter slutenvårdsperiod piggnar på sig och vill flytta ut igen. Handläggare verkar då ha svårt att förbereda utflyttningen i tid.
Hemsjukvården upplever även att handläggare brister i uppföljning av beslutet efter hemgång från slutenvården, det räcker inte att man då ringer kunden.

Varken rehab-enheten eller sjuksköterskor har fått ökade resurser efter avvecklingen av korttidsenheter. Det har inte blivit fler hemsjukvårdspatienter, men de kommer tidigare i sämre skick vilket innebär att det går åt mer resurser att både planera och ge hälso- och sjukvård.

Resursplatserna skulle kompensera avvecklingen av korttidsenheter. Resursplatserna är bara till för sociala behov inte vid behov av sjukvård. Inga rutiner för hur hanteringen runt resursplatserna skulle gå till togs fram. Flera personer uppehåller en resursplats för länge.

Det finns inget så kallat hemtagningsteam. Ingen planering för detta har skett. Man samverkar i de tvärprofessionella hemvårdsteamen (handläggare, hemtjänst och hemsjukvård) som tidigare.

Effekter på vård- och omsorgsboenden

Det är mer vårdkrävande kunder som flyttar in direkt från slutenvårdsperiod mot tidigare. De har behov av mer kvalificerad sjukvård. Inte förrän under SIP, som oftast sker på utskrivningsdagen, blir

[7] *Utvärdering avveckling korttidsboende,* Myndighet SoL Omsorg 2021,

det bestämt att kunden ska till vård- och omsorgsboende. Kunden ska då först välja vård- och omsorgsboende, sen ska inflyttningen planeras och genomföras, helst samma dag enligt gällande lagstiftning. Anhöriga måste med kort varsel avveckla tidigare bostad och möblera lägenhet på Våbo. Från början var det mer kaos än idag. Nu har hanteringen med den snabba inflyttningsprocessen direkt från slutenvården blivit mer en vana.

Boendesamordnaren uppskattar idag att det är två till tre kunder i veckan som flyttar direkt från sjukhusvistelse till vård- och omsorgsboende, fler är yngre (50–60-årsåldern) och i palliativt skede. En Våbo-enhet har erfarenhet av att tre kunder som flyttat in efter avvecklingen av korttidsenheterna, avled innan ens kontrakt var skrivet. En kund hann möblera upp lägenheten men avled innan inflyttning.

”En äldre kund som kom från stroke-avdelningen, i både palliativt skede och i mycket dåligt skick, var det stor brådska att få ut från sjukhuset. Kunden flyttade in en sen tisdag eftermiddag, avlider på torsdagen. Detta är inte värdigt, vare sig för kunden eller anhöriga.”

Sjuksköterskor behöver numera ägna så mycket mer resurser åt inflyttningar med den nya målgruppen, vilket tar resurser från andra ”vanliga” vård- och omsorgskunder som får stå tillbaka med sina behov. Ett stort bekymmer som uppkommer är även att undersköterskor varken har kompetens eller erfarenhet av att delegeras komplicerade sjukvårdsuppgifter. Problemet blir ännu större då inflyttningen direkt från sjukhus många gånger ska ske omgående.
Det sätts in mer vak än tidigare för att möta behov hos svårt sjuka patienter. Verksamheten har inte kompenserats för denna extra kostnad. Verksamheten uppger att de under senare år utvecklat den ekonomiska kontrollen och använder resurser mer effektivt, men går ändå fortfarande back.

Det finns läkare som idag kommer tidigare till rond för att hinna sätta sig in i patienternas komplexa sjukdomsbild. Verksamheten har hört läkaren uttrycka att flera patienter inte borde skrivits ut från slutenvård i detta skick.

Tidigare var det mycket ovanligt att en kund flyttade ut från ett vård- och omsorgsboende, endast enstaka fall på 20 år. Idag uppskattar boendesamordnare och Våbos representanter att det rör sig i snitt om en kund i månaden. Det innebär att kunden åter behöver skaffa bostad och möblera den, då de oftast hunnit avveckla tidigare bostad. Det finns även exempel på kunder som återhämtat sig och idag bara behöver stöd med bäddning, men som vill bo kvar. Ett gynnande beslut är nästan omöjligt att upphäva för kommunen.

”Patienten flyttade in på vård- och omsorgsboende, kom från stroke-avdelning på Gävle sjukhus. Tidigare gångare, men efter stroke rullstolsburen, men kan resa sig och gå några steg. Blir successivt stadigare på benen. Har en släkting långt bort som denne har god kontakt med, inga andra släktingar. Kundens föresats när denne kom till Våbo var att återgå till sitt ordinarie boende, men allt efter att veckorna gått, har denne mer och mer bestämt sig för att bo kvar på Våbo.
Kunden har fortfarande idag, 6 månader senare, kvar sitt ordinarie boende och betalar två hyror.
Jag tror (och hoppas) att om korttidsenhet funnits vid utskrivning från sjukhuset hade denne förhoppningsvis sedan kunnat och fått flytta hem efter en period på korttids.”

Det är viktigt med teamets samarbete och teamträffar. Tyvärr är det svårt att avsätta tillräckligt med tid att jobba mer proaktivt på teamträffar. Svårast för rehab-personal att överhuvudtaget kunna närvara. Det fungerar egentligen inte annorlunda nu mot tidigare. Resultatet är bara att den nya målgruppen som är mer sjukvårdskrävande och kommer direkt från sjukhuset med kort varsel tar mer resurser så att övriga ”vanliga” kundernas samverkan i teamet blir lidande.

Statistik

Systemförvaltare och utredare har försökt få statistik ur Treserva över antal utflyttade kunder från särskilt boende. Det går dock inte tekniskt att göra urvalet vilka som avslutat Våbo, flyttat ut och då fått beslut om hemtjänst.

Effekter på korttidsvistelse / resursplatser

Beslutstyp	2018	2019	2020	2021	2022
Korttidsvistelse 4 kap 1 § SoL	465	442	180	5	2
Resursplats 4 kap 1 § SoL				10	9
Totalt	**465**	**442**	**180**	**15**	**11**

Denna statistik ur Treserva ger ingen större vägledning i hur behov hanterats efter avvecklingen av korttidsenheter. Det är osäkert hur handläggare använt beslutskoden Korttidsvistelse i förhållande till Resursplats och samtidigt kan flera kunder ha fått beslut om vård- och omsorgboende, även om de utnyttjat resursplats. Siffran för 2022 avser heller inte heller helår utan omfattar jan – aug.

Resursplats har beviljats till tio personer under år 2021. Åtta av dessa personer levde i sanitär olägenhet eller att bostaden var i sådant skick att det inte gick att utföra hjälp i hemmet. Alla hade mer eller mindre omfattande behov av stöd med sin omvårdnad och/eller med att sköta sin bostad. En person hade en ohållbar hemsituation och stort behov av stöd med anledning av demenssjukdom. En person kom till resursplats efter en brand i bostaden. Sex av dessa tio personer beviljades och flyttade till vård- och omsorgsboende efter vistelsen på resursplats. Tre personer flyttade hem igen med hemtjänstinsatser. En person behövde resursplats för vidare planering av fortsatta insatser.[8]

Effekter på Region Gävleborg

Hälsovalskontoret (HVK)

HVK poängterar den knapphändiga informationen de fick inför nedläggning av korttids. Avvecklingen av korttidsenheterna påverkade hälsocentralerna och den ersättning som de får enligt avtal. HVK hade behövt veta mer om processen, tidplan samt kriterier för resursplatser. Resursplatser har ingen ersättningsmodell och det råder nu otydlighet kring läkaransvaret kring dessa då de ej finns med i

[8] Hela stycket från *Utvärdering avveckling korttidsboende*, Myndighet SoL Omsorg 2021

samverkansavtal. Hälsocentral som tidigare haft läkarresurser på korttidsenhet fick fortsatt resurser trots minskning av platser, då kommunikation kring avvecklingen saknades.

Slutenvård

Det är mycket svårare att få hem patienter i tid då de är utskrivningsklara. Biståndshandläggningen kräver nu mer, då patienten ska direkt hem. Processen tar längre tid. Stora medicinska behov (PEG, trach etc.) tar alltför lång tid att planera i hemmet, kring utbildning och behov av stor personalstyrka etc. Mycket frustration och oro hos anhöriga och patienter läggs på slutenvårdspersonalen. Patienter känner sig inte respekterade, de upplever att de bara är siffror och statistik vilket ofta leder till tårar.

Samtidigt kommer vissa patienter direkt hem, utan att mellanlanda på korttidsenhet mot sin vilja. Patienter får en stor informationsbunt från handläggaren för att omgående vid utskrivningen välja hemtjänstutförare, vilket är svårt för många. Innan valet av hemtjänstutförare är gjort kan heller inte den praktiska planeringen komma i gång.

Det skrivs ut för mycket hjälpmedel. Patient som skulle ha glidbräda förskrivs med lift, då stor osäkerhet råder kring hur hemtjänstens medarbetare kan hantera glidbräda, enligt information från primärvård och kommunens rehab-enhet. Patienten blir då lidande av för stora hjälpmedel i hemmet. Den stora förskrivningen av hjälpmedel för att säkra upp vid utskrivning direkt hem har även lett till brist på hjälpmedel på Hjälpmedel Sam. Den ökade förskrivningen innebär ökade kostnader, för hjälpmedel som kanske bara behövs en kort period. Det är idag även fler kostsamma akuta transporter av hjälpmedel för en kort period, med retur när behovet snabbt minskar.

Det är svårt för patienter att få rehabilitering. Det blir fördröjning i den fortsatta rehabiliteringen då patient först ska följas upp av hälsocentralen och sedan skrivas över till hemsjukvården för fortsatta insatser i stället för att slutenvården kan rapportera direkt till exempelvis korttidsenhet där uppföljning och rehab kan starta snabbare.
Många är väldigt sköra och har behov av att mellanlanda någon annanstans för att repa sig, träna, återfå autonomi och sedan kunna gå hem till en bättre tillvaro, med minskat antal hjälpmedel och vara en tryggare patient. Många patienter (t ex. stroke, ortoped) har behov av ytterligare 1–2 veckors lugnare miljö där möjlighet finns att träna i vardagen, inte nödvändigtvis intensivträning, även om det vore ännu bättre.

”Patient som tidigare var frisk fick stroke, med svaghet i ena sidan. Skulle hem med mycket hjälpmedel och begränsade möjligheter till träning i trångt boende. Anhörig valde att själv bekosta rehab på annan ort under en period och patienten kunde sedan gå hem med mindre hjälpmedel och mindre omsorgsbehov.”

Det finns en stark upplevelse av att det bara är mot Gävle kommun som slutenvården har fått större problem i samverkan vid utskrivning. Det blir mycket strid mellan parterna i utskrivningsplaneringen. I Gävle kommun finns enbart ett spår där alla ska hem, vilket passar många, men långt ifrån alla. Andra kommuner i regionen löser det mer flexibelt och personcentrerat. Det tar i Gävle lång tid att få till alla hjälpmedel till hemmet och den hemtjänst som krävs. Patient som går hem med insatsen vak får endast det garanterat i 2 – 3 dygn, sedan råder osäkerhet om fortsättningen. Det blir en mycket otrygg tillvaro för patient och anhöriga. Slutenvården ser mycket fler returer till sjukhus på grund av att hemsituationen inte fungerar, vilket inte är relaterat till hälso- och sjukvårdsproblem.

”Patient som absolut skulle flyttas hem, trots att anhöriga, patient och personal starkt betvivlade att det skulle fungera med enbart utedass och hemtjänst. Man fick flytta runt säng för att över huvud taget kunna vårda i hemmet. Blev ohållbart, skickades på retur till sjukhuset och avled där. Skulle behövt komma på annan plats, mobiliserats alternativt fått avsluta livet värdigt.”

”En patient inkommer med symtom relaterat till en medfödd neurologisk sjukdom. Dessa symtom hämmade hens svälj- och gångförmåga. Det resulterade i planerad operation i Uppsala. Patienten fick en PEG för att få sig tillräckligt med näring samt flera bedömningar av paramedicinare. Allt detta var noggrant dokumenterat i planeringsunderlag inför planerad SIP. Väl på SIP krävs ett uppföljningsmöte då hemsjukvården önskade information om PEG, något de senare ändå inte hade planerat att ta ansvar över, samt att ingen ur patientens hemtjänstpersonal var utbildad i PEG-hantering. Hemtjänstpersonal fick komma till oss på avdelningen för en genomgång av hur PEG fungerar och skulle sedan via hälsocentralen uppvisa att de kunde hantera PEG för att få delegering. Hemtjänsten får sen inte tag på personalen på hälsocentralen så ingen personal kunde bli delegerad inför helgen. De kontaktade avdelningen att patienten var välkommen hem med ambition att det skulle lösa sig, en fredag eftermiddag, trots ingen återkoppling från hälsocentralen. Det slutade med att patienten blev utan sondmat och läkemedel under hela helgen. Anhöriga ringde avdelningen och bad oss komma hem till dem för att ge läkemedel och sondmat, något vi inte får göra.
Anhöriga hade då försökt hantera PEG själv och det resulterades i att patienten började kräkas och lades åter in på sjukhus för hantering av sond och vårdplanering.”

Resursplatserna har oklara kriterier och används mycket sällan. Det råder stor osäkerhet om hemvårdsteam finns inom kommunen, hur de arbetar och om de kan kontaktas.

Palliativa patienter får inget val, de måste hem, alternativt dö på sjukhus, vilket inte blir värdigt mot vare sig patienter eller anhöriga. Många vill hem, men inte alla. Det är inte meningsfullt att bedöma dessa patienter som utskrivningsklara. Informera dem i stället om att de får bli kvar på sjukhus.

Kommun och primärvård är mer passiv i utskrivningsprocessen nu än tidigare, de väntar med att planera tills patienten är utskrivningsklar, vilket medför att patienten blir kvar flera dagar i onödan jämfört med andra kommuner. När Gävle kommun hade korttidsenheten upplever man att planeringsprocessen gick fortare och samverkan var lättare.

”En patient kom in med en svag sida. Varit frisk och uppegående innan utan hjälpmedel. Efter stroke blev patienten rullstolsburen. Bodde i lägenhet 2 r o k några våningar upp, utan hiss. I lägenheten var det även höga trösklar, speciellt tröskeln in till badrummet var väldigt hög, hade ej kunnat ta sig in med hjälpmedel. Sovrummet var trångt och patienten hade en stor säng, hade nu behov av en vårdsäng. Patienten hade ej några barn eller andra anhöriga i Gävle, ett syskon bor långt bort och var inte heller medicinskt stabil.
En SIP planeras och bokas. Under SIP vill man att patienten ska kontakta en flyttfirma för att flytta sängen från sovrummet för att vårdsängen ska få plats. Patienten och syskonet har en vision om att patienten behöver rehabilitering under en tid på exempelvis ett korttids för att sedan kunna återgå till hemmet. Det går ej att tillmötesgå då Gävle inte har några korttidsboenden. Då vill patienten ansöka om ett boende för att bo en tid, rehabiliteras och sedan flytta hem igen. Syskonet erbjuder sig att

betala den ena bostaden då det annars skulle bli dubbla hyror. Patienten beviljas och erbjuds en plats på ett boende. Syskonet betalar den andra hyran."

Statistik

Nedanstående statistik finns på SKRs hemsida www.vantetider.se. Där presenteras exempelvis medelvårdtiden för de patienter i målgruppen som blir kvar i slutenvården mer än 1 dygn eller mer på grund av att kommunen inte har planerat klart inför utskrivningen. Här syns att antal patienter som blir kvar efter så kallad dag 0 varierar, likaså antal dagar.

Maj 2019

Region	Antal vårdtillfällen där patient varit utskrivningsklar 1 dag eller fler	Summa vårdtid som utskrivningsklara patienter varit utskrivningsklar 1 dag eller fler	Medelvårdtid som utskrivningsklar
Alla län	6 530	17 890	2.7
Gävleborgs län	93	335	3.6
Gävle	38	153	4

Maj 2020

Region	Antal vårdtillfällen där patient varit utskrivningsklar 1 dag eller fler	Summa vårdtid som utskrivningsklara patienter varit utskrivningsklar 1 dag eller fler	Medelvårdtid som utskrivningsklar
Alla län	4 080	8 563	2.1
Gävleborgs län	71	144	2
Gävle	23	41	1.8

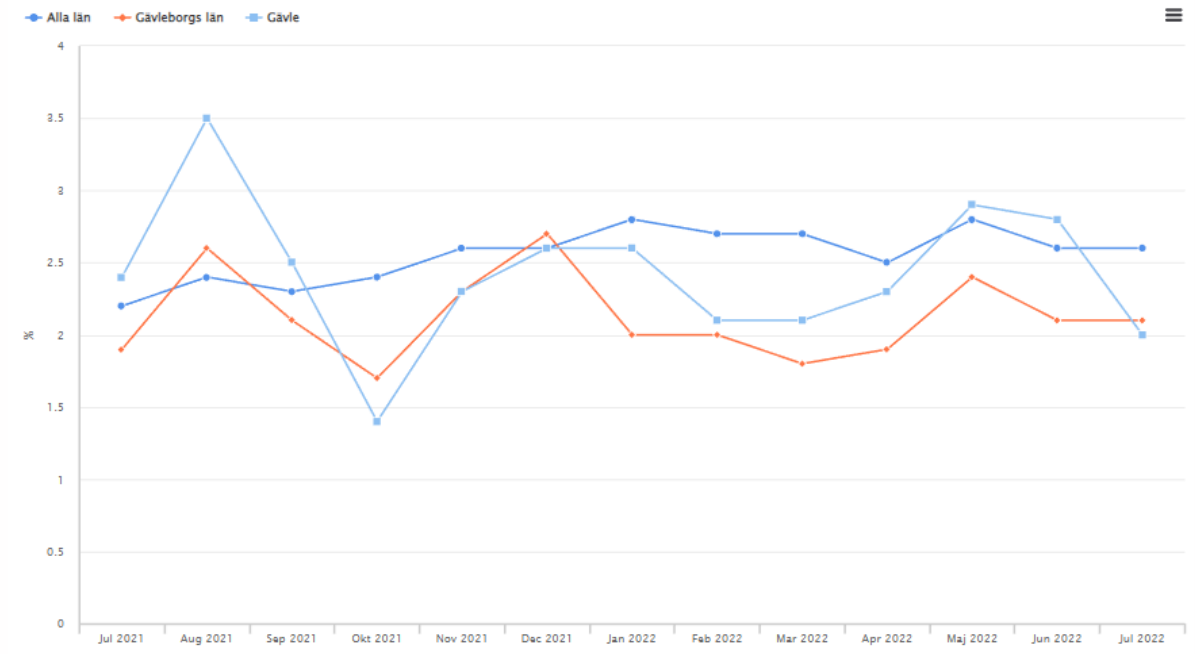
Maj 2021

Region	Antal vårdtillfällen där patient varit utskrivningsklar 1 dag eller fler	Summa vårdtid som utskrivningsklara patienter varit utskrivningsklar 1 dag eller fler	Medelvårdtid som utskrivningsklar
Alla län	5 066	11 033	2.2
Gävleborgs län	72	138	1.9
Gävle	27	59	2.2

Maj 2022

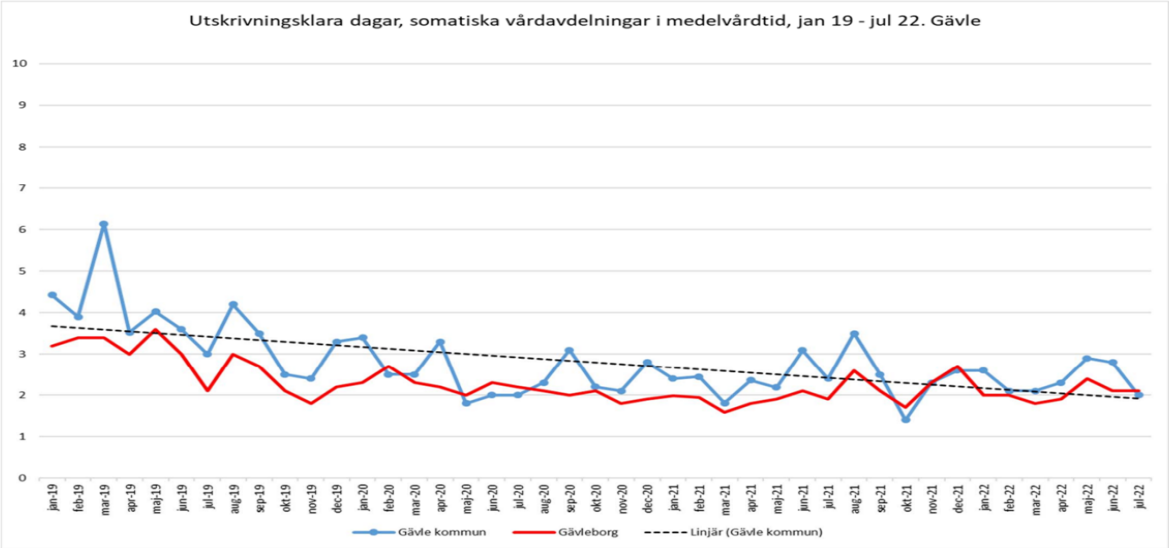
Region	Antal vårdtillfällen där patient varit utskrivningsklar 1 dag eller fler	Summa vårdtid som utskrivningsklara patienter varit utskrivningsklar 1 dag eller fler	Medelvårdtid som utskrivningsklar
Alla län	5 758	15 918	2.8
Gävleborgs län	126	304	2.4
Gävle	45	129	2.9

Diagrammet nedan jämför ovanstående parametrar i riket, länet och Gävle juli 2021 till juli 2022. Siffrorna i tabellen nedanför diagrammet avser juli 2022.



Region	Antal vårdtillfällen där patient varit utskrivningsklar 1 dag eller fler	Summa vårdtid som utskrivningsklara patienter varit utskrivningsklar 1 dag eller fler	Medelvårdtid som utskrivningsklar
Alla län	3 602	9 369	2.6
Gävleborgs län	126	263	2.1
Gävle	61	124	2

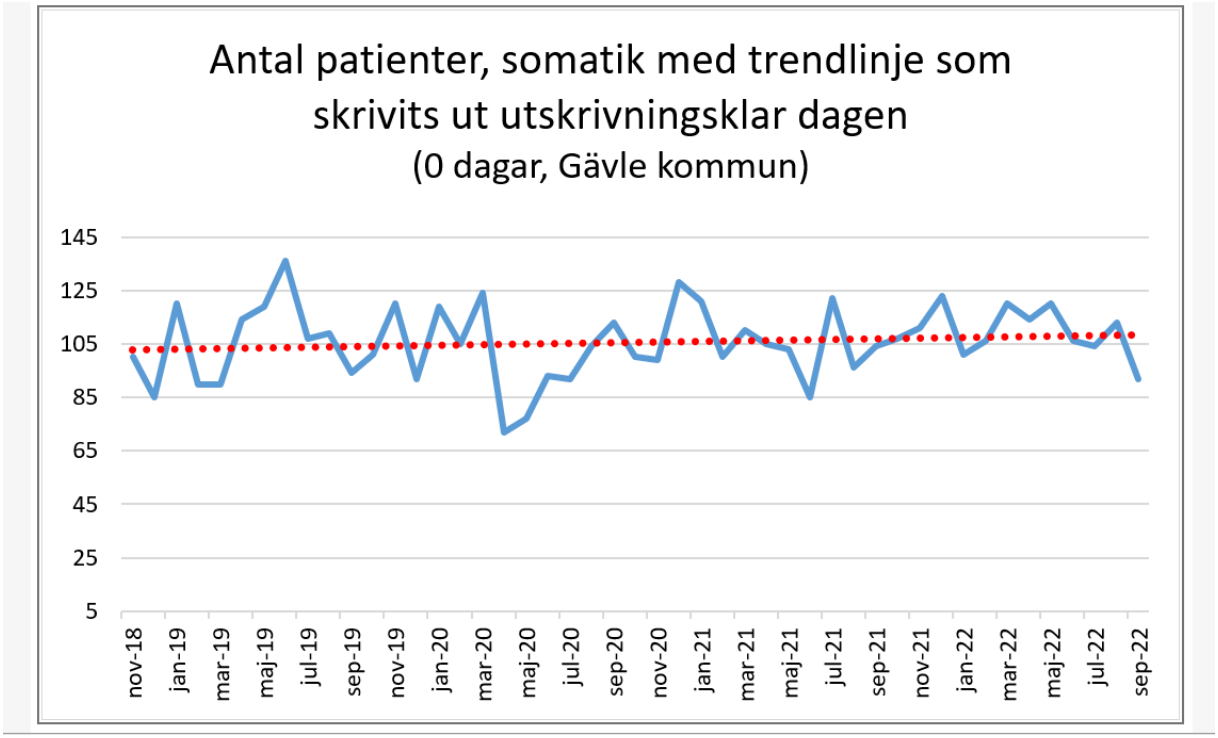
Diagrammet nedan visar medelvårdtid för de som blev kvar mer än 1 dygn från Gävle kommun (inkl trendlinje) respektive hela Gävleborg, jan 2019 till juli 2022.



Från www.samverkanswebben.se där Region Gävleborg sammanställer statistik [9].

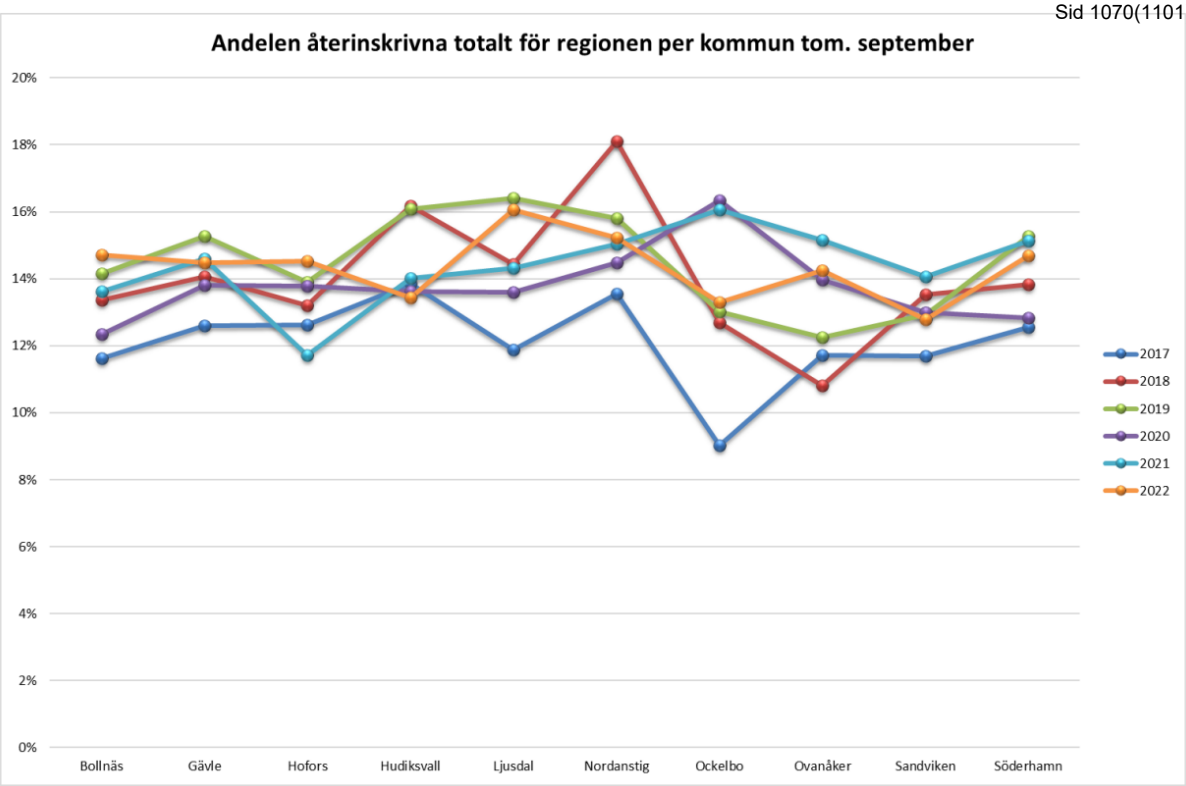
[9] Utskrivningsklara - Region Gävleborg (regiongavleborg.se)

Diagrammet nedan visar övriga i målgruppen, d v s det antal personer som blir utskrivna dag 0 med Gävle kommun som mottagare.



Från Ellinor Blomberg, Region Gävleborg 2022-10-03

På regionens samverkanswebb finns även *Återinskrivna inom 30 dagar efter utskrivning*. Diagrammet nedan omfattar oplanerad vård och alla åldrar visar resultat över år för alla länets kommuner.



Analys

Av ovanstående statistik kan man inte dra slutsatsen att antal/andel utskrivningar eller återinskrivningar ökat på grund av avvecklingen av korttidsenheter, tvärtom syns en förbättring. Av diagrammen med trendlinjer kan man se att Gävle kommun tar hem större andel patienter som kan skrivas ut dag 0 har ökat samtidigt som även medelvårdtiden för de som blir kvar mer än 1 dygn minskar under samma period.

Medelvårdtiden efter utskrivningsklar, som ligger till grund för ersättningsmodellen i länets överenskommelse kring utskrivningsprocessen behöver sammanställas enligt följande exempel.

Månad/år	Totalt antal patienter (exkl psyk) både utskrivna dag 0 och de som ligger kvar mer än 1 dygn	Medelvårdtid (antal totalt / antal dygn efter utskrivning) efter utskrivningsklar (gäller i ersättningsmodellen)
Maj 2019	120 + 38 = 158 patienter	153 dgr/158 = 0.97 dygn
Maj 2020	77 + 23 = 100	41 / 100 = 0.41
Maj 2021	103 + 27 = 130	59 / 130 = 0.45
Maj 2022	119 + 38 = 157	129 / 157 = 0.82

Här syns ett tydligt samband mellan antal patienter och medelvårdtid efter utskrivningsklar, ett högt antal patienter påverkar Gävles möjligheter att snabbt ombesörja rätt stöd. I detta exempel varierar det mellan 100 – 158 patienter för de fyra slumpmässigt utvalda majmånaderna under 2019 – 2022. Detta visar att antal patienter att planera för varierar mycket mellan olika månader och att månader med högt planeringstryck ökar medelvårdtiden, även om den här ligger långt under 2,0 dagar. Så

länge medelvårdtiden inte är över 2,0 flera sammanhängande månader föreligger inget betalningsansvar för kommunen enligt gällande länsöverenskommelse.

Offentlig och privat primärvård

Det har blivit ett väldigt tydligt glapp mellan sjukhusvistelse och vård i hemmet. Upplevelsen är att det idag tar längre tid med utskrivningar än innan avvecklingen av korttidsenheter. Planering med vak i hemmet tar längre tid och patienten blir kvar innan det ordnats. Det är dock **s**vårt att bara isolera det till avvecklingen av korttids. Många patienter som ska hem efter slutenvård är i mycket sämre skick än tidigare. Vissa patienter skulle må bättre av att landa på korttidsenhet före hemgång.

Det märks en ökad oro hos patienter och anhöriga i utskrivningsprocessen över hur det ska fungera hemma när stora förändringar i hälsotillstånd och livssituation skett i och med vistelsen i slutenvård. Anhöriga kan själva vara sjuka och oroliga över att få hem en svårt sjuk anhörig. Vissa patienter har inte heller anhöriga på plats och oroas över att de ska lämnas ensamma under långa tider mellan besök.
Det finns även oro över hur hjälpmedel ska få plats i hemmet. Det blir stora förändringar i livsmiljön hemma när många hjälpmedel ska få plats och man kanske får flytta ut i vardagsrummet. Det är trånga toaletter där det är svårt att komma in och klara det själv. Det finns idag risk för att patienten som går hem med mycket hjälpmedel blir fast med dessa och ej får möjlighet till mobilisering i hemmiljön. De blir exempelvis fast i rullstol i stället för att få möjlighet att gångträna intensivt i bättre miljö, för att sedan kunna gå hem med en rullator i stället. Rehab-personal upplever att de första 14 dagarna är avgörande för de mest sköra patienterna. Att då lägga största ansvaret på omvårdnadspersonalen att mobilisera och träna funktioner blir fel. Primärvårdens kompetenser i hemmet sker endast under korta besök denna tid. De har behov av kontinuitet över dygnet med intensiv träning för att återfå så många funktioner som möjligt. Möjlighet till bättre rehabilitering än i trånga lägenheter behövs.

”Patient kom hem med stort hälso- och sjukvårdsbehov och stora rehab-insatser. Gick ej att ha alla hjälpmedel i hemmet på grund av platsbrist. Kunde ej mobiliseras och tas omhand på optimalt sätt relaterat till hjälpmedelsbehov och den faktiska omgivningen. Blev allt sjukare och avled senare. Här hade korttids eller liknande behövts.”

”Patient med bäckenfraktur som gick hem med förskriven rullstol, skulle träna hemma för att mobiliseras till gående med rullator. Väl hemma var det obekvämt och svårt att få till bra träningsmöjligheter vilket gjorde att patienten blev kvar i rullstol. Om hen fått landa på korttids någon vecka och tränat mobilisering hade hen kunnat gå hem med rullator utan rullstol.”

Man ser också att fler flyttar in direkt på Våbo från slutenvården, men också att flera av dessa sedan flyttar ut och hem igen då de piggnat på sig efter mer tid för mobilisering genom att ”landa”, äta och återfå fler egna funktioner. Det går att återgå till hemmet för de som ej hunnit avveckla sitt ordinära boende, annars blir man fast på Våbo utan att egentligen ha det behovet.
Primärvården ser att sjuksköterskor på Våbo kommer in för sent i processen då patient ska till Våbo. Processen går idag så fort och läkaren med ansvar för detta Våbo är inte med i utskrivningsprocessen och det blir då heller inte patientansvarig läkare, då denna patient i samband med utskrivningen ofta byter patientansvarig läkare och hälsocentral. Denna snabba och komplexa överlämning av hälso- och sjukvård innebär stora risker i patientsäkerhet. Läkarresurs för snabb inskrivning i detta akuta

läge finns idag inte i regionens ersättningsmodell gällande Våbo. Det behövs en befogad högre ersättning för den hantering som nu råder här, vilket fanns tidigare gällande korttidsenheterna.
Fler patienter får idag möjlighet att gå hem med insatser när de så önskar, i stället för som tidigare då det blev korttidsenhet, även om önskan var att komma hem. Primärvården upplever att hemgång blev tryggare och bättre för patienter via korttidsenhet och hem, än som nu, direkt till hemmet.

”Flera patienter som är mycket gamla med stora omsorgsbehov, förvirring etc. som får gå hem med vak då hemmiljön inte är anpassad utifrån behoven. Vak beviljas kort tid och sedan ännu ett beslut och flytt till exempelvis Våbo. Stort beslut för patient och anhöriga på kort tid när det är oklart om patient faktiskt kan repa sig, om den hade fått mer tid på sig. Fall där anhöriga tvingats ta hem patient för att det inte blev fortsatt vak och inte velat ta beslut om permanent flytt så snabbt.”

Många patienter som tidigare kom till korttidsenhet var långt ifrån utskrivningsklara med stora vård- och omsorgsbehov, det var patientosäkert. Nu kommer dessa hem i stället med dålig kontinuitet och utan personal på plats hela tiden vilket är mer patientosäkert.

”Patient med fistel, var svårt att sköta hemma med stora hälso-och sjukvårdsbehov, hemtjänst skötte om tillsammans med primärvård, dock många in-/utskrivningar från sjukhuset. Korttids hade behövts, få bättre struktur och ordning, landa, utbilda och samla ihop innan hemgång då patient hade stora vård- och omsorgsbehov.”

”Covidsjuk patient utan anhöriga tvingades till flertalet returer till slutenvården, då det ej fungerade att upprätthålla vård och omsorg hemma. Ej behov av slutenvård, men ej fungerande hemma då det inte var möjligt med kontinuerligt vak och på grund av alla hjälpmedel i hemmet.”

Vissa insatser och hjälpmedel är befogade vid utskrivning, men många hade ej behövts efter någon vecka om patienten fått landa på annat ställe för att sen planera för hemgång utan stress. Många piggnar på sig snabbt och alla hjälpmedel såsom sängar och liftar hade ej behövts i hemmen vilket innebär ökade kostnader. Stora insatser innebär också stora förändringar för patient och anhöriga.

Palliativa patienter har ej valmöjlighet till annat än att dö hemma. Kan bli lång väntan på smärtstillande när behovet kommer och går. Anhöriga tvingas vistas i sjukhusliknande miljö i hemmet under lång tid, utan plats för vila i en svår stund. Det passar många, men inte alla.

Kommunen pratade om hemtagningsteam i stället för korttids, oklart om det finns något team? Vilka uppgifter har de i så fall? Hur jobbar de?
Det tog lång tid innan de så kallade resursplatserna blev kända. När primärvården väl fick kännedom om dessa fick personalen information från kommunen att den möjligheten skulle döljas.

Det krävs idag mycket fler insatser och besök från primärvården runt patienterna i direkt anslutning till utskrivning från slutenvården. Det påverkar ekonomin för hälsocentralen och även klimatet på grund av mer resor då många patienter är listade på hälsocentral utanför det geografiska området.

Det finns flera händelser som varit ganska allvarliga där det funnits ett tydligt ansvarsglapp. Om inte hälsocentralens personal ”trollat med knäna” har patienten riskerat att stå helt utan stöd i hemmet.

Primärvården har även varit involverad i flera fall där utskrivningen tagit väldigt många arbetstimmar i anspråk just på grund av ”Svarte Petter-fenomenet” och platsbrist.

Slutsats

Syftet med omställningen var god. Motivet var att kunder skulle kunna komma direkt hem med mer sammanhållen vård och omsorg alternativt direkt till vård- och omsorgsboende. Men resultatet visar på en mer komplex bild av målgruppens behov vid utskrivning, med fler individuella livssituationer och behov än vad man både planerade för och har kunnat erbjuda.
Hanteringen av snabba utskrivningar runt dessa patienter, där många är sköra och har ett stort hälso- och sjukvårdsbehov samt en ny förändrad livssituation, är mer komplex när allt ska planeras snabbt till kundens hem eller direkt till ett Våbo. Mycket resurser hos alla berörda parter går åt till planering och verksamhet som inte blir ändamålsenlig för många inom målgruppen, bland annat de i palliativt skede, de som efter en period av återhämtning blir mer självständiga igen och de som hade behövt bättre möjlighet till god rehabilitering.

Hemvårdsteamen har inte kunnat arbeta på annat sätt än innan avvecklingen. De arbetar dessutom bara med planeringen under utskrivningsprocessen runt de patienter som sedan tidigare haft både hemtjänst och hemsjukvård.

Sammanfattningsvis framför alla intervjuade en samstämmig bild av att det inte är önskvärt att få tillbaka traditionella korttidsenheter, även om det omnämns som saknat i flera fallbeskrivningar. Lika samstämmigt utrycker man att det behövs olika verksamheter som alternativ för att möta de olika behov och önskemål som målgruppen har vid utskrivning från slutenvård. De ökade resurserna som idag används hos alla parter bör användas till mer ändamålsenliga samverkanslösningar.

Nu finns förutsättningar för kommunen och regionen att göra skillnad, arbeta mer förebyggande och i större samförstånd för att möta individuella behov hos den enskilde patienten.

Utvecklingsområden

Så gott som alla intervjuade har lyft nedanstående sammanfattade utvecklingsområden:

Samverkan och resurser

Alla parter är överens om att de rutiner som rör samverkan och utskrivningsprocessen från slutenvården måste fungera bättre. Planeringen innan utskrivning behöver få bättre förutsättningar för att kunna påbörjas tidigare. Alla parter behöver se sin roll och sitt uppdrag och samtidigt kunna se vad samverkansparters har för ansvarsområden. En översyn pågår redan för hur arbetet i utskrivningsprocessen kan förbättras.

Samarbetet inom hemvårdsteamen och i teamträffar behöver förbättras.

Man behöver klargöra hur sekretess, samtycke och menprövning ska hanteras på ett tydligare sätt.

Alla parter lägger idag mer tid på planering och administration, mer hjälpmedel skrivs ut för att användas en kort period och många kunder får ändå mindre effektiv rehabilitering än tidigare. Det behöver omfördelas resurser till ett mer effektivt arbetssätt med mer adekvata insatser/verksamheter efter utskrivning från slutenvård.

Alternativ vid utskrivning från slutenvård

Alla parter är ense om att det behövs flera alternativa samfinansierade lösningar för att få till en flexibel, individuell och personcentrerad vård och omsorg där resurser används på ett effektivt sätt.

Hemtagningsteam

Ett hemtagningsteam bör utvecklas gemensamt för primärvård och kommun där det finns sjuksköterska, arbetsterapeut, fysioterapeut, läkare, omvårdnadspersonal och biståndshandläggare. Teamets uppdrag är att ge stöd till kunder som sedan tidigare inte är inskrivna i hemsjukvård, med både hemtjänst, sjukvård och rehabilitering första tiden efter hemgång, oavsett vilken hälsocentral eller hemtjänstutförare man sedan väljer. Först när man valt hemtjänstutförare kan det bli aktuellt med hemsjukvård, inom samma hemvårdsområde som vald hemtjänstutförare finns.

Enhet för palliativ vård

Det behövs en verksamhet för palliativ vård då patienten inte kan, eller vill få vård och omsorg i hemmet. Det är inte rätt att denna målgrupp ska behöva ordna och möblera nytt boende i detta skede med en kort tid kvar att leva.
Det behövs samlad spetskompetens med resurser för att ge en bra omvårdnad och sjukvård i livets slutskede. En sjuksköterskeresurs dygnet runt är önskvärt, det är svårt för konsultsköterskor idag. Det är önskvärt med breda dörrar så att man kan dra ut sängar på uteplats eller takterrass.
Av intervjuerna framgår att det är önskvärt med gemensam finansiering, men enheten bör klassificeras som slutenvård där fast syrgas finns i verksamheten. Alla kunder med cancer i palliativt skede tillhör palliativa teamet som har egen läkare. Teamet bör därför kunna knytas till/ ansvara för denna enhet.

Alternativet till palliativ enhet inom slutenvården är en korttidsenhet enligt socialtjänstlagen (SoL) där biståndshandläggare tar beslut om insats, läkarresurs finns på hälsocentralen och mobil syrgas skrivs ut vid behov.

Enhet för eftervård/rehabilitering (mellanvård)

Det behövs en *enhet för eftervård (mellanvård)* för patienter som behöver tid för återhämtning, anpassning och rehabilitering efter sjukhusvistelse. Intensivträning och mobilisering behövs för de som detta ej kan genomföras för på tillfredsställande sätt hemma. Flera parter, både regionen och kommunen, lyfter fram önskan om att det ska ske i samverkan med delat ekonomisk åtagande mellan kommunen och regionen då båda parter sparar resurser som idag går åt till mindre effektiv verksamhet. Regionen bör vara huvudman och skriva in patienter till en slutenvårdsavdelning för eftervård i avvaktan på återhämtning och planering inför utskrivning.

Alternativet till en sådan enhet inom slutenvården är en korttidsenhet enligt socialtjänstlagen (SoL) där biståndshandläggare tar beslut om korttidsvistelse.

Slutenvården uppger att de kan följa med för överlämning i hemmet eller direkt till ett vård- och omsorgsboende. Slutenvården bedömer även att de kan vara länk mellan slutenvård och öppenvård och under några dagar utbilda i hur till exempel medicintekniska produkter ska skötas för att sedan dra sig tillbaka. Även hemtagningsteamet kan bli ett naturligt steg för dessa patienter vid utskrivning.

Åtgärder för att undvika inskrivning i slutenvård

Att *utveckla samverkan* mellan parterna som vårdar och stödjer personer i ordinärt boende, mellan hälsocentralen, hemsjukvård respektive hjälp i hemmet (hemtjänst, boendestöd, personligt stöd) och personlig assistans är en åtgärd som minimerar antalet inskrivningar i slutenvård. Det bör avsättas resurser för regelbundna teamträffar respektive SIP, där de förebyggande åtgärderna runt personen är i fokus. Man behöver jobba mer förebyggande med riskbedömningar av olika slag. Idag finns onödiga inskrivningar i slutenvård på grund av förstoppning, vätskebrist o s v.

Det finns även behov av en *verksamhet som kan minimera inskrivning i slutenvård*, på samma sätt som de regionfinansierade ”HSL-platserna” på kommunala Rosengården i Sandviken. Där skrivs man in av läkare och kan få stöd med förberedelser inför till exempel koloskopi, för blodtransfusion, för att utreda vissa åkommor eller för att behandla enklare sjukdomstillstånd.

Även *Mobila teamet* kan utvecklas och användas i högre utsträckning för att förebygga inskrivning i slutenvård. Det kan samordnas med ett hemtagningsteam och användas till inskrivning på olika alternativa platser. Det framförs önskemål om mer ansvar för rehabilitering och en fast läkarkontakt. Teamet bör även exempelvis jobba kl. 8 – 20 och kanske även delar under helg.

Rehabilitering som ska utföras i hemmet bör planeras tillsammans med stöd från Rehabiliteringen inom slutenvården, för att sedan lämna över till Mobila teamet eller Hemtagningsteamet.

ASIH-team (Avancerad Sjukvård I Hemmet) för kvalificerad vård i hemmet, behövs inom slutenvården. Idag finns en överenskommelse/rutin där kommunen och regionen samfinansierar och

där kommunen rekryterar personal som utbildas i vissa avancerade sjukvårdsuppgifter. Övrig avancerad sjukvård i hemmet finns det ingen lösning på i dagsläget.

Tidigare inflyttning till Våbo

En enhetschef, med lång erfarenhet av hemtjänst och vård- och omsorgsboende, framför att om äldre personer får flytta till Våbo när de själva tycker det är dags minskar behovet av slutenvård. Hemtjänstinsatser kan sällan tillgodose den trygghet som de efterfrågar när de vet att de ”inte har så långt kvar”, även om de inte har så omfattande behov omvårdnad och tillsyn som ger rätt till Våbo. När man nått en viss ålder, exempelvis 90 år, bör man kunna beviljas boende om man själv vill det. Idag rekommenderar biståndshandläggare 90-plussare att byta bostad (vanliga bostadsmarknaden) då den fysiska miljön inte fungerar. Med en strikt kvarboendeprincip uppkommer nu akuta situationer runt äldre som kan minimeras. Idag bor man ofta kvar i sitt ordinära boende till dess det blir ”katastrof” eller i samband akut sjukdom eller olycka. Enhetschefen erfar att slutenvårdsbehov bland kunder på Våbo är lägre än för de i ordinärt boende. Möjligheten att skrivas ut från slutenvården till Våbo är även enklare att genomföra.
Kostnaden för mycket hemtjänst per dygn är minst lika hög som en plats på Våbo. När det nu finns ett överskott på lägenheter inom Våbo bör man inte hålla lika hårt på kvarboendeprincipen. Och, en plats på Våbo kostar i princip lika mycket när den är tom, eftersom det inte går att dra ner bemanningen om det bor till exempel sju istället för åtta kunder på en avdelning.

Regionen har gjort en liknande åtgärd, de har anpassat bedömning efter ålder på sjukresor så att personer fyllda 85 år inte behöver ansöka om ledsagare utan man utgår från att många har behovet. Kommunen bör kunna göra lika.

Rättspraxis ger dessutom numera personer födda på 1920-talet med omvårdnadsbehov rätt till beslut om Våbo.

Förebyggande åtgärder

Flera parter ser behov av fler *Trygghetsboenden* som ger närhet till aktiviteter, gemenskap, måltider och personal. Syftet är att bibehålla individens resurser, förebygga och kunna fånga upp behov tidigt.

Resursplatser

Syftet med resursplatserna var att lösa boendet för kunder under större bostadsanpassningar och vid större saneringar. Nuvarande resursplatser innebär att det ordnas en bostad i akut situation.
De som idag använt resursplats (korttidsbeslut) har ibland inte ett omvårdnadsbehov, vilket inte är förenligt med socialtjänstlagen § 7. 1 punkt 3. Detta bör ordnas via individens eget ansvar eller då bostaden inte är beboelig på grund av olycka, via hemförsäkringen.
För personer med omvårdnadsbehov, som tillfälligt behöver annat boende på grund av större bostadsanpassning, behöver kunna få korttidsplats. Sådana beslut kan tillfälligt verkställas i en tom lägenhet på Våbo som möbleras upp tillfälligt av kommunen.

Psykiatri / LSS

Hälsovalskontoret och handläggare lyfter fram svårigheter vid utskrivning runt patienter med psykiatriska diagnoser och personer inom personkrets i LSS. Många av dessa personer som får somatiska och fysiska åkommor är svåra att fånga upp då benägenheten att tacka nej till insatser och att klara sig själv hemma är stor. Här behövs bättre samverkan i det förebyggande arbetet mellan parterna men även tydligt ansvar vid utskrivning från slutenvård, där ofta även psykiatrins sluten- och/eller öppenvård är berörda.

Det saknas ibland korttidsenhet för denna målgrupp då de har en komplex eller ny somatisk sjukdomsbild och glappet mellan slutenvården och stöd i ordinärt boende blir för stort.
Det behövs tydligare spår för dessa, vilket torde bli möjligt med flera alternativa verksamheter som presenteras i denna utredning.

Referens

Omvårdnadsnämndens beslut enligt handlingar i Platina ”*Omställning, från korttidsboende till hemsjukvård, rätt insats till rätt individ*”, Dnr 20ON47

Socialstyrelsen, Vård och omsorg för äldre Lägesrapport 2022: Artikelnummer 2022-3-7791

Utvärdering avveckling korttidsboende, Myndighet SoL Omsorg 2021, Hanna Lindahl, Alejandra Olivares och Katarina Södergren-Pettersson

Gävle KOMMUN

Hälsovalskontoret (HVK)
Primärvård
Slutenvård

Inbjudan till intervju

Bakgrund och syfte
Välfärd Gävle, Gävle kommun genomför under september en utredning för att ta fram en nuläges-beskrivning och eventuella utvecklingsbehov efter nedläggning av korttidsenheter våren 2020.
Er verksamhet bjuds nu in till gruppintervju, med andra i motsvarande roller, för att bidra med synpunkter om hur nedläggning av korttidsenheter på kommunen påverkat patienter.
Beslutet att lägga ner korttidsenheterna grundades i att hemvårdsteamen sedan start 2017 stadigt har utvecklats med möjlighet för kunder att kunna flytta direkt hem till egen bostad efter sjukhusvistelse alternativt då behov har funnits till vård– och omsorgsboende.

Frågeställningar
Svar på följande intervjufrågor kan med fördel förberedas av verksamheten:

1. Märks det skillnad i utskrivningsprocessen efter kommunens nedläggning av korttidsenheter? Hur har det i så fall påverkat vård och omsorg till patienter?
2. Har något blivit bättre i stöd till patienter efter nedläggningen, i s f vad?
3. Har något blivit sämre i stöd till patienter efter nedläggningen, i s f vad?
4. Om ni upplever brister efter nedläggningen av korttids, vilka utvecklingsbehov finns?
5. Har ni exempel på patienter som inte får sina medicinska och/eller omvårdnadsbehov tillgodosedda med nuvarande resurser, motivera varför?
   Skriva gärna ner ”fallbeskrivning med motivering”, som lämnas in vid intervjutillfället.

Målgrupp
De som deltar i intervjuerna bör ha arbetat sedan tiden före nedläggningen år 2020.
Minst en chefsnivå och en medarbetare som arbetar i processen vid utskrivning från slutenvård och primärvård bör delta liksom representant från HVK.

Tidpunkt och plats

6/9 10.30-11.30 Teknikparken	Hälsovalskontoret
8/9 15.00-16.30, Magasinsplan 19, Intensivo	Privat primärvård
14/9 15.00-16.30, Magasinsplan 19, Milea	Offentlig primärvård
20/9 15.00-16.30, Gävle sjukhus hus 21 Ängeln	Slutenvården

Meddela vilka som deltar till mig på eva.soderhall@gavle.se senast måndag 12 sept.
PS: Har man inte möjlighet att delta i intervjun kan man mejla sina svar/synpunkter till Eva Söderhäll.

Välkomna!

// Eva Söderhäll

Hemtjänst
Hemsjukvård
Våbo / Boendesamordnare
Handläggare/planeringsteam

Inbjudan till intervju efter nedläggning av korttidsenheter

Bakgrund och syfte
Välfärd Gävle, Gävle kommun genomför under september en utredning för att ta fram en nuläges-beskrivning och eventuella utvecklingsbehov efter nedläggning av korttidsenheter våren 2020.
Er verksamhet bjuds in till gruppintervju, för att bidra med synpunkter om hur nedläggning av korttidsenheterna påverkat kunder/patienter. Beslutet att lägga ner korttidsenheterna grundades i att hemvårdsteamen sedan start 2017 stadigt utvecklats med möjlighet för kunder att kunna flytta direkt hem till egen bostad efter sjukhusvistelse alternativt då behov har funnits till vård– och omsorgsboende.

Målgrupp
De som deltar i intervjuerna bör ha arbetat sedan tiden före nedläggningen år 2020.
Minst en chefsnivå från respektive verksamhet, samt minst en medarbetare som arbetar i processen vid utskrivning från slutenvård bör närvara.

Frågor
Svar på följande intervjufrågor kan med fördel förberedas:

1. Märks det skillnad i utskrivningsprocessen efter kommunens nedläggning av korttidsenheter? Hur har det i så fall påverkat vård och omsorg till kunder/patienter?
2. Hur har hemvårdsteamen utvecklats i sin roll som hemtagningsteam?
3. Hur arbetar ni idag med samverkan och teamträffar? Följer ni gällande rutin?
4. Om ni upplever brister efter nedläggningen av korttids, vilka utvecklingsbehov finns?
5. Har ni exempel på kunder/patienter som inte får sina medicinska och/eller omvårdnadsbehov tillgodosedda med nuvarande resurser, motivera varför? Skriva gärna ner ”fallbeskrivningar”, som lämnas in vid intervjutillfället.

Tidpunkt och plats

Månd 7 sept kl 13-14.30 i Intensivo pl 1 på M19	Våbo /Boendesamordnare
Månd 12 sept kl 10-11.30 i Bistro plan 4 på M19	Hemsjukvård
Månd 12 sept kl 13-14.30 i Don Pedro pl 2 på M19	Hemtjänst
Månd 12 sept kl 15-16.30 -- ” --	Handläggare/Planeringsteam

Vidarebefordra den möteskallelse i Outlook ni chefer fått de ni utser till intervjun, så får jag avisering av Outlook om vilka som ska närvara.

Välkomna att bidra till utredningen utifrån ert perspektiv!

// Helena B Jansson

Utredare inom Planering, analys och utvärdering

Informationsärende: Avtalsuppföljning vård- och omsorgsboende Sätraåsen, Frösunda Omsorg AB

20

19ON405

Gävle
KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2022-10-04

Diarienummer: 19ON405

Handläggare:

Karina Zettlin Lindholm
026-17 94 96
karina.zettlin_lindholm@gavle.se

Nämnd: Omvårdnadsnämnden

Avtalsuppföljning vård- och omsorgsboende Sätraåsen, Frösunda Omsorg AB

Uppföljning av åtgärder

Beställaren genomförde en avtalsuppföljning under våren 2022 med anledning av att boendet fortfarande inte var fullbelagt, en hög personalomsättning samt oönskade händelser och avvikelser som medförde vidare utredningar.

Nedan beskrivs resultatet av de åtgärdsförslag som togs fram i samband med avtalsuppföljningen februari 2022. Utförarens centrala ledning är nöjda med utvecklingen i stort och kommer att fokusera förbättringsarbetet på patientsäkerhetsarbetet och läkarsamverkan, där såväl utförarens som beställarens MAS (medicinskt ansvarig sjuksköterska) avser att vara delaktiga. Beställaren kommer att följa utvecklingen utifrån ovanstående patientsäkerhetsperspektiv. I övrigt är avtalsuppföljningen avslutad.

Antalet kunder ökar successivt på Sätraåsen och i dagsläget bor 36 kunder på boendet och de planerar att påbörja öppnandet av ytterligare en våning.

Verksamhetschefen är tillförordnad och leder verksamheten med stöd av regionchefen. Utföraren meddelar att avsikten är att söka nytt IVO tillstånd under första delen av 2023, för den verksamhetschef som idag är tillförordnad.

*Se resultat nedan av åtgärder med *kursiv stil,* redovisat av tf Verksamhetschef på Sätraåsen Charlotte Ridling i samarbete med Regionchef Carin Johansson Frösunda Omsorg AB.

Förbättringar	**Åtgärder**
Kundnöjdhet	Förbättra resultat från utförarens närstående- och kostenkät samt Socialstyrelsens brukarundersökning 2022. *Socialstyrelsen genomförde en brukarundersökning under våren -22, Där en fråga löd: Hur nöjd eller missnöjd är du sammantaget med ditt äldreboende? Svaret resulterade i nöjdhet med 87%.* *Företagets genomförde en kundundersökning i april-22 via Novus. Resultatet var 25. Vilket är ett mycket bra resultat.* *Under vår/sommar-22 har vi fått in synpunkter av positiv karaktär från anhöriga. Dessa synpunkter är registrerade/inlagda i vårt kvalitetsregister.* *Kostenkät utförs 2 ggr/år där målet ligger på 65% nöjdhet och Sätraåsens resultat visade på ett spann mellan 67-100% nöjdhet beroende på frågans art. Lägsta resultatet på 67% handlade om att man inte är helt nöjd med variation på sallad.*
Personal och arbetsmiljö	Förbättra trivsel, koncept och värdegrund *Medarbetarenkät utförs en ggr/år och resultatet resulterade i flertalet förbättringsarbeten, vilka är registrerade i kvalitetssystemet TQM. Ett förbättringsarbete handlar om att fortsätt utveckla teamarbete i verksamheten. Vi såg ett behov att tydliggöra roller på teamträffarna, hitta ett bättre samarbete mellan de olika professioner som arbetar på Sätraåsen, då allas yrkesprofession är lika viktig. Likväl tydliggöra yrkesrollen innebär på teamträffar och vad ska respektive profession uppnå under/efter teamträffarna.* *Det framkom även i medarbetarenkäten att undersköterskorna önskade ett tydliggörande om deras ansvarsroll/yrkesroll som undersköterska på Sätraåsen. Arbetsbeskrivning finns och den aktualiserades under våren i hela personalgruppen både på APT samt avdelningsmöten.*

	Medarbetarna önskar även mer gemensamma aktiviteter för personalgruppen, för att arbeta för en bättre sammanhållning i huset. Sätraåsen öppnade under pandemin och personalgruppen har arbetat på ”sin” enhet med stängda dörrar mellan avdelningarna. När restriktionerna släpptes har vi arbetat med siktet inställt på gemensamt ansvar, gemensam enhet, framför allt på respektive våningsplan. Att man arbetar på ”sin” enhet men samarbetar med kollegor på samma våningsplan där skjutdörr mellan avdelningarna numer är öppna. Detta har redan resulterat i ökad samanhållning. Personalen har startat upp en festkommitté som anordnar olika festligheter för sina kollegor. Arbetsledningen började under våren med fredagsfrukost. Sätraåsen bjuder medarbetarna på frukost i vårt café. *I oktober har Sätraåsen en verksamhetsdag, där olika punkter står på agendan, dock kommer den huvudsakliga tiden att ägnas åt arbete kring/om den psykosociala arbetsmiljön och vår värdegrund – Respekt Engagemang och Nyfikenhet.*
Ökat samarbete utifrån kundperspektivet	Förbättrat teamarbete och samarbete med läkarstödet *Sätraåsen har haft samverkansmöte två gånger med hälsocentralen Gävle läkargrupp under våren-22. Detta med målsättning att gemensamt arbeta fram en planering för att samarbetet ska fungera så bra som möjligt för ansvarig läkare och sjuksköterskor. Ytterligare ett samverkansmöte är planerat i oktober -22. Detta då samarbetet inte fungerar väl mellan verksamhetens sjuksköterskor och rondande läkare på Gävle läkargrupp. Verksamhetschef på Sätraåsen har även dialog med Medicins ansvar sjuksköterska i Gävle kommun i frågan.*
Kompetensutveckling	Implementera ”Frösunda akademins” obligatoriska utbildningar samt särskild vikt vid avvikelsehantering, dokumentation, basal hygien,

	BPSD (beteendemässiga och psykiska symtom vid demens), förebyggande av trycksår samt munhälsa. *I Frösundas utbildningsportal finns olika utbildningar tillgängliga för alla medarbetare på Sätraåsen. Där samtliga av ordinarie personal ska gå dessa webb baserade utbildningar för att sedermera bli Frösunda certifierade. Nya medarbetare får information om utbildningsportalen och informeras om certifieringen. Alla nya medarbetare ska vid anställningens start göra utbildningen basala hygienrutiner, rapporteringsskyldighet samt Demens ABC.* *Avvikelsehantering är en stående punkt på alla arbetsplatsträffar och på kvalitetsråd på Sätraåsen. Genomgång av samtliga avvikelser görs således regelbundet, samt information ges när/om/hur vi skriver en avvikelse.* *Verksamheten har fem utbildade BPSD ombud, vilka ansvarar för registreringar i BPSD registret.* *1-2/11- 22 kommer verksamheten utbilda ytterligare medarbetare i BPSD. I september på APT kommer medarbetarna titta på en utbildningsfilm som finns på BPSD hemsida, webbutbildning om BPSD registret och demenssjukdomar och BPSD.* *Kompetensutveckling för legitimerade, beskrivs nedan i lokala rutiner och processer.*
Lokala rutiner och processer	Utveckla dagliga rutiner för hälso- och sjukvård samt service och sociala insatser *Under våren-22 upprättades en lokal rutin –En arbetsbeskrivning för sjuksköterskorna på Sätraåsen för att tydliggöra det dagliga arbetet.* *Frösundas MAS (medicinsk ansvarig sjuksköterska) har haft utbildning för all legitimerad personal på Frösunda/Norlandia. Där utbildning b.la. handlade om att grunden för riskbedömningar görs i Senior*

	Alert och att övriga risker som förekommer inom hälso- och sjukvård där använder vi inom Frösunda ett eget verktyg - riskbedömning för den enskilde. *Alla områden där risker identifieras genererar en hälsoplan. Åtgärder beslutas i teamet återfinns även i genomförande planen.* *Genomgång/utbildning i -Hur man dokumenterar hälsoplaner i journalsystemet Safe-doc.* *MAS har träffat Sätraåsens sjuksköterskor för personlig handledning i hur och när man upprättar handlingsplaner utifrån identifierande risker. Samt stöd i dokumentation i safe-doc.* *I november-22 håller MAS utbildningsdag för all legitimerad personal, gällande patientsäkerhet en HSL-dag. Uppföljning av detta sker i regionen och verksamheten under december-22.* *Agendan lyder: Socialstyrelsen handlingsplan för patientsäkerhet. ”agera för säker vård” Säkerhetskulturtrappan SKR.* *Även nutrition utifrån ett hälso-sjukvårds perspektiv.* *Sätraåsens arbetsterapeut ansvarar dagligen för gemensamma aktiviteter för Sätraåsens kunder tillsammans med omvårdnadspersonalen. Kunderna erbjuds olika aktiviteter, såsom bowling, bingo, gymnastik, innebandy, dans och utevistelse.* *Övriga aktiviteter på Sätraåsen kan innefatta afternoon tea på vårat café, besöka solrummet eller vårt SPA.* *Övrigt sker olika aktiviteter både på individuell /gemensam nivå på respektive enhet, ex. filmvisning, utevistelse, spela boule eller dricka kaffe i trädgården, promenad eller spela spel.* *Verksamheten har sedan våren- 22 samarbete med Friskis och Svettis som kommer till Sätraåsen 2*

	ggr/mån och håller i ett gymnastikpass för kunderna.
Förbättrad dokumentation	Följa framtagen checklista för hälso- och sjukvårdsdokumentation samt förbättra målformulering i genomförandeplaner och utveckla beskrivning av nattens arbete gällande sociala insatser för kund *Vid dokumentationen av både i HSL och SOL journal använder verksamheten granskningsmallar, som en omvänd checklista vad dokumentationen ska innehålla.* *Verksamheten fortsätter att arbeta och utveckla teamarbetet för att säkerställa dokumentation.* *Utformningen av när handlingsplan HSL-journal ska skrivas, behöver verksamheten fortsätta med förbättringsarbetet. Verksamheten behöver även arbeta vidare med tydliggörande av målformulering, att målformulering ska utformas så att de går att följa upp i hälsoplanerna.* *SMARTA (restriktiv förskrivning av antibiotika) Detta sker på HSL träffar på regional basis och på de ledningsmöten som sker 1 dag/v.* *Vad kund behöver under natten framkommer via genomförandeplanen, ex bryta nattfasta, hur mkt hjälp man önskar, om kund ej kan sova – det ska framgå i genomförandeplanerna vilka insatser som ska/kan göras. Avvikelser från det ska dokumenteras i journal.*
Ökad följsamhet av:	
-Senior Alert	Förbättra nutrition (nattfasta) och munhälsa *Nattfastemätning utförs 2 ggr/år i verksamheten och vårens nattfastemätning visade resultatet att ingen kund hade nattfasta över 11 timma, vilket är ett mycket bra resultat. Under november-22 utförs en ny nattfastemätning.*

	Riskbedömning görs i Senior Alert, där munhälsobedömning ingår och handlingsplaner skrivs vid behov.
-BPSD	Öka antalet bedömningar, åtgärder, uppföljningar. *Verksamheten har fem utbildade BPSD ombud, vilka ansvarar för registreringar i BPSD registret.* *1-2/11- 22 kommer verksamheten utbilda ytterligare medarbetare i BPSD.* *I september på APT kommer medarbetarna titta på en utbildningsfilm som finns på BPSD hemsida, webbutbildning om BPSD registret och demenssjukdomar och BPSD. Detta för att få en ökad förståelse i varför vi utför registreringar och ökad förståelse kring vikten av registreringen.* *BPSD registreringar, där resultatet av registrering resulterar i olika åtgärder som tex. Extra toalettbesök, fika, promenad innan sänggående eller lyssna på musik. Utvärdering av åtgärder görs efter 3 månader eller tidigare vid behov.*
-Läkemedel	Förbättra signering och märkning av läkemedel, bevaka förskrivning av vissa potentiella läkemedel. *Nogsam kontroll av avvikelser gällande läkemedel och avvikelserna finns i kvalitetsledningssystemet TQM. På kvalitetsråd i våras startades ett förbättringsarbete med anledning av ett antal läkemedelsavvikelser. Där vi skapade ett planeringsunderlag/ en dagplanering att utgå inför varje skift. Detta resulterade i minskat antal läkemedelsavvikelser. Vi såg att omvårdnadspersonalen planerade gemensamt bättre.* *Stickprovskontroller utförda i vårt signeringssystem SEKIOA är gjord både vad det gäller läkemedelssignering i rätt tid samt kontroller på enhetsnivå. Vi ser en tydlig förbättring i verksamheten vad det gäller signering generellt i planerings –och signeringsverktyg SEKOIA.*

-Vårdhygien	Förbättra hanteringen av städ, arbetskläder, basala hygienrutiner med stickprovskontroller *Dag/veckoplanerings rutin finns och är känd i verksamheten, där städning är fördelad över veckans alla dagar och fördelas således på all personal. Nattpersonal har även en veckoplanering där det tydligt framgår vilka uppgifter som ska utföras vilka dagar.* *Mer arbetskläder, ny sorts arbetskläder finns i verksamheten sedan våren-22. Bättre hyllsystem/förvaring av arbetskläder.* *Hygienombud utför stickprovskontroller 1 ggr/månaden.* *Alla medarbetare som börjar arbeta på Sätraåsen ska i anslutning till anställningens början genomgå utbildning* *Basala hygienrutiner. Under pandemin har kunskapen ökat kring basala hygienrutiner.*

Karina Zettlin Lindholm

Upphandlingscontroller

Beställare av välfärdstjänster

Välfärd Gävle

Informationsärende: Anmälningsärenden

22

Sammanträdesprotokoll

Kommunfullmäktige
Sammanträdesdatum 2022-09-26

Plats och tid
Stadshusets Spegelsal, kl. 09:00-17:00

Paragraf
§16

Närvarande
Se sidan 2

Justeringens plats och tid
Digital signering 2022-09-26

Sekreterare Anders Selander

Ordförande Eva Älander (S)

Justerare Helene Åkerlind (L) Jan Myléus (KD)

Anslag/Bevis

Protokollet är justerat. Justeringen har tillkännagivits genom anslag.

Organ
Kommunfullmäktige

Sammanträdesdatum
2022-09-26

Anslag sätts upp
2022-09-26

Anslag tas ned
2022-10-18

Förvaringsplats för protokollet
Styrning och stöd/Diariet

Gävle kommun 801 84 Gävle
Växel 026-17 80 00 gavle.kommun@gavle.se http://www.gavle.se

Kommunfullmäktige
Sammanträdesdatum 2022-09-26

§ 16 Avsägelser samt fyllnadsval 2022

Dnr 22KS1

Expedieras till:
Berörda.

Beslut

Kommunfullmäktige beslutar att godkänna avsägelserna och utse:

Lina Jäderberg (S) till Nämndeman i Gävle Tingsrätt efter Anette Löfvenius (S)

Richard Carlsson (SD) till kommunalråd i opposition efter Mattias Eriksson Falk (SD) (from 22-10-01)

Richard Carlsson (SD) till ledamot i kommunstyrelsen efter Mattias Eriksson Falk (SD) (from 22-10-01)

Mattias Eriksson Falk (SD) nuvarande ledamot i kommunstyrelsen till ersättare i kommunstyrelsen efter Richard Carlsson (SD). (from 22-10-01)

Richard Carlsson (SD) till ledamot i Gävle Stadshus AB efter Mattias Eriksson Falk (SD) (from 22-10-01)

Richard Carlsson (SD) till ledamot i Gävle Parkeringsservice AB efter Mattias Eriksson Falk (SD) (from 22-10-01)

Elizabeth Puhls (SD) till ledamot i kommunstyrelsen (from 22-09-27)

Elizabeth Puhls (SD) till kommunalråd i opposition (from 22-10-12)

Elizabeth Puhls (SD) till suppleant i Gävle Stadshus AB (from 22-10-12)

Elizabeth Puhls (SD) till suppleant i Gävle Parkeringsservice AB. (from 22-10-12)

att föreslå kommunfullmäktige att bordlägga följande val:

Nämndeman i Gävle tingsrätt efter Lena Eriksson (SD)

Ledamot i Omvårdnadsnämnden efter Lena Emanuelsson (SD)

Ledamot i Arbetsmarknads och funktionsrättsnämnden efter Petri Rittola (SD)

Ledamot i Jävsnämnden efter Petri Rittola (SD)

Ledamot i Omvårdnadsnämnden efter Emelie Pettersson (L)

att beslutet justeras omedelbart

Justerare			Utdragsbestyrkande

Ärendebeskrivning

Följande valärenden är bordlagda sedan kommunfullmäktige 2022-06-20:

Nämndeman i Gävle tingsrätt efter Lena Eriksson (SD)

Ledamot i Omvårdnadsnämnden efter Lena Emanuelsson (SD)

Ledamot i Arbetsmarknads och funktionsrättsnämnden efter Petri Rittola (SD)

Ledamot i Jävsnämnden efter Petri Rittola (SD

Följande förtroendevalda har avsagt sig uppdragen:

Emelie Pettersson (L) ledamot i Omvårdnadsnämnden

Mattias Eriksson Falk (SD) kommunalråd i opposition, ledamot i kommunstyrelsen, ledamot i Gävle Stadshus AB samt ledamot i Gävle Parkeringsservice AB (from 22-09-30.)

Mikael Forsberg SD ledamot i kommunstyrelsen (from 22-09-26) Samt som kommunalråd i opposition och suppleant i Gävle stadshus AB och Gävle Parkeringsservice AB från den 11 oktober 2022.

Inlägg i ärendet

Margaretha Wedin (C) och Richard Carlsson (SD).

Richard Carlsson (SD) informerar att Mikael Forsberg SD avsäger mig uppdraget som ledamot i kommunstyrelsen från dagens datum 26 september 2022. Samt som kommunalråd i opposition och suppleant i Gävle stadshus AB och Gävle Parkeringsservice AB från den 11 oktober 2022 och föreslår Elizabeth Puhls (SD) till ledamot i kommunstyrelsen samt till kommunalråd i opposition och Suppleant i Gävle Stadshus AB och Gävle Parkeringsservice AB.

Beslutsunderlag

- Protokoll valberedning 22-09-23, dnr 509376

Justerare			Utdragsbestyrkande

Signering

Följande parter har signerat detta dokument

Namn: EVA ÄLANDER
Datum: 2022-09-26 11:30
Signerat kryptografiskt SHA-256 hashvärde:
732406F1B0B10156540CF96DCA3C5C76FDD676C3C57E028AA33B9739CEE3F730

Namn: HELENE ÅKERLIND
Datum: 2022-09-26 13:09
Signerat kryptografiskt SHA-256 hashvärde:
732406F1B0B10156540CF96DCA3C5C76FDD676C3C57E028AA33B9739CEE3F730

Namn: JAN MYLÉUS
Datum: 2022-09-26 11:33
Signerat kryptografiskt SHA-256 hashvärde:
732406F1B0B10156540CF96DCA3C5C76FDD676C3C57E028AA33B9739CEE3F730

Namn: Anders Selander
Datum: 2022-09-26 11:30
Signerat kryptografiskt SHA-256 hashvärde:
732406F1B0B10156540CF96DCA3C5C76FDD676C3C57E028AA33B9739CEE3F730

Kommunfullmäktige
Sammanträdesdatum 2022-09-26

§ 14 Fordonspolicy för Gävle kommunkoncern

Dnr 22KS310

Expedieras till:
Samtliga nämnder och bolag

Beslut

Kommunfullmäktige beslutar i enlighet med kommunstyrelsens förslag

att anta Fordonspolicy för Gävle kommunkoncern

Ärendebeskrivning

I Gävle kommun har det sedan 2015 funnits ett politiskt uppdrag om att kommunens fordonsflotta ska administreras och hanteras av Gavle Drift & Service AB, där fordonen kontinuerligt ska bytas ut till fossilfria fordon. Sedan 2020 innefattas även cyklar i fordonsansvaret.

Fordonspolicyn ska vara ett stöd i arbetet för att intensifiera utbytestakten och snabbare nå målet om att stadens och dess helägda kommunala bolags fordon ska vara fossilfria 2025.

Fordonspolicyn omfattar samtliga fordon som ägs, hyrs eller leasas inom Gävle kommunkoncern. Denna policy gäller för hela Gävle kommunkoncern (sektorer och bolag). Gemensamma förbund omfattas inte av Gävle kommuns fordonspolicy då de har flera kommuner att ta hänsyn till, men policyn bör vara vägledande.

Övrigt

Inlägg i ärendet

Therese Metz (MP).

Yrkanden

Therese Metz (MP) yrkar bifall till kommunstyrelsens förslag.

Beslutsunderlag

- §154 KS Fordonspolicy för Gävle kommunkoncern, dnr 22KS310-5
- Tjänsteskrivelse - Fordonspolicy för Gävle kommunkoncern, dnr 22KS310-3
- Fordonspolicy för Gävle kommunkoncern - Uppdaterad 2022-08-31, dnr 22KS310-2
- Näringslivskonsekvensanalys - Fordonspolicy, dnr 22KS310-4

Gävle KOMMUN

Beslutad av Kommunfullmäktige 2022-09-26 § 14

Diarienr: 22KS310

Fordonspolicy för Gävle kommunkoncern

Fordonspolicy

Inledning

I Gävle kommun har det sedan 2015 funnits ett politiskt uppdrag om att kommunens fordonsflotta ska administreras och hanteras av Gavle Drift & Service AB, där fordonen kontinuerligt ska bytas ut till fossilfria fordon. Sedan 2020 innefattas även cyklar i fordonsansvaret.

Fordonspolicyn ska vara ett stöd i arbetet för att intensifiera utbytestakten och snabbare nå målet om att stadens och dess helägda kommunala bolags fordon ska vara fossilfria 2025.

Omfattning

Fordonspolicyn omfattar samtliga fordon (enligt definition nedan) som ägs, hyrs eller leasas inom Gävle kommunkoncern. Denna policy gäller för hela Gävle kommunkoncern (sektorer och bolag). Gemensamma förbund omfattas inte av Gävle kommuns fordonspolicy då de har flera kommuner att ta hänsyn till, men policyn bör vara vägledande.

Definitioner

I denna policy delas fordon upp enligt följande kategorier:

- Lätta fordon under 3,5 ton (exempelvis personbilar, transportbilar, släp, mopeder, cyklar, redskapsbärare, åkgräsklippare)
- Tunga fordon över 3,5 ton (exempelvis traktorer, lastbilar, arbetsmaskiner)
- Småmaskiner (exempelvis röjsåg, lövblås, motorsåg, gräsklippare)
- Specialfordon (avser fordon i någon av ovanstående kategorier som specialutrustats, särskilt anpassats eller specialbyggts för en speciell verksamhet)

Prioritering av drivmedel vid inköp av fordon

- El
- Biogas
- Övrigt fossilfritt drivmedel

Syfte

Fordonspolicyn ska medvetandegöra ansvar, mandat och organisation gällande fordonshanteringen inom Gävle kommunkoncern och ska reglera anskaffning, användande och avveckling av fordon. Policyn ska säkerställa att transporter som sker med kommunens fordon är kostnadseffektiva, med minimerad miljöpåverkan och en förbättrad arbetsmiljö. Syftet är också att tillgängliggöra flera olika typer av transportmedel för Gävle kommunkoncern och minska antalet personbilar/transportbilar. Genom en centraliserad fordonshantering kan tid frigöras för respektive kärnverksamhet.

Mål

Policyn bidrar till att uppnå de övergripande målen för Gävle kommunkoncern:

- Miljöstrategiska programmet
- Sociala hållbarhetsprogrammet
- Resepolicy
- Näringslivsprogrammet

Ansvar

Gavle Drift & Service

- Genomför övergripande upphandling av:
  - drivmedel
  - fordon
  - däck
  - reservdelar och tillbehör.
- Köper, leasar och avyttrar samtliga fordon till kommunkoncernen inom ramen av kommunens upphandlingsavtal.
- Avgör när utbyte av bilar/transportbilar ska ske såvida inte annat överenskommits.
- Har mandat att strategiskt planera och omfördela fordon.
- Bedömer vilket fordon eller transportmedel som är lämpligt utifrån användningsområde och användningsgrad.
- Erbjuder utbildning inom fordon i varje kategori.
- Tillhandahåller drivmedelskort till fordonet vid nyanskaffning.

Vidare ansvarar Gavle Drift & Service för uppföljning av att verksamheterna agerar i enlighet med fordonspolicyn utifrån:

- Miljöbokslut
  - årsbokslut på körda kilometrar och förbrukat drivmedel
- Statistik
  - drivmedel, antal fossilfria fordon, nyttjandegrad och CO_2 utsläpp
- Inköp
  - fordon, drivmedel
- Ekonomi
  - årlig uppföljning av kostnader kopplat till fordon, exempelvis vid skador

Chef för verksamhet som brukar fordon

- Säkerställer att alla medarbetare känner till fordonspolicyn och dess funktion.
- Tillgodoser verksamheten med drivmedelskort för anställda.
- Säkerställer att förnybart drivmedel tankas i respektive fordon.
- Kontrollerar att varje förare har ett giltigt körkort.

Medarbetare

- Framför fordonen på ett föredömligt sätt i trafiken.
- Har kännedom till innehållet i bilhandboken.
- Tankar förnybart drivmedel.

Villkor för personbil/transportbil i tjänst inom kommunen

- Körsträcka för att inneha bil i verksamhet ska överstiga 1500 mil/år i annat fall ska bilpool eller annan mobilitetslösning beaktas. Avvikelser från detta ska godkännas av respektive sektors-/bolagschef.
- Dubbfria vinterdäck ska alltid vara förstahandsvalet vid utbyte och inköp för en förbättrad luftkvalitet inom kommunen.
- Vid inköp av bilar och transportbilar ska vit färg väljas som första alternativ ur ett miljöekonomiskt perspektiv.