

Till statsrådet Mats Odell

Regeringen beslutade den 1 september 2005 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att pröva om det är lämpligt att vissa utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten mellan myndigheter införs. Samma dag förordnades regeringsrådet Nils Dexe som särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 25 oktober 2005 dåvarande kammarrättsassessorn, numera kanslirådet, Fredrik Löfstedt, och rättssakkunniga Anne Wartin.

Den 25 oktober 2005 förordnades vidare som experter i utredningen avdelningsdirektören Thomas Falk, handläggaren Inger Fernholm, verksjuristen Johan Klofeldt, datarådet Hans-Olof Lindblom, rättslige experten Jan Nissén, jur. kand. Helena Rosén Andersson och enhetschefen Jonas Wiklund. Därefter förordnades även verksjuristen Anna Sjöstrand som expert i utredningen.

Den 1 oktober 2005 anställdes kammarrättsassessorn Bodil Svensson som utredningens sekreterare.

Utredningen, som har antagit namnet 2005 års informationsutbytesutredning (Fi 2005:08), överlämnar härmed sitt betänkande *Utökat elektroniskt informationsutbyte* (SOU 2007:45).

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i maj 2007

Nils Dexe

/Bodil Svensson

Innehåll

Sammanfattning	19
Förkortningar	31
Författningsförslag	35

Del A Uppdraget

1 Utredningens uppdrag och arbete	79
1.1 Bakgrunden till regeringens direktiv	79
1.2 Utredningens direktiv.....	79
1.3 Avgränsningar i uppdraget	81
1.4 Utredningsarbetet.....	82
1.5 Disposition av betänkandet.....	83
1.6 Begrepp.....	85
1.7 Inkomna skrivelser.....	85

Del B Bakgrunden till våra förslag

2 Felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen	89
2.1 Omfattningen av felaktiga utbetalningar.....	89
2.1.1 Bakgrund	89

2.1.2	Undersökningar om brott mot trygghetssystemen	90
2.1.3	Återkrav.....	92
2.1.4	Anmälningar om brott m.m.	93
2.2	2002 års reform.....	94
2.2.1	Bakgrund	94
2.2.2	Innehåll	95
2.2.3	Skälen för 2002 års reform.....	95
2.3	Myndigheternas uppföljningar av 2002 års reform	97
2.3.1	Uppdrag till myndigheterna	97
2.3.2	Redovisningar från myndigheterna.....	97
2.4	Statskontorets utvärdering av 2002 års reform	100
2.4.1	Uppdrag till Statskontoret	100
2.4.2	Statskontorets rapport.....	101
2.5	Ytterligare åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar	105
3	Handlingsoffentlighet och sekretess	107
3.1	Handlingsoffentlighet m.m.	107
3.2	Allmänt om sekretess.....	109
3.3	Sekretess mellan myndigheter	112
3.4	Undantag från sekretessen mellan myndigheter	113
3.5	Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag.....	116
3.6	Sekretess i Försäkringskassans verksamhet	116
3.7	Sekretess i Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	118
3.8	Sekretess i Migrationsverkets verksamhet	121
3.9	Sekretess i arbetslöshetskassornas verksamhet	122
3.10	Sekretess i Statens pensionsverks verksamhet.....	124
3.11	Sekretess i Kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet.....	125

3.12	Sekretess i Arbetsmarknadsstyrelsens och länsarbetsnämndernas verksamheter	126
3.13	Sekretess i kommunernas socialnämnders verksamhet	127
3.14	Sekretess i Centrala studiestödsnämndens verksamhet	127
3.15	Sekretess i samtliga myndigheters verksamhet	128
3.16	Konkurrens mellan flera sekretessbestämmelser	129
4	Behandling av personuppgifter	131
4.1	Personuppgiftslagen.....	131
4.1.1	Allmänt om lagen.....	131
4.1.2	Närmare om regleringen	133
4.2	Behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration	137
4.2.1	Allmänt om registerförfattningarna och deras tillämpningsområde	137
4.2.2	Ändamål med behandlingen.....	138
4.2.3	Uppgifter som får behandlas och elektroniskt uppgiftsutlämnande	140
4.2.4	Information till den registrerade	141
4.3	Behandling av personuppgifter inom Skatteverkets beskattningsverksamhet	141
4.3.1	Allmänt om registerförfattningarna och deras tillämpningsområde	141
4.3.2	Ändamål med behandlingen.....	142
4.3.3	Uppgifter som får behandlas och elektroniskt uppgiftsutlämnande	142
4.3.4	Information till den registrerade	145
4.4	Behandling av personuppgifter inom Migrationsverkets verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen	145
4.4.1	Gällande bestämmelser.....	146
4.4.2	Utlänningsdatautredningens förslag till nya registerförfattningar	147
4.5	Behandling av personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet	149

4.5.1	Allmänt om registerförfattningarna och deras tillämpningsområde	149
4.5.2	Ändamål med behandlingen	150
4.5.3	Uppgifter som får behandlas och elektroniskt uppgiftsutlämnande	150
4.5.4	Information till den registrerade.....	152
4.6	Behandlingen av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	152
4.6.1	Allmänt om registerförfattningarna och deras tillämpningsområde	152
4.6.2	Ändamål med behandlingen	152
4.6.3	Uppgifter som får behandlas och elektroniskt uppgiftsutlämnande	153
4.6.4	Information till den registrerade.....	154
4.7	Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	154
4.7.1	Allmänt om registerförfattningarna och deras tillämpningsområde	155
4.7.2	Ändamålen med behandlingen m.m.....	155
4.8	Behandling av personuppgifter inom arbetslöshetskassornas, Statens pensionsverks och Centrala studiestödsnämndens verksamhet	156

Del C

Våra överväganden och förslag

5	Begrepp och författningsregleringen	159
5.1	En oklar begreppsbildning.....	160
5.1.1	Begreppen utlämnande på medium för automatiserad behandling och direktåtkomst.....	160
5.1.2	Utvecklingen har skapat nya förutsättningar.....	161
5.2	Registerförfattningarna saknar en enhetlig systematik.....	163
5.2.1	Skillnader i fråga om utlämnande till myndigheter på medium för automatiserad behandling	163
5.2.2	Skillnader i fråga om direktåtkomst för myndigheter	165
5.3	Utgångspunkter för våra författningsförslag	166

6	Behov av utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte	169
6.1	Bättre kontroll av statliga medel	169
6.2	Effektivare ärendehantering	171
6.3	Förbättrad service för den enskilde	172
6.4	Ökad förutsebarhet för den enskilde.....	173
7	Personlig integritet och elektroniskt informationsutbyte	175
7.1	Bakgrund	175
7.1.1	Allmänt om begreppet personlig integritet.....	175
7.1.2	Personlig integritet vid automatiserad behandling av personuppgifter	176
7.1.3	Bestämmelser till skydd för den personliga integriteten	178
7.1.4	Skyddet för den personliga integriteten skall vägas mot andra intressen	179
7.2	Överväganden	180
8	Direktåtkomst till elektroniskt lagrad information.....	185
8.1	Bakgrund	186
8.2	Överväganden	187
8.2.1	Några utgångspunkter.....	187
8.2.2	Behov av direktåtkomst.....	189
8.2.3	Uppgifter som skall omfattas av direktåtkomst	191
8.2.4	Direktåtkomst och sekretess	192
8.2.5	Direktåtkomst och utlämnarens kontroll över uppgifterna	193
8.2.6	Direktåtkomst och ökad tillgänglighet	194
8.2.7	Slutsatser	199
8.2.8	Utformningen av bestämmelserna.....	200
9	Övriga allmänna överväganden.....	203
9.1	Avvägning mellan nyttan och kostnaderna	203

9.2	Informationsskyldighet	204
9.2.1	Gällande bestämmelser tillgodoser kraven på information till den enskilde	204
9.3	Uppgiftsutlämnande på eget initiativ	208
10	Informationsutbyte avseende folkbokföringsuppgifter ...	211
10.1	Ett utökat elektroniskt informationsutbyte av folkbokföringsuppgifter	211
10.2	Underrättelseskyldighet om adressuppgifter inom folkbokföringen.....	213
10.2.1	Utgångspunkter	213
10.2.2	Underrättelseskyldighet enligt folkbokföringsförordningen	214
11	Utökat elektroniskt informationsutbyte med Försäkringskassan som mottagare av uppgifter.....	217
11.1	Socialförsäkringen	217
11.2	Bestämmelser om uppgiftsskyldighet m.m.....	219
11.3	Elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan	220
11.3.1	Nuvarande elektroniskt informationsutbyte	220
11.3.2	Utökat elektroniskt informationsutbyte för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst för egenföretagare	221
11.3.3	Utökat elektroniskt informationsutbyte för beräkning och kontroll av bostadsbidrag	227
11.3.4	Utökat elektroniskt informationsutbyte för handläggningen av ärenden om pension samt sjuk- och aktivitetsersättning	233
11.4	Elektroniskt informationsutbyte mellan Migrationsverket och Försäkringskassan	234
11.4.1	Migrationsverket och dess verksamhet.....	234
11.4.2	Nuvarande informationsutbyte.....	237
11.4.3	Allmänt om uppgiftsbehovet	238
11.4.4	Bedömning av bosättnings- och arbetsvillkor för registrering av vissa personer	239

11.4.5	Bedömning av bosättnings- eller arbetsvillkor för rätt till socialförsäkringsförmån	242
11.4.6	Fastställande av försäkringstid för beräkning av garantipension och garantiersättning	242
11.4.7	Efterfrågade uppgifter	244
11.4.8	Överväganden i fråga om enskilda uppgifter	246
11.4.9	Överväganden i fråga om elektroniskt informationsutbyte	247
11.4.10	Överväganden i sekretessfrågor	249
11.4.11	Uppgiftsskyldighet	253
11.4.12	Ändringar i registerförfattningar	256
12	Utökad elektroniskt informationsutbyte med arbetslöshetskassorna som mottagare av uppgifter	261
12.1	Allmänt om arbetslöshetskassorna	261
12.2	Arbetslöshetsförsäkringen	262
12.2.1	Allmänt om arbetslöshetsförsäkringen	262
12.2.2	Rätten till arbetslöshetsersättning	263
12.3	Handläggningen av ersättningsärenden	267
12.4	Nuvarande informationsutbyte	269
12.5	Uppgiftsbehovet	269
12.5.1	Allmänt om uppgiftsbehovet	269
12.5.2	Bedömning av arbetsvillkoret samt beräkning av normalarbetstid och dagsförtjänst	270
12.5.3	Bedömning av om företagare är att anse som arbetslös	273
12.5.4	Kontroll av inkomst från bisyssla	274
12.5.5	Bedömning av om grund för avstängning föreligger	275
12.6	Överväganden i fråga om elektroniskt informationsutbyte	278
12.6.1	Behov och integritetsaspekter	278
12.6.2	Direktåtkomst	279
12.6.3	Sekretess och bestämmelser om uppgiftsskyldighet	279
12.7	Ändringar i registerförfattningar	281

12.7.1	Arbetslöshetskassornas behandling av personuppgifter	281
12.7.2	Registerförfattningar som gäller för Skatteverkets behandling av personuppgifter	281
12.8	Kommunikationsskyldighet	283
13	Utökad elektroniskt informationsutbyte med Statens pensionsverk som mottagare av uppgifter	285
13.1	Uppgiftsbehov	285
13.1.1	Allmänt	285
13.1.2	Pensionsersättning och särskild pensionsersättning	287
13.1.3	Särskild pension till officerare	288
13.1.4	Inkomstgaranti för f.d. riksdagsledamöter och f.d. företrädare i Europaparlamentet	289
13.1.5	Chefspensioner/förordnandepensioner	292
13.1.6	Statsrådspensioner	293
13.2	Nuvarande informationsutbyte	294
13.3	Efterfrågade uppgifter	295
13.4	Överväganden	296
13.4.1	Uppgifter som bör komma i fråga för ett elektroniskt informationsutbyte	296
13.4.2	Elektroniskt informationsutbyte	297
13.4.3	Sekretessfrågor	300
13.4.4	Uppgiftsskyldighet	304
13.4.5	Direktåtkomst	306
13.4.6	Ytterligare ändringar i registerförfattningar	307
14	Utökad elektroniskt informationsutbyte med Kronofogdemyndigheten som mottagare av uppgifter	309
14.1	Kronofogdemyndighetens organisation och verksamhet	309
14.2	Grunden för uppgiftsbehovet samt uppgiftsskyldighet gentemot Kronofogdemyndigheten	310
14.3	Allmänt om nuvarande informationsutbyte	311
14.3.1	Informationsutbyte med arbetslöshetskassor	311

14.3.2 Informationsutbyte med Arbetsmarknadsstyrelsen.....	312
14.4 Efterfrågade uppgifter	312
14.4.1 Uppgifter från arbetslöshetskassorna	312
14.4.2 Uppgifter från Arbetsförmedlingen	313
14.5 Överväganden i fråga om elektroniskt informationsutbyte med arbetslöshetskassorna	313
14.5.1 Elektroniskt informationsutbyte.....	313
14.5.2 Informationsutbytet grundar sig på uppgiftsskyldighet	314
14.5.3 Ändringar i registerförfattningar	316
14.6 Överväganden i fråga om elektroniskt informationsutbyte med Arbetsförmedlingen.....	318
14.6.1 Elektroniskt informationsutbyte.....	318
14.6.2 Informationsutbytet skall vara grundat på uppgiftsskyldighet	319
14.6.3 Ändringar i registerförfattningar	320
14.7 Direktåtkomst.....	323
14.7.1 Bör direktåtkomst medges?	323
14.7.2 Författningsreglering.....	324
15 Utökad elektroniskt informationsutbyte med socialnämnder som mottagare av uppgifter	325
15.1 Kartläggning och underlag	326
15.2 Allmänt om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen och handläggningen av ärenden om sådant bistånd	327
15.3 Allmänt om uppgiftsbehovet	329
15.4 Nuvarande elektroniska informationsutbyte med Försäkringskassan	331
15.5 Utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte med Centrala studiestödsnämnden	332
15.5.1 Studiestöd m.m.	332
15.5.2 Nuvarande informationsutbyte	333
15.5.3 Allmänt om behovet av elektroniskt informationsutbyte.....	334

15.5.4	Efterfrågade uppgifter.....	335
15.5.5	Överväganden i fråga om efterfrågade uppgifter	339
15.6	Utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte med Skatteverket	340
15.6.1	Nuvarande informationsutbyte.....	340
15.6.2	Allmänt om behovet av elektroniskt informationsutbyte	340
15.6.3	Efterfrågade uppgifter.....	341
15.6.4	Överväganden i fråga om efterfrågade uppgifter	342
15.7	Utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte med arbetslöshetskassorna.....	344
15.7.1	Nuvarande informationsutbyte.....	344
15.7.2	Allmänt om behovet av elektroniskt informationsutbyte	345
15.7.3	Efterfrågade uppgifter.....	345
15.7.4	Överväganden i fråga om efterfrågade uppgifter	349
15.8	Utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte med Arbetsförmedlingen	350
15.8.1	Försäkringskassans informationsutbyte med Arbetsmarknadsverket.....	350
15.8.2	Allmänt om behovet av elektroniskt informationsutbyte	351
15.8.3	De enskilda uppgifter som ett eventuellt elektroniskt informationsutbyte bör omfatta	351
15.9	Gemensamma överväganden avseende Centrala studiestödsnämnden, Skatteverket, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen.....	352
15.9.1	Behov av elektroniska informationsutbyten	353
15.9.2	Kan de elektroniska informationsutbytena förenas med kraven på skydd mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten?	353
15.9.3	Är en författningsreglerad uppgiftsskyldighet förenlig med socialtjänstlagen?	354
15.9.4	Har uppgifterna ett tillräckligt sekretesskydd i socialnämndernas verksamhet?	357
15.9.5	Bestämmelser om uppgiftsskyldighet skall föreskrivas i socialtjänstlagen	358
15.9.6	Utformningen av uppgiftsskyldigheten	359

15.9.7 Direktåtkomst.....	365
15.9.8 Ändringar i registerförfattningar.....	367
15.10 Ett utökat elektroniskt informationsutbyte med	
Försäkringskassan.....	371
15.10.1 Ändringar i gällande uppgiftsskyldighet.....	372
15.10.2 Direktåtkomst.....	373
15.10.3 Ändringar i registerförfattningar.....	374
15.11 Elektroniskt informationsutbyte mellan socialnämnder i	
olika kommuner eller inom samma kommun.....	376
15.11.1 Socialnämndernas behov av uppgifter från	
andra socialnämnder.....	377
15.11.2 Nuvarande informationsutbyte.....	377
15.11.3 Överväganden.....	378
16 Ytterligare informationsutbyten som omnämns i	
 utredningsdirektiven.....	383
16.1 Migrationsverket som mottagare av uppgifter.....	383
16.2 Skatteverket som mottagare av uppgifter.....	384
17 Anmälningsskyldighet vid felaktiga utbetalningar	
 m.m.....	385
17.1 Bakgrund.....	385
17.2 Överväganden.....	387
18 Reformbehov.....	393
19 Konsekvenser av våra förslag m.m.....	397
19.1 Ekonomiska konsekvenser.....	397
19.1.1 Underlag från berörda myndigheter.....	397
19.1.2 Bedömning.....	401
19.2 Övriga konsekvenser.....	403
19.3 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	404

20	Författningskommentar	405
20.1	Förslaget till lag om anmälningsskyldighet vid felaktiga utbetalningar	405
20.2	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)....	406
20.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter	407
20.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges företrädare i Europaparlamentet	407
20.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring	408
20.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	408
20.7	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	409
20.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	411
20.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.....	411
20.10	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	412
20.11	Förslaget till lag om ändring i utlänningsdatalagen (0000:000)	412
20.12	Förslaget till förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453)	412
20.13	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar.....	413

20.14 Förslaget till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749)	413
20.15 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring	413
20.16 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	414
20.17 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	414
20.18 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	415
20.19 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration	416
20.20 Förslaget till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97).....	416
20.21 Förslaget till förordning om ändring i utlänningsdataförordningen (0000:000).....	416
20.22 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen	417
Bilaga Kommittédirektiv	419

Sammanfattning

Uppdraget

Vi har haft i uppdrag att pröva om det är lämpligt att utöka möjligheterna för myndigheter – med detta begrepp avser vi också arbetslöshetskassorna – till elektroniska informationsutbyten som är av omedelbar betydelse för utbetalningen av allmänna medel från trygghetssystemen. Syftet med informationsutbytena är att förebygga och upptäcka felaktiga utbetalningar, säkerställa korrekt beslutsunderlag, förbättra servicen till den enskilde samt öka effektiviteten hos myndigheterna. I uppdraget har också ingått att i en begränsad utsträckning se över informationsutbyten med KFM och Skatteverket som mottagare av uppgifter.

Vi har haft att ta ställning till om informationsutbytena går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten och i förekommande fall lämna de författningsförslag som är nödvändiga för ett fullgott integritetsskydd.

Allmänna överväganden

Våra förslag om utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten grundar sig bl.a. på följande gemensamma överväganden.

Begrepp och författningsregleringen

Vårt arbete visar att de särskilda registerförfattningar som reglerar myndigheternas behandling av personuppgifter saknar en enhetlig struktur och att begreppsbildningen på området är oklar.

Inom ramen för vårt uppdrag saknas emellertid förutsättningar att frångå nuvarande systematik. Den författningsreglering som vi föreslår bygger därför – trots att detta i några fall får mindre

tilltalande konsekvenser – på den struktur och de begrepp som de för varje informationsutbyte tillämpliga registerförfattningarna har. Det innebär att det i förslagen görs åtskillnad mellan direktåtkomst och andra former av elektroniskt uppgiftsutlämnande.

Behov av utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte

Det förekommer felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Utredningar från senare år tyder på att fråga är om omfattande belopp. Varje år utbetalas omkring 520 miljarder kr inom trygghetssystemen. Även mycket låga promillettal vad gäller undvikande av felaktiga utbetalningar leder därför till avsevärda belopp i besparingar av allmänna medel.

För trygghetssystemens legitimitet och finansiering är det angeläget att pengar betalas ut med rätt belopp till de personer de är avsedda för.

Såväl statsmakterna som enskilda ställer krav på en effektiv ärendehantering hos myndigheterna. För den enskilde är det av stor betydelse att beslut i ärenden som gäller utbetalningar av förmåner kan fattas snabbt och att besluten blir rätt från början. De möjligheter till ökat elektroniskt informationsutbyte som dagens teknik medger bör i ökad utsträckning tas till vara. Härigenom kan myndigheternas ärendehantering effektiviseras ytterligare och resurser som tas i anspråk för rutingöromål frigöras för andra mer centrala ändamål.

Effektivare ärendehantering med bättre beslutsunderlag och förkortade handläggningstider innebär i sig en bättre service till enskilda. För den enskilde är det dessutom en fördel att inte själv behöva se till att myndigheternas beslutsunderlag är aktuellt och fullständigt.

Sammantaget är vår uppfattning att det finns starka skäl för ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan de aktuella myndigheterna. Ett sådant informationsutbyte leder till stärkt kontroll av statliga medel, effektivare ärendehantering samt till bättre service till den enskilde.

Personlig integritet och elektroniskt informationsutbyte

Elektroniskt informationsutbyte medför viss ökad risk för intrång i den personliga integriteten. Rätten till skydd för den personliga integriteten är emellertid inte absolut utan skall vägas mot de starka skäl av allmänt intresse som talar för ett utökat informationsutbyte.

De informationsutbyten som vi föreslår är som regel en konsekvens av utformningen av de materiella bestämmelser som styr de aktuella förmånerna.

För bedömningen av om ett informationsutbyte kan godtas från integritetsskyddssynpunkt är det av betydelse vilket slag av uppgifter som överförs och den sammanlagda information som mottagaren får tillgång till. I de elektroniska informationsutbyten som vi föreslår handlar det enbart om ett begränsat antal särskilt utvalda uppgifter. Med något enstaka undantag är det dessutom bara fråga om uppgifter som måste anses mindre integritetskänsliga.

Rutinmässiga elektroniska informationsutbyten kan endast avse förprogrammerade uppgifter. Jämfört med manuella informationsöverföringar innebär det att kontrollen över vilka uppgifter som lämnas ut stärks och att riskerna för att överskottsinformation överförs minskar.

Med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten anser vi att några särskilda förutsättningar skall vara uppfyllda för att de aktuella elektroniska informationsutbytena skall genomföras.

En av förutsättningarna är att informationsöverföringarna är uttryckligt reglerade genom tydliga bestämmelser i lag eller förordning. Varje informationsutbyte skall därför bygga på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet och endast de konkreta uppgifter som anges i lag eller förordning skall få lämnas ut. Vidare förutsätts att den behandling som ett informationsutbyte innebär regleras i en författning eller framgår av ändamålsbeskrivningen för behandlingen av personuppgifter i en viss verksamhet.

Ytterligare en förutsättning är att de registrerade blir tydligt informerade om de informationsutbyten med andra myndigheter som sker i den aktuella verksamheten. Dessutom skall den enskilde få del av inhämtade uppgifter innan ärendet avgörs om avgörandet går honom eller henne emot.

Kraven på skydd för den personliga integriteten förutsätter givetvis också att det även efter en elektronisk informationsöverföring gäller ett tillfredsställande sekretesskydd för de uppgifter som har lämnats ut samt ett motsvarande skydd för den

personliga integriteten vid behandling av personuppgifter som hos den utlämnande myndigheten.

Med den reglering som vi föreslår uppfylls de nämnda förutsättningarna. De utökade elektroniska informationsutbyten som vi föreslår är därmed förenliga med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Direktåtkomst till elektroniskt lagrad information

Vi bedömer att direktåtkomst i de nu aktuella informationsutbytena innebär att dagens ärendehantering ytterligare kan effektiviseras, att handläggningstiderna kan förkortas avsevärt och att servicen till de enskilda kan förbättras. Genom direktåtkomst ges vidare möjligheter till stärkt kontroll av utbetalningen av allmänna medel.

En direktåtkomst utformad på det sätt vi föreslår innebär inte att tillgängligheten till uppgifterna ökar så att det innebär oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Enligt vår mening skall direktåtkomst vara möjlig inom huvuddelen av de aktuella informationsutbytena.

Övriga allmänna överväganden

De vinster i olika avseenden som informationsutbytena kan antas medföra motiverar klart kostnaderna för deras införande.

Av integritetsskyddshänsyn är en förutsättning för ett utökat elektroniskt informationsutbyte att informationsutbytet föregås av tydlig information till den registrerade. Vi anser att den informationsskyldighet gentemot den registrerade som redan föreskrivs i personuppgiftslagen (1998:204) och andra tillämpliga författningar tillgodoser detta krav på information till den enskilde.

Den uppgiftsskyldighet som vi föreslår för vissa myndigheter skall gälla oberoende av en föregående begäran om uppgifter från mottagande myndigheten i det enskilda fallet. Härigenom möjliggörs uppdateringar av relevant information.

Försäkringskassan som mottagare av uppgifter

Informationsutbyte med Skatteverket

Vi föreslår en komplettering av nuvarande sekretessbrytande bestämmelse i förordningen (2001:588) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningverksamhet, skattedatabsförordningen, om uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot Försäkringskassan. Uppgifter skall lämnas, bl.a. för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst, om avdrag för avsättning till periodiseringsfond och expansionsfond enligt 30 och 34 kap. inkomstskattelagen (1999:1299) samt om återföring av sådana avdrag. Försäkringskassan bör inte medges direktåtkomst till uppgifterna.

Skatteverket skall till Försäkringskassan också lämna uppgifter för beräkning och kontroll av bostadsbidrag. Uppgifter skall lämnas om huruvida den sammanlagda förmögenhet som avses i lagen (1993:737) om bostadsbidrag överstiger 100 000 kr. Försäkringskassan skall medges direktåtkomst till dessa uppgifter.

Informationsutbyte med Migrationsverket

Uppgiftsskyldighet m.m.

Vi föreslår att en sekretessbrytande bestämmelse införs i utlänningslagen (2005:716) i form av en uttrycklig uppgiftsskyldighet för Migrationsverket gentemot Försäkringskassan. Migrationsverket skall till Försäkringskassan lämna de uppgifter om enskild som har betydelse hos kassan som underlag för att bedöma eller fastställa förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild eller som har betydelse i ett ärende om motsvarande stöd.

Regeringen skall i utlänningsförordningen (2006:97) reglera vilka konkreta uppgifter som skall lämnas ut. Dessa är exempelvis namn, tillstånd att vistas i Sverige med angivande av vilken typ av tillstånd som har beviljats, inresedatum och datum för ansökan om tillstånd att vistas här.

Försäkringskassan skall medges direktåtkomst till uppgifterna.

Sekretessfrågor

Av integritetsskyddshänsyn förutsätter ett elektroniskt uppgifts-utlämnande från Migrationsverket till Försäkringskassan att sekretesskyddet för uppgifterna stärks i Försäkringskassans verksamhet.

Vi föreslår därför att det i sekretesslagen (1980:100) införs en bestämmelse om sekretess hos Försäkringskassan i verksamhet som avser registrering av enskild beträffande underlag för att bedöma eller fastställa förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild. Sekretessen skall gälla för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs.

Vi anser dessutom att en bestämmelse skall tas in i SekrL om sekretess i databas som förs av Migrationsverket. Sekretessen skall gälla för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. Den nu föreslagna regleringen innebär att myndigheter som har direktåtkomst, vid sidan av andra sekretessbestämmelser som är tillämpliga hos den egna myndigheten, kan åberopa den särskilda sekretess som gäller för uppgifter i Migrationsverkets databas gentemot enskilda som vill få information ur databasen.

Arbetslöshetskassorna som mottagare av uppgifter

Vi föreslår att en sekretessbrytande bestämmelse införs i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring i form av en uttrycklig uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot arbetslöshetskassorna. Skatteverket skall till en arbetslöshetskassa lämna uppgifter om en enskild avseende inkomstslagen tjänst och näringsverksamhet enligt inkomstskattelagen samt uppgifter om registrering och F-skattsedel enligt skattebetalningslagen (1997:483), om det har betydelse i ärende om arbetslöshetsersättning.

Vilka konkreta uppgifter som skall lämnas ut regleras i förordning. Det är exempelvis uppgifter om den enskildes namn, sammanlagda inkomstposter i inkomstslaget näringsverksamhet och

avdrag för avsättning till periodiseringsfond och om återföring av sådant avdrag.

Arbetslöshetskassorna skall medges direktåtkomst till uppgifterna.

Statens pensionsverk som mottagare av uppgifter

Uppgiftsskyldighet m.m.

Vi anser att sekretessbrytande bestämmelser i form av en uttrycklig uppgiftsskyldighet skall införas för Skatteverket gentemot SPV.

Uppgiftsskyldigheten skall införas i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter, lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sverige företrädare i Europaparlamentet och i skattedatabasförordningen.

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten innebär att Skatteverket till SPV skall lämna uppgifter om inkomster som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, om det har betydelse för handläggningen av ett ärende om inkomstgaranti enligt lagen om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter eller lagen om arvode m.m. till Sveriges företrädare i Europaparlamentet.

Uppgifterna skall även lämnas ut från beskattningsdatabasen till SPV i den utsträckning det behövs för beräkning och kontroll av pensionsersättning och särskild pensionsersättning enligt avtal om trygghetsfrågor, pension enligt avtal om särskild pension för yrkesofficerare eller av inkomstgaranti eller motsvarande förmåner för statsråd och vissa arbetstagare med statlig chefsanställning.

SPV bör inte medges direktåtkomst till uppgifterna.

Sekretessfrågor

Av integritetsskyddshänsyn förutsätter ett elektroniskt uppgifts- utlämnande från Skatteverket till SPV att sekretesskyddet för uppgifterna stärks i SPV:s verksamhet.

Vi föreslår att en bestämmelse införs i sekretesslagen om att sekretess gäller hos SPV i ärende om pensionsersättning och särskild pensionsersättning enligt avtal om trygghetsfrågor, om pension enligt avtal om särskild pension för yrkesofficerare samt om inkomstgaranti eller motsvarande förmåner för statsråd och för

vissa arbetstagare med statlig chefsanställning. Sekretessen skall gälla för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs.

Kronofogdemyndigheten som mottagare av uppgifter

Informationsutbyte med arbetslöshetskassorna

Nu gällande bestämmelse i 4 kap. 15 § utsökningsbalken innebär att arbetslöshetskassor är skyldiga att lämna KFM de uppgifter som är av betydelse för KFM:s prövning i mål om utmätning av i vad mån gäldenären har utmättningsbar egendom. Vår uppfattning är att bestämmelsen möjliggör att uppgifter inhämtas genom ett elektroniskt informationsutbyte med arbetslöshetskassorna.

Vi anser att regeringen i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring skall reglera vilka konkreta uppgifter som arbetslöshetskassorna skall lämna ut till KFM. Dessa uppgifter är bl.a. den enskildes personnummer, uppgift om att en ansökan om utbetalning av arbetslöshetsersättning har lämnats och uppgift om med vilket belopp ersättning skall betalas ut.

Informationsutbyte med Arbetsförmedlingen

En sekretessbrytande bestämmelse införs i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i form av en uttrycklig uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot KFM. Arbetsförmedlingen skall till KFM lämna de uppgifter om en arbetssökande som har betydelse i ett mål om utmätning.

I förordningen skall också anges vilka uppgifter som Arbetsförmedlingen skall lämna ut. Uppgifterna skall avse bl.a. personnummer, vilken dag den arbetssökande är anmäld eller avanmäld som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen och vilken arbetslöshetskassa sökanden tillhör.

KFM skall medges direktåtkomst till uppgifterna.

Socialnämnder som mottagare av uppgifter

Informationsutbyte med arbetslöshetskassor, Centrala studie- stödsnämnden, Skatteverket och Arbetsförmedlingen

Vi anser att nuvarande sekretessbrytande bestämmelse i socialtjänstlagen (2001:453) i form av en uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna gentemot socialnämnder i ärende om ekonomiskt bistånd skall göras tydligare. Vi föreslår vidare att sekretessbrytande bestämmelser införs i samma lag i form av en uttrycklig uppgiftsskyldighet för CSN, Skatteverket och Arbetsförmedlingen gentemot socialnämnder i ärenden om ekonomiskt bistånd.

Förslagen innebär bl.a. att CSN och arbetslöshetskassorna till socialnämnder skall lämna de uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd som har betydelse i ärende om ekonomiskt bistånd. Skatteverket skall till socialnämnder lämna uppgifter som är hänförliga till inkomstslaget kapital och uppgifter som avser återbetalning av skatt, om det har betydelse i biståndsärenden.

Vi föreslår att regeringen i en ny förordning skall reglera vilka konkreta uppgifter de olika myndigheternas nu föreslagna uppgiftsskyldighet skall omfatta.

Socialnämnder skall medges direktåtkomst till uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet.

Informationsutbyte med Försäkringskassan

Socialnämnderna bör ges motsvarande möjligheter till elektroniskt informationsutbyte med Försäkringskassan som de informationsutbyten som vi nu föreslår för nämnderna i förhållande till exempelvis CSN och arbetslöshetskassorna. Av denna anledning föreslår vi att nuvarande sekretessbrytande bestämmelse i socialtjänstlagen i form av en uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan gentemot socialnämnder i ärende om ekonomiskt bistånd görs tydligare. Försäkringskassan skall till socialnämnder lämna de uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild som har betydelse i ärende om ekonomiskt bistånd.

Regeringen skall meddela ytterligare föreskrifter om vilka konkreta uppgifter som skall lämnas ut.

Socialnämnderna skall medges direktåtkomst till uppgifterna.

Informationsutbyte avseende folkbokföringsuppgifter

Inom ramen för vårt uppdrag har vi enbart ansett det möjligt att i ett begränsat avseende lämna förslag beträffande informationsutbyte av folkbokföringsinformation.

Vårt arbete visar att berörda myndigheter har olika uppfattning om hur långt den underrättelseskyldighet om enskildas adressuppgifter som enligt 2 § folkbokföringsförordningen (1991:749) gäller för vissa myndigheter gentemot Skatteverket sträcker sig. För att garantera en ändamålsenlig tillämpning av bestämmelsen och bidra till en god kvalitet på uppgifterna i folkbokföringen, anser vi att bestämmelsen skall förtydligas. Vi föreslår därför bl.a. att det av bestämmelsen klart skall framgå att underrättelseskyldigheten gäller oberoende av om underrättande myndighet kan lämna uppgift om personens faktiska adress eller inte.

Anmälningsskyldighet vid felaktiga utbetalningar

Det finns i dag inte några särskilda bestämmelser om vad som skall gälla när en myndighet bedömer att en annan myndighet felaktigt har beviljat eller betalat ut ett bidrag eller en ekonomisk förmån till en enskild. Gränserna för när ett uppgiftsutbyte kan äga rum med stöd av den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § första stycket sekretesslagen är dessutom oklara. Dessa förhållanden har skapat osäkerhet och lett till att information om eventuella felaktigheter i regel inte förs vidare till den myndighet som har beviljat eller betalat ut förmånen och som skulle kunna rätta till felaktigheten.

Utgångspunkten bör vara att myndigheter bistår varandra så att nämnda typ av felaktigheter av någon betydelse kan rättas till. Vi anser att behovet av en klar reglering av uppgiftsutbyte i sådana fall skall tillgodoses genom en särskild reglering.

Ett uppgiftsutbyte i anledning av antagande om felaktigheter skall vara klart avgränsat och inte omfatta mer än ett begränsat antal uppgifter med utgångspunkt i de omständigheter som en myndighet kunnat notera inom ramen för handläggningen av ett eget ärende. Uppgifterna bör dessutom endast avse faktiska förhållanden. Med hänsyn härtill och till att det finns tillämpliga sekretessbestämmelser för de myndigheter som vi föreslår skall bli uppgiftsmottagare i dessa fall bedömer vi att integritetssynpunkter

inte hindrar att det införs bestämmelser som bryter sekretessen mellan myndigheter.

Vi föreslår därför att det i en särskild lag tas in bestämmelser om en anmälningsskyldighet för närmare angivna myndigheter när det finns anledning att anta att ett bidrag eller en annan ekonomisk förmån för personligt ändamål från trygghetssystemen felaktigt har beviljats eller betalats ut från vissa myndigheter.

Vår uppfattning är att uppgiftsutbytet skall bygga på en skyldighet och inte en möjlighet att lämna ut uppgifter. Härigenom blir bedömningarna i de enskilda fallen enklare att göra och tillämpningen generellt mer enhetlig. En bestämmelse utformad som en skyldighet innebär dessutom en markering från statsmakterna att det är angeläget att en förbättrad samverkan mellan myndigheterna kommer till stånd på det aktuella området.

De förmåner som vi föreslår skall omfattas av anmälningsskyldigheten är sådana som beviljas eller betalas ut av Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, kommunerna (socialnämnderna) och arbetslöshetskassorna.

Vi anser att skyldigheten att lämna ut uppgifter skall gälla samma myndigheter, med undantag för kommunerna (socialnämnderna) men med tillägg för Skatteverket och KFM. Det främsta skälet för att undanta kommunerna är att generalklausulen i SekrL inte är tillämplig på sekretessbelagda uppgifter inom socialtjänsten och att kommunerna i dag därför är förhindrade att lämna ut sådana uppgifter.

För att motverka att anmälningar görs när sådana inte är till någon egentlig nytta föreslår vi att skyldigheten utformas på ett sådant sätt att den inte gäller om anmälan av särskilda skäl inte behövs.

Reformbehov

Enligt vår mening är det en avgörande förutsättning för ett väl fungerande elektroniskt informationsutbyte och för elektronisk förvaltning överhuvudtaget att det finns ett samordnat regelverk med enhetlig struktur för alla myndigheter. Från integritetsynpunkt medför den bristande strukturen i författningarna och den oklara begreppsbildningen dessutom tillämpningssvårigheter som innebär ökade risker för oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Det är angeläget att komma till rätta med de problem som den nuvarande regleringen innebär. Vi anser att det bör ske en allmän översyn av gällande registerförfattningar och av begreppsbyggnaden på området.

Konsekvenser och ikraftträdande

Våra förslag kan inledningsvis leda till vissa kostnadsökningar hos berörda myndigheter. Dessa ökningsar är dock begränsade och kommer att kompenseras av betydande vinster i form av främst effektivare ärendehandläggning och minskade utgifter för felaktiga utbetalningar.

Förslagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 2008.

Förkortningar

AFL	lagen (1962:381) om allmän försäkring
AGVFS	Arbetsgivarverkets författningssamling
ALF	lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMV	Arbetsmarknadsverket
bet.	betänkande
BNP	bruttonationalprodukten
CSN	Centrala studiestödsnämnden
CSNFS	Centrala studiestödsnämndens författningssamling
dir.	direktiv
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskapen/gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
FPL	förvaltningsprocesslagen (1971:291)
FL	förvaltningslagen (1986:223)
FUT-delegationen	Delegationen mot felaktiga utbetalningar (Fi 2005:03)
FÖD	Försäkringsöverdomstolen
IAF	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
IAFFS	Inspektionens för arbetslöshetsförsäkringen författningssamling
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
KFM	Kronofogdemyndigheten
KFMdbL	lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet
KFMdbF	förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet
OSEK	Offentlighets- och sekretesskommittén
prop.	proposition

PuL	personuppgiftslagen (1998:204)
RAR	Riksförsäkringsverkets allmänna råd
RF	regeringsformen
RFS	riksdagsförvaltningens författningssamling
RFFS	Riksförsäkringsverkets författningssamling
RFV	Riksförsäkringsverket
RH	Rättsfall från hovrätterna
rskr.	riksdagsskrivelse
RSV	Riksskatteverket
RRV	Riksrevisionsverket
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SAVFS	Statens arbetsgivarverks författningssamling
SekrL	sekretesslagen (1980:100)
SFS	svensk författningssamling
SGI	sjukpenninggrundande inkomst
skattedatabas-	lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i
lagen	Skatteverkets beskattningsverksamhet
skattedatabas-	förordningen (2001:588) om behandling av upp-
förordningen	gifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet
SKL	Sveriges kommuner och landsting
SmåA	Småföretagarnas arbetslöshetskassa
SO	Arbetslöshetskassornas Samorganisation
SofL	socialförsäkringslagen (1999:799)
SofdL	lagen (2003:763) om behandling av personupp-
	gifter inom socialförsäkringens administration
SofdF	förordningen (2003:766) om behandling av per-
	sonuppgifter inom socialförsäkringens administ-
	ration
SoL	socialtjänstlagen (2001:453)
SoLPuL	lagen (2001:454) om behandling av personupp-
	gifter inom socialtjänsten
SoLPuLF	förordningen (2001:637) om behandling av per-
	sonuppgifter inom socialtjänsten
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SPAR	Statens personadressregister
SPV	Statens pensionsverk
SvJT	Svensk Juristtidning
TA	Det statliga trygghetsavtalet
TF	Tryckfrihetsförordningen
UB	utsökningsbalken

UtL utlänningslagen (2005:716)
Verva Verket för förvaltningsutveckling

Författningsförslag

1 Förslag till lag om anmälningsskyldighet vid felaktiga utbetalningar

Härigenom föreskrivs följande.

1 §¹

Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket och arbetslöshetskassorna är skyldiga att göra anmälan enligt denna lag.

2 §¹

Skyldigheten gäller i fråga om bidrag, förmån, ersättning eller annat stöd för personligt ändamål som enligt lag eller förordning betalas ut av Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

3 §

Om det finns anledning att anta att stöd som avses i 2 § har beviljats eller betalats ut med för högt belopp eller annars felaktigt, skall anmälan göras till den som har beviljat eller betalat ut stödet.

Första stycket gäller inte om anmälan av särskilda skäl inte behövs.

I anmälan skall anges de omständigheter som ligger till grund för antagandet om felaktigheten.

¹ I prop. 2006/07:89 har föreslagits att Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna skall avvecklas och en ny myndighet, Arbetsförmedlingen, skall bildas den 1 januari 2008.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)
dels att 7 kap. 7 och 14 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det skall införas en ny paragraf, 9 kap. 28 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. 7 §

Sekretess gäller hos Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten och domstol i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring, allmän pension, arbetsskadeförsäkring eller handikappersättning och vårdbidrag eller om annan jämförbar ekonomisk förmån för enskild, eller om läkarvårdsersättning, ersättning för sjukgymnastik eller särskild sjukförsäkringsavgift, för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. *Samma* sekretess gäller hos annan myndighet på vilken det ankommer att handlägga ärende enligt lagstiftning som nu har nämnts. I fråga om myndighet som anges i 8 § gäller dock bestämmelserna där.

Sekretess gäller hos Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten och domstol i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring, allmän pension, arbetsskadeförsäkring eller handikappersättning och vårdbidrag eller om annan jämförbar ekonomisk förmån för enskild, eller om läkarvårdsersättning, ersättning för sjukgymnastik eller särskild sjukförsäkringsavgift, för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. *Motsvarande sekretess gäller hos Försäkringskassan i verksamhet som avser registrering av enskild beträffande underlag för att bedöma eller fastställa förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild. Sekretess enligt första meningen gäller hos annan myndighet på vilken det ankommer att handlägga ärende*

enligt lagstiftning som nu har nämnts. I fråga om myndighet som anges i 8 § gäller dock bestämmelserna där.

Sekretess enligt första stycket gäller också i förhållande till en vård- eller behandlingsbehövande själv i fråga om uppgift om hans hälsotillstånd, om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till honom.

Sekretess gäller hos myndighet som avses i första stycket för anmälan eller annan utsaga av enskild om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Utän hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lagstiftningen om allmän försäkring, allmän pension, handikappersättning och vårdbidrag, sjuklön eller särskild sjukförsäkringsavgift.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år eller, i fall som avses i tredje stycket, i högst femtio år.

14 §

Sekretess gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för anmälan eller annan

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. *Motsvarande sekretess gäller i databas som förs av Migrationsverket enligt 5 § första*

utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Beträffande beslut i ärende som avses i detta stycke gäller sekretessen dock endast för uppgifter i skälen.

stycket utlänningsdatalagen (0000:000).² I verksamhet för kontroll över utläningar gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Beträffande beslut i ärende som avses i detta stycke gäller sekretessen dock endast för uppgifter i skälen.

9 kap.

28 a §

Sekretess gäller hos Statens pensionsverk i ärende om

1. pensionsersättning och särskild pensionsersättning enligt avtal om trygghetsfrågor,

2. pension enligt avtal om särskild pension för yrkesofficerare,

3. inkomstgaranti eller motsvarande förmåner för statsråd och för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning

för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende som avses i första stycket.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst

² Alternativt förslag vid genomförande av författningsförslag nr 22 är följande: *Motsvarande sekretess gäller i verksamhetsregister som förs av Migrationsverket.*

tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter skall införas en ny paragraf, 13 kap. 24 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

24 a §

Skatteverket skall till Statens pensionsverk lämna uppgifter om inkomster som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, om det har betydelse i ett ärende om inkomstgaranti enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges företrädare i Europaparlamentet

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges företrädare i Europaparlamentet skall införas en ny paragraf, 9 kap. 20 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

20 a §

Skatteverket skall till Statens pensionsverk lämna uppgifter om inkomster som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, om det har betydelse i ett ärende om inkomstgaranti enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

5 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring skall införas en ny paragraf, 48 f §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

48 f §³

Skatteverket skall till en arbetslöshetskassa lämna uppgifter om en enskild avseende inkomstslagen tjänst och näringsverksamhet enligt inkomstskattelagen (1999:1229) samt uppgifter om registrering och F-skattsedel enligt skattebetalningslagen (1997:483), om det har betydelse i ärende om arbetslöshetsersättning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

³ Förutvarande 48 f § nu 48 i § genom lag 2006:470.

6 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet
dels att 1 kap. 5 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 2 kap. 8 a–8 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 §

Uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för

1. fastställande av underlag för samt redovisning, bestämmande, betalning och återbetalning av skatter eller avgifter,

2. utsökning och indrivning,

3. att utgöra underlag för beslut och kontroll *av* bidrag och annat stöd,

3. att utgöra underlag för *beräkning*, beslut och kontroll i *fråga om förmån*, bidrag och annat stöd,

4. pensionsberäkning,

5. tillsyn och kontroll samt lämplighets och tillståndsprövning och annan liknande prövning.

2 kap.

8 a §

Försäkringskassan får ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 3 § första stycket 1 och 4. Åtkomsten till uppgifter som avses i 3 § första stycket 4 får endast omfatta uppgift om huruvida den sammanlagda förmögenhet som avses i 5 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag överstiger där angivet belopp.

8 b §

En arbetslöshetskassa får ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 3 § första stycket 1, 3, 4 och 11.⁴ Åtkomsten får endast förekomma i ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

8 c §

En kommun får ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 3 § första stycket 1, 4 och 5. Åtkomsten får endast förekomma i ärende om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453) och ärende om återkrav m.m. av sådant bistånd enligt 9 kap. samma lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

⁴ Nuvarande 3 § första stycket 10 har i prop. 2006/07:99 föreslagits få beteckningen 3 § första stycket 11. Ifrågavarande författningsförslag hänvisar till den beteckning som föreslagits i nämnda prop.

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

Härigenom förskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453) dels att 11 kap. 11 § skall ha följande lydelse, dels att det skall införas fyra nya paragrafer, 11 kap. 11 a–11 d §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

11 §

Socialnämnden har rätt att av Försäkringskassan eller de erkända arbetslöshetskassorna få uppgifter om ekonomisk hjälp som har lämnats till enskilda, som har ärenden hos nämnden. Socialnämnden har vidare rätt att få uppgifter som lämnats till kommunen i ärenden om ekonomisk hjälp enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna skall till socialnämnden lämna de uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild som har betydelse i ärende om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. och ärende om återkrav m.m. av sådant bistånd enligt 9 kap.

11 a §⁵

Arbetsförmedlingen skall till socialnämnden lämna de uppgifter om enskild som har betydelse i ärende om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. och ärende om återkrav m.m. av sådant bistånd enligt 9 kap.

11 b §

Skatteverket skall till social-

⁵ I prop. 2006/07:89 har föreslagits att Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna skall avvecklas och en ny myndighet, Arbetsförmedlingen, skall bildas den 1 januari 2008.

nämnden lämna de uppgifter som är hänförliga till inkomstslaget kapital enligt inkomstskattelagen (1999:1299) och uppgifter som avser återbetalning av skatt enligt skattebetalningslagen (1997:483), om det har betydelse i ärende om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. och ärende om återkrav m.m. av sådant bistånd enligt 9 kap.

11 c §

Socialnämnden har rätt att få uppgifter som lämnats till kommunen i ärenden om ekonomisk hjälp enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, om det har betydelse i ärende om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. och ärende om återkrav m.m. av sådant bistånd enligt 9 kap.

11 d §

Regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som skall lämnas ut enligt 11–11 b §§.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

8 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 5 och 12 §§ lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten skall ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2006/07:89 Föreslagen lydelse

5 §

Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom

1. Försäkringskassans, Centrala studiestödsnämndens eller arbetslöshetskassornas verksamhet, som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd,

2. Skatteverkets verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av skatt, *samt*

3. sådan verksamhet vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen som avser tillsyn och utfärdande av intyg enligt 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

2. Skatteverkets verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av skatt,

3. sådan verksamhet vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen som avser tillsyn och utfärdande av intyg enligt 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,

4. *Kronofogdemyndighetens verksamhet som underlag för bedömning enligt 4 kap. utskönningsbalken i vad mån gäldenär har utmättningsbar egendom, samt*

5. *kommunernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453).*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

12 §

Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäringen och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för de ändamål som avses i 5 §.

Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäringen, arbetslöshetskassorna, *Kronofogdemyndigheten och kommunerna* får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för de ändamål som avses i 5 §.

En enskild får ha direktåtkomst till uppgifter om sig själv i en arbetsmarknadspolitisk databas.

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka personuppgifter som får omfattas av direktåtkomst enligt första och andra styckena.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

9 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

dels att 8 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 20 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 7 § får också behandlas av Försäkringskassan för tillhandahållande av information som behövs

1. som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd åt enskilda i den verksamhet som bedrivs av Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna,

2. för samordning av tjänstepensioner i den verksamhet som bedrivs av Statens pensionsverk och det för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner, *eller*

3. för handläggning av ärenden hos Statens pensionsverk där regler om statens tjänstegrupplivförsäkring skall tillämpas.

2. för samordning av tjänstepensioner i den verksamhet som bedrivs av Statens pensionsverk och det för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner,

3. för handläggning av ärenden hos Statens pensionsverk där regler om statens tjänstegrupplivförsäkring skall tillämpas, *eller*

4. som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453) åt enskild i den verksamhet som bedrivs av kommunerna.

Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten får även behandla personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 7 § för att tillhandahålla information utanför den egna myndigheten på grund av

1. sådan bestämmelse om skyldighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter som avses i 14 kap. 1 § andra meningen sekretesslagen (1980:100),

2. sådant medgivande att lämna ut uppgifter som följer av särskilda bestämmelser i lag eller förordning,

3. sådan skyldighet att lämna ut uppgifter som följer av gemenskapsrätten inom Europeiska unionen, eller

4. åtaganden i samarbetet inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i avtal om social trygghet eller utgivande av sjukvårdsförmåner som Sverige ingått med andra stater.

20 a §

*Kommunerna får ha direkt-
åtkomst till socialförsäkrings-
databasen i den utsträckning det
behövs för ändamål som anges i
8 § första stycket 4.*

*Regeringen meddelar före-
skrifter om vilka uppgifter
direktåtkomst enligt första stycket
får omfatta.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

10 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att det i utlänningslagen (2005:716) skall införas en ny paragraf, 17 kap. 3 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap.

3 §

Migrationsverket skall till Försäkringskassan lämna de uppgifter om en enskild som har betydelse hos Försäkringskassan som underlag för att bedöma eller fastställa förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild eller som har betydelse i ett ärende om motsvarande stöd.

Regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som skall lämnas ut enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

11 Förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (0000:000)⁶

Härigenom föreskrivs att det i utlänningsdatalagen (0000:000) skall införas en ny paragraf, 12 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 a §

Försäkringskassan får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas av Migrationsverket, om uppgifterna behövs inom Försäkringskassans verksamhet som underlag för att bedöma eller fastställa förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild eller om uppgifterna behövs i ett ärende om motsvarande stöd.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

⁶ Ett alternativt förslag lämnas i författningsförslag nr 22.

12 Förslag till förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs följande.

1 §⁷

Denna förordning innehåller närmare föreskrifter om vilka uppgifter som Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingen och Skatteverket skall lämna till socialnämnden enligt 11 kap. 11–11 b §§ socialtjänstlagen (2001:453).

2 §

Centrala studiestödsnämnden skall till socialnämnden lämna följande uppgifter om sökanden:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. att en ansökan om studiestöd eller lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar har lämnats in,
3. vilken form av studiestöd som har sökts, beviljats respektive utbetalats,
4. för vilken tidsperiod studiestöd har sökts, beviljats respektive utbetalats,
5. omfattningen av studiestöd i form av studiemedel,
6. med vilket belopp studiestöd har beviljats eller betalats ut fördelat på form av stöd,
7. med vilket belopp lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar har beviljats eller betalats ut,
8. datum för utbetalning av studiestöd eller lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar, och
9. uppgift om beviljat eller utbetalt studiestöd i form av studiemedel avser studier på grundskolenivå.

3 §

Försäkringskassan skall till socialnämnden lämna följande uppgifter om sökanden:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,

⁷ I prop. 2006/07:89 har föreslagits att Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna skall avvecklas och en ny myndighet, Arbetsförmedlingen, skall bildas den 1 januari 2008.

2. att en anmälan eller ansökan om förmån, ersättning eller annat stöd har lämnats in,
3. vilken förmån, ersättning eller annat stöd som har beviljats,
4. under vilken tidsperiod och i vilken omfattning en förmån, ersättning eller annat stöd utges eller har utgetts,
5. vilket belopp som har betalats ut, och
6. datum för utbetalning.

4 §

En sökandes arbetslöshetskassa skall till socialnämnden lämna följande uppgifter om sökanden:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. beslut om rätt till arbetslöshetsersättning,
3. att en ansökan om utbetalning av arbetslöshetsersättning har lämnats in,
4. med vilket belopp arbetslöshetsersättning har betalats ut eller skall betalas ut,
5. vilka kalenderveckor och antal dagar utbetalning enligt 4 avser,
6. datum för utbetalning av arbetslöshetsersättning, och
7. beslut om avstängning, nedsättning eller fränkännande av arbetslöshetsersättning under ersättningsperioden.

5 §⁸

Arbetsförmedlingen skall till socialnämnden lämna följande uppgifter om sökanden:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. från och med vilken dag sökanden är anmäld eller avanmäld som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen, och
3. tillhörighet till arbetslöshetskassa enligt registrering.

6 §

Skatteverket skall till socialnämnden lämna följande uppgifter om sökanden:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. sammanlagda intäktsposter och överskott i inkomstslaget kapital enligt inkomstskattelagen (1999:1229), och

⁸ I prop. 2006/07:89 har föreslagits att Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna skall avvecklas och en ny myndighet, Arbetsförmedlingen, skall bildas den 1 januari 2008.

3. belopp och datum för återbetalning av skatt enligt skattebetalningslagen (1997:483).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2008.

13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar

Härigenom föreskrivs att 28 § förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 §

Centrala studiestödsnämnden får med hjälp av *automatisk databehandling* föra ett personregister för administration av lån enligt denna förordning.

Centrala studiestödsnämnden får med hjälp av *automatiserad behandling* föra ett personregister för administration av lån enligt denna förordning. *Personuppgifter i registret får behandlas för fullgörande av uppgiftsskyldighet enligt lag eller förordning.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2008.

14 Förslag till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749)

Härigenom föreskrivs att 2 § folkbokföringsförordningen (1991:749) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §
Totalförsvarets pliktverk, Vägverket, Centrala studie-stödsnämnden, Statens person- och adressregisternämnd, Migrationsverket, Integrationsverket, Kronofogdemyndighet, Försäkringskassan och kommun, med undantag av socialtjänsten, skall underrätta Skatteverket om den adress en person har så snart det finns anledning att anta att adressen inte är registrerad i folkbokföringen. Underrättelse behöver inte lämnas om det är uppenbart att adressen är tillfällig eller av annat skäl inte skall registreras.

2 §
Totalförsvarets pliktverk, Vägverket, Centrala studie-stödsnämnden, Statens person- och adressregisternämnd, Migrationsverket, Integrationsverket, Kronofogdemyndighet, Försäkringskassan och kommun, med undantag av socialtjänsten, skall underrätta Skatteverket om den adress en person har så snart det finns anledning att anta att adressen inte är registrerad i folkbokföringen. *Underrättelse skall även lämnas så snart det finns anledning att anta att adress som är registrerad i folkbokföringen är felaktig eller ofullständig. I underrättelsen skall anges de omständigheter som ligger till grund för antagandet.* Underrättelse om den adress en person har behöver inte lämnas om det är uppenbart att adressen är tillfällig eller av annat skäl inte skall registreras.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2008.

15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring skall införas två nya paragrafer, 25 b och 25 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 b §

Skatteverket skall till en sökandes arbetslöshetskassa lämna följande uppgifter om sökanden:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,

2. sammanlagda inkomstposter i inkomstlaget näringsverksamhet samt om överskott och underskott i inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet,

3. avdrag för avsättning till periodiseringsfond och expansionsfond enligt 30 och 34 kap. inkomstskattelagen (1999:1299) samt om återföring av sådana avdrag, och

4. datum för upphörande av registrering enligt 3 kap. skattebetalningslagen (1997:483) och för återkallelse av F-skattsedel.

25 c §

En sökandes arbetslöshetskassa skall till Kronofogdemyndigheten lämna följande uppgifter om sökanden:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,

2. beslut om rätt till arbetslöshetsersättning,

3. att en ansökan om utbetalning av arbetslöshetsersättning har lämnats in,

4. med vilket belopp arbetslöshetsersättning skall betalas ut,

5. datum för utbetalning av arbetslöshetsersättning,

6. beräknad dagpenning som lämnas samt skatteavdrag på denna, och

7. antal möjliga ersättningsdagar som återstår av ersättningsperioden.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2008.

16 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 skall införas en ny paragraf, 16 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 b §

Arbetsförmedlingen skall till Kronofogdemyndigheten lämna de uppgifter om en arbetssökande som har betydelse i ett mål om utmätning.

De uppgifter som skall lämnas till Kronofogdemyndigheten med stöd av första stycket är uppgifter om

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,

2. från och med vilken dag den arbetssökande är anmäld eller av-anmäld som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen, och

3. den arbetssökandes tillhörighet till arbetslöshetskassa enligt registrering.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2008.

17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet
dels att 7 § skall ha följande lydelse,
dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

- | | |
|--|--|
| <p><i>På begäran av</i> Försäkringskassan skall lämnas ut uppgifter ur beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. kontroll av sjukpenninggrundande inkomst, 2. pensionsberäkning, 3. beräkning av inkomstindex och fördelning av ålderspensionsavgifter, 4. fastställande av underhållsstöd och återbetalningsskyldighet enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd, 5. beräkning och kontroll av bostadsbidrag, eller 6. beräkning av betalningsskyldighet enligt 8 § andra stycket lagen (2004:1237) om särskild sjukförsäkringsavgift. <p>De uppgifter som skall lämnas till Försäkringskassan med stöd av första stycket är uppgifter</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. om sammanlagda intäkts- och kostnadsposter i inkomstslaget tjänst med allmän pension och tjänstepension som delbelopp samt uppgift om överskott i inkomstslaget tjänst, näringsverksamhet och kapital, 2. om pensionsgrundande inkomst med delbelopp, 3. om pensionsgrundande inkomst, utan den begränsning som anges i 2 kap. 1 § andra stycket lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, efter avdrag för allmän pensionsavgift, 4. enligt 25 § och 26 § 2 lagen om underhållsstöd, | <p>7 §</p> <p><i>Till</i> Försäkringskassan skall lämnas ut uppgifter ur beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>beräkning eller</i> kontroll av sjukpenninggrundande inkomst, |
|--|--|

5. om inkomst som anges i 4–4 b och 7 §§ lagen (1993:737) om bostadsbidrag, med undantag av 4 § andra stycket 1–3,

6. om *förmögenhet*,

6. om *sammanlagda tillgångar och sammanlagda skulder i de fall beskattningsbar förmögenhet föreligger samt uppgift om huruvida den sammanlagda förmögenhet som avses i 5 § lagen om bostadsbidrag överstiger där angivet belopp,*

7. om fastighet, ägarandel, fastighetsbeteckning, adress och bostadsyta, *och*

7. om fastighet, ägarandel, fastighetsbeteckning, adress och bostadsyta,

8. om avgiftsunderlag enligt 2 kap. 24 § socialavgiftslagen (2000:980) som beräknats för arbetsgivare under ett kalenderår.

8. om avgiftsunderlag enligt 2 kap. 24 § socialavgiftslagen (2000:980) som beräknats för arbetsgivare under ett kalenderår, *och*

9. om *avdrag för avsättning till periodiseringsfond och expansionsfond enligt 30 och 34 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) samt om återföring av sådana avdrag.*

7 a §

Till Statens pensionsverk skall lämnas ut uppgifter ur beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för beräkning och kontroll av

1. *pensionsersättning och särskild pensionsersättning enligt avtal om trygghetsfrågor,*

2. *pension enligt avtal om särskild pension för yrkesofficerare, eller*

3. *inkomstgaranti eller motsvarande förmåner för statsråd och för vissa arbetstagare med statlig*

chefsanställning.

De uppgifter som skall lämnas till Statens pensionsverk med stöd av första stycket är uppgifter om inkomster som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2008.

18 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 8 och 16 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas fyra nya paragrafer, 7 a och 7 b §§ samt 13 a och 13 b §§.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §

För ändamål som avses i 5 § 4 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får följande personuppgifter behandlas:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,

2. från och med vilken dag personer är anmälda eller avanmälda som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen, och

3. arbetssökandes tillhörighet till arbetslöshetskassa enligt registrering.

7 b §

För ändamål som avses i 5 § 5 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får följande personuppgifter

behandlas:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,

2. från och med vilken dag personer är anmälda eller avanmälda som arbetsökande vid den offentliga arbetsförmedlingen, och

3. arbetsökandes tillhörighet till arbetslöshetskassa enligt registrering.

8 §

Personuppgifter som får behandlas enligt 3–7 §§ får avskiljas för behandling i en arbetsmarknadspolitisk databas för de ändamål som avses i 4 § 3-4 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Personuppgifterna får inte behandlas för att följa eller på annat sätt kontrollera enskilda identifierbara personer.

13 a §

Personuppgifter som får behandlas enligt 7 a § får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Kronofogdemyndigheten.

13 b §

Personuppgifter som får behandlas enligt 7 b § får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till kommunerna.

16 §

Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till de personuppgifter som enligt 12 § får lämnas ut på medium för automatiserad behandling, med undantag för uppgifter om adress och telefonnummer.

Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till de personuppgifter som enligt 12 § får lämnas ut på medium för automatiserad behandling, med undantag för uppgifter om adress och telefonnummer.

Kronofogdemyndigheten får ha direktåtkomst till de personuppgifter som enligt 13 a § får lämnas ut på medium för automatiserad behandling.

Kommunerna får ha direktåtkomst till de personuppgifter som enligt 13 b § får lämnas ut på medium för automatiserad behandling.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2008.

19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (1997:238)

dels att 2 § skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas en ny paragraf, 3 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Utöver de fall som anges i 14 § första stycket lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration får för de ändamål som avses i det stycket och med beaktande av de begränsningar som anges i samma stycke samt i 10 och 11 §§ samma lag, i socialförsäkringsdatabasen behandlas uppgifter i en handling som kommit in i ett ärende och sådana uppgifter i en handling, som upprättats i ett ärende, som är nödvändiga för ärendets handläggning samt uppgifter om

1. kön,

39. vilken personkrets enligt 5 § förordningen (1988:890) om bilstöd till handikappade som den registrerade hör till,

40. att den registrerade på grund av sjukdom eller handikapp varaktigt saknar förmåga att vårda barn, *och*

41. den registrerade i register hos sådana organ i andra stater som har att handlägga ärenden om social trygghet i enlighet med EG-rättsliga regler.

40. att den registrerade på grund av sjukdom eller handikapp varaktigt saknar förmåga att vårda barn,

41. den registrerade i register hos sådana organ i andra stater som har att handlägga ärenden om social trygghet i enlighet med EG-rättsliga regler, *och*

42.⁹ den registrerade från databas som förs av Migrationsverket enligt 5 § första stycket utlänningsdatalagen (0000:000).

3 b §

En kommun får ha direktåtkomst till sådana personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen som dels gäller den registrerades namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer, dels avses i 2 § 10, 16 och 33.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2008.

⁹ Alternativt förslag vid genomförande av författningsförslag nr 21 är följande: 42. den registrerade från verksamhetsregister som förs av Migrationsverket enligt förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

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

Härigenom föreskrivs att det i utlänningsförordningen (2006:97) skall införas en ny paragraf, 7 kap. 20 §, samt närmast före denna en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

Uppgiftslämnande till Försäkringskassan

20 §

Migrationsverket skall till Försäkringskassan lämna följande uppgifter om en enskild:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,

2. 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,

3. dag för beslut om tillstånd eller utfärdande av annat bevis om rätt att vistas i Sverige samt uppgift om varje period för vilken tillstånd har beviljats eller annat bevis har utfärdats,

4. inresedatum,

5. datum för ansökan om tillstånd att vistas i Sverige,

6. särskilt bevis enligt 5 kap.4 § andra stycket utlänningsförordningen (2006:97), och

7. uppehållstillstånd enligt 4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen

*(2005:716) eller motsvarande
äldre bestämmelser.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2008.

21 Förslag till förordning om ändring i utlänningsdataförordningen (0000:000)¹⁰

Härigenom föreskrivs att det i utlänningsdataförordningen (0000:000) skall införas en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §

Försäkringskassans direktåtkomst enligt 12 a § utlänningsdatalagen (0000:000) till personuppgifter som behandlas av Migrationsverket får endast avse uppgift om

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,

2. 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,

3. dag för beslut om tillstånd eller utfärdande av annat bevis om rätt att vistas i Sverige samt uppgift om varje period för vilken tillstånd har beviljats eller annat bevis har utfärdats,

4. inresedatum,

5. datum för ansökan om tillstånd att vistas i Sverige,

6. särskilt bevis enligt 5 kap. 4 § andra stycket utlänningsförordningen (2006:97), och

7. uppehållstillstånd enligt 4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande

¹⁰ Ett alternativt förslag lämnas i författningsförslag nr 22.

äldre bestämmelser.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2008.

22 Alternativ till författningsförslag nr 11 och 21:

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen skall införas en ny paragraf, 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a §

Försäkeringskassan får ha direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister. Direktåtkomsten skall begränsas till uppgifter som behövs inom Försäkeringskassans verksamhet som underlag för att bedöma eller fastställa förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild eller som behövs i ett ärende om motsvarande stöd.

Direktåtkomsten enligt första stycket får endast avse uppgift om

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,

2. 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,

3. dag för beslut om tillstånd eller utfärdande av annat bevis om rätt att vistas i Sverige samt uppgift om varje period för vilken

*tillstånd har beviljats eller annat
bevis har utfärdats,
4. inresedatum,
5. datum för ansökan om
tillstånd att vistas i Sverige,
6. särskilt bevis enligt 5 kap.
4 § andra stycket utlännings-
förordningen (2006:97), och
7. uppehållstillstånd enligt
4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen
(2005:716) eller motsvarande
äldre bestämmelser.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2008.

Del A

Uppdraget

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Bakgrunden till regeringens direktiv

Det är en omdiskuterad fråga i vilken omfattning det förekommer felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen och i vad mån sådana felaktiga utbetalningar beror på att enskilda förmånstagare medvetet lämnar oriktiga uppgifter till berörda myndigheter. Med utgångspunkt i vikten av en god hushållning med de gemensamma resurserna har frågor om missbruk av trygghetssystemen under senare tid blivit alltmer uppmärksammade. Detta har lett till att statsmakterna under senare år har fattat beslut om ett flertal åtgärder med det huvudsakliga syftet att förhindra missbruk av de offentliga trygghetssystemen. Hit hör också denna utredning med ett uppdrag som rör utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter. (Beträffande andra åtgärder som statsmakterna vidtagit för att förhindra felaktiga utbetalningar se avsnitt 2.5.)

1.2 Utredningens direktiv

Vårt uppdrag är att pröva om det är lämpligt att vissa utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten mellan myndigheter införs. I uppdraget ingår framför allt att se över

- om kommunernas socialtjänst bör få elektronisk tillgång till uppgifter från främst CSN och arbetslöshetskassorna för att kunna kontrollera att inlämnade uppgifter är riktiga
- om Försäkringskassan bör få elektronisk tillgång till uppgifter hos Migrationsverket när den registrerar en inflyttad utomnordisk person och då ansökan om bidrag behandlas
- om det är lämpligt att Skatteverket i ökad utsträckning lämnar ut uppgifter till andra myndigheter och vilka uppgifter som i

sådant fall skulle kunna komma i fråga eller om myndigheternas behov kan tillfredsställas på annat sätt

- samt om och under vilka förutsättningar myndigheter bör ha möjlighet eller vara skyldiga att på eget initiativ underrätta andra myndigheter vid misstanke om oegentligheter.

Om vi under arbetets gång uppmärksammar ytterligare behov av elektroniskt informationsutbyte, utöver de som särskilt tas upp i direktiven, får vi även pröva lämpligheten av dessa informationsutbyten.

Syftet med ett sådant informationsutbyte skall vara att säkerställa ett korrekt beslutsunderlag och att förebygga eller i efterhand upptäcka felaktiga utbetalningar. Syftet skall även vara att förbättra servicen till den enskilde och öka effektiviteten hos myndigheterna.

Vid bedömningen av lämpligheten av att införa ytterligare elektroniska informationsutbyten skall vi beakta nyttan av dem i relation till kostnaderna för deras införande. Vi skall endast ta sikte på sådana informationsutbyten som är av omedelbar betydelse för utbetalning av allmänna medel.

Vi skall undersöka om behovet av ett ökat informationsutbyte går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Om prövningen leder till bedömningen att dessa intressen kan förenas, skall vi lämna de författningsförslag som är nödvändiga för ett fullgott integritetsskydd. Utgångspunkten skall vara att elektroniska informationsöverföringar uttryckligt skall regleras genom i lag eller förordning intagna tydliga bestämmelser. En annan utgångspunkt skall vara att endast de konkreta uppgifter som är föreskrivna i lag eller förordning skall få överföras samt att upplysning skall lämnas till den enskilde om att detta kommer att göras. Ytterligare en utgångspunkt skall vara att det även efter en elektronisk informationsöverföring skall gälla ett tillfredsställande sekretesskydd för informationen och ett motsvarande skydd för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter som vid den utlämnande instansen. Våra förslag skall om möjligt utformas så att de tar hänsyn till förändringar av förutsättningarna för myndigheternas verksamheter, t.ex. när det gäller bidragssystemen.

Vi skall ha som utgångspunkt att det elektroniska informationsutbytet i största möjliga utsträckning bör ske genom att mot-

tagaren har direktåtkomst till uppgifter hos utlämnaren. Därvid skall särskilt beaktas den ökade tillgänglighet till uppgifterna som blir följden av att uppgifterna som regel kommer att omfattas av offentlighetsprincipen också hos den mottagande myndigheten och de risker för integritetsskyddet detta kan medföra.

Enligt direktiven skall vi samverka med berörda myndigheter och andra berörda organisationer. Vi skall även hålla oss underbyggda om Statskontorets arbete med anledning av dess uppdrag angående utvärdering av informationsutbyte mellan myndigheter.

Direktiven i sin helhet framgår av *bilaga*. Regeringen har genom beslut den 7 september 2006 förlängt tiden för redovisningen av utredningens uppdrag från den 31 oktober 2006 till den 30 april 2007.

1.3 Avgränsningar i uppdraget

Av utredningsdirektiven följer att vi skall överväga sådana informationsutbyten mellan myndigheter som är av omedelbar betydelse för utbetalning av allmänna medel inom trygghetssystemen.

Skatteverket har beskrivit att myndigheten har behov av informationsutbyte med andra myndigheter för dess verksamhet med inkomsttaxering, fastighetstaxering och brottsbekämpning. De efterfrågade informationsutbytena är inte av omedelbar betydelse för utbetalningen av allmänna medel inom trygghetssystemen och vi har därför funnit att de inte omfattas av vårt uppdrag. I avsnitt 10 och 16 behandlar vi sådana informationsutbyten med Skatteverket som mottagare av uppgifter som ryms inom ramen för vårt uppdrag.

KFM har, utöver de utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten som vi behandlar i avsnitt 14, framfört att myndigheten har behov av att inhämta uppgifter elektroniskt från vissa företag, organisationer och enskilda, däribland, plusgiro, bankgiro, Värdepapperscentralen, konkursförvaltare och sökande i allmänna mål. Eftersom det i dessa fall inte är fråga om informationsutbyte med andra myndigheter eller med organ som i sekretesshänseende jämföras med myndigheter har vi funnit att de efterfrågade informationsutbytena inte omfattas av uppdraget.

1.4 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet har ägt rum i nära samråd med utredningens sakkunniga och experter.

Arbetet har bedrivits genom studier av bl.a. tidigare utredningars betänkanden, förarbeten i övrigt till aktuell lagstiftning, uttalanden i budgetpropositioner och regleringsbrev för berörda myndigheter samt doktrin med anknytning till de frågor som utredningen haft att undersöka. Vi har även tagit del av rapporter och statistik som tagits fram hos bl.a. myndigheter som handlägger utbetalningar av olika förmåner inom trygghetssystemen.

I syfte att få närmare kunskap om den praktiska hanteringen av ersättningar och bidrag och myndigheternas behov av elektroniskt informationsutbyte med andra myndigheter vid sådan ärendehantering har sekretariatet och utredaren genomfört ett antal studiebesök hos olika myndigheter. Besök har ägt rum vid Försäkringskassans huvudkontor i Stockholm och vid två av Försäkringskassans lokalkontor i Göteborg. Vid sistnämnda besök deltog bl.a. konsulter och handläggare från Försäkringskassans dåvarande Gamlestads- och Masthuggskontor i Göteborg samt särskilda utredare för misstänkta brott från Försäkringskassan i Västra Götalands län. Sekreteraren har besökt Migrationsverket i Norrköping. Besök har gjorts vid socialförvaltningarna i Stockholms, Göteborgs, Vara, Uddevalla och Botkyrka kommuner.

De specifika informationsutbyten som vi tar upp i avsnitt 11–15 har bl.a. behandlats vid särskilda arbetsmöten där utredaren och/eller sekreteraren samt utredningens experter från berörda myndigheter har deltagit. Vid flera av dessa möten har myndigheterna varit representerade av ytterligare personer utöver utredningens experter. Såvitt avser arbetslöshetskassorna har således även företrädare för SO och SmåA deltagit i arbetsmöten. SPV och KFM har varit representerade vid de arbetsmöten som har berört dessa myndigheter.

Beträffande de delar av vårt arbete som berör AMV (Arbetsförmedlingen, ang. detta begrepp se avsnitt 1.6) har vi under hand inhämtat synpunkter från AMS.

Utredningen har inhämtat yttrande från SKL samt vänt sig till Socialstyrelsen med förfrågan om uppgifter såvitt avser de delar av vårt uppdrag som berör kommunernas socialnämnder.

Vid möten med berörda projektledare har den särskilde utredaren och sekreteraren respektive sekreteraren informerat sig om

SKL:s studie avseende av informationsöverföring, hantering och rutiner i samband med barnhälsovård, skolhälsovård och försörjningsstöd (ekonomiskt bistånd) inom Västmanlands läns landsting och Västerås kommun respektive projektet Förnyat ekonomiskt bistånd, vilket drivs inom ramen för föreningen Sambruk.

Utredaren och sekreteraren har bl.a. genom möten med företrädare för Statskontoret fått information om Statskontorets arbete med anledning av dess uppdrag angående utvärdering av informationsutbyte mellan myndigheter (angående denna utvärdering se avsnitt 2.4).

Vi har under utredningstiden hållit oss informerade om FUT-delegationens arbete. Detta har bl.a. skett genom att utredaren och sekreteraren har träffat ordföranden för och sekreterare i FUT-delegationen och genom att sekreteraren haft kontakter i övrigt med delegationens sekretariat.

Under utredningstiden har sammanlagt tolv utredningssammanträden hållits, varav ett tvådagars internatsammanträde. Utredaren och sekreteraren har under utredningstiden haft återkommande arbetsmöten.

1.5 Disposition av betänkandet

Betänkandet är indelat i tre huvuddelar. Den inledande delen, Uppdraget, består av innevarande avsnitt, där vi beskriver utredningens uppdrag och arbete. Den andra respektive tredje delen omfattar avsnitt 2–4 respektive 5–20.

I avsnitt 2–4 ger vi en allmän bakgrund till våra överväganden och förslag. Vi redovisar där dels vad som nu är känt om omfattningen av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, dels hittillsvarande åtgärder mot sådana utbetalningar. Vi redogör även för bestämmelser av central betydelse för informationsutbyten mellan myndigheter såvitt avser de myndigheter som berörs av vårt arbete. Vi behandlar därmed bestämmelser om handlingsoffentlighet och sekretess samt om behandling av personuppgifter.

I avsnitt 5–20 redovisar vi våra överväganden och förslag.

Avsnitt 5–9 innehåller överväganden som är av generell betydelse för de förslag vi lämnar beträffande utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter. I avsnitten tar vi på ett samlat sätt ställning till utgångspunkter för den författ-

ningsreglering vi föreslår (avsnitt 5), behov av utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter (avsnitt 6), frågan om ett utökat elektroniskt informationsutbyte går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten (avsnitt 7) och frågan om mottagande myndighet bör medges direktåtkomst till uppgifter hos utlämnande myndighet (avsnitt 8). Avsnitt 9 innehåller överväganden av generell betydelse såvitt avser avvägningen mellan nytta av och kostnader för de utökade elektroniska informationsutbytena, information till den enskilde om informationsutbyten mellan myndigheter samt frågan om aktuella informationsutbyten skall föregås av en uttrycklig begäran i det enskilda fallet från mottagande myndighet.

I avsnitt 10 överväger vi ett utökat informationsutbyte avseende folkbokföringsuppgifter.

I avsnitt 11–15 behandlar vi utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten där Försäkringskassa (avsnitt 11), arbetslöshetskassorna (avsnitt 12), SPV (avsnitt 13), KFM (avsnitt 14) och kommunernas socialnämnder (avsnitt 15) är mottagare av uppgifter från vissa andra myndigheter. De utökade informationsutbyten som vi överväger har olika karaktär. Hos vissa mottagande myndigheter avser informationsbehovet exempelvis ett antal uppgifter hos utlämnande myndighet och är hänförligt till ett enda ärendeslag hos mottagande myndighet. Hos andra myndigheter däremot är informationsbehovet hänförligt till flera olika ärendeslag och det efterfrågas olika uppgifter för de skilda ärendeslagen. Mot bakgrund av detta har det inte varit möjligt att ha en gemensam disposition för avsnitt 11–15. Samtliga avsnitt innehåller en beskrivning av den mottagande myndighetens behov av uppgifter från utlämnande myndighet eller myndigheter, grunden för uppgiftsbehovet samt vilka uppgifter som mottagande myndighet efterfrågar från den utlämnande myndigheten. Vi redovisar även hur informationsutbytena fungerar för närvarande mellan de berörda myndigheterna, behovet av ett elektroniskt informationsutbyte mellan dessa samt våra överväganden och förslag i aktuella delar.

I avsnitt 16 redovisar vi våra överväganden avseende de informationsutbyten som omnämns i direktiven där Migrationsverket och Skatteverket är mottagare av uppgifter från andra myndigheter.

Avsnitt 17 innehåller våra överväganden och förslag beträffande en möjlighet eller skyldighet för myndigheter att underrätta varandra vid misstanke om felaktigt beviljade eller utbetalade förmåner från trygghetssystemen.

I avsnitt 18 tar vi upp behov av reformer i fråga om registerförfattningar för att främja utvecklingen av elektronisk förvaltning och minska riskerna för oacceptabla intrång i den personliga integriteten vid elektroniskt informationsutbyte.

Avsnitt 19 innehåller en redovisning av ekonomiska och andra konsekvenser av våra förslag.

I avsnitt 20 finns författningskommentarerna.

1.6 Begrepp

Arbetslöshetskassorna är inte myndigheter utan föreningar, dvs. enskilda rättssubjekt. I de följande avsnitten använder vi emellertid begreppet *myndigheter*, om inte annat särskilt anges eller framgår av sammanhanget, som en gemensam benämning för myndigheter och arbetslöshetskassor.

Regeringen har i prop. 2006/07:89 föreslagit att AMS och länsarbetsnämnderna skall avvecklas och en ny myndighet, Arbetsförmedlingen, skall bildas den 1 januari 2008. Enligt gällande planering skall regeringens förslag behandlas i riksdagens kammare i slutet av maj 2007. När vi i följande avsnitt beskriver och behandlar önskemål från myndigheter avseende framtida informationsutbyten med AMS eller länsarbetsnämnderna använder vi det föreslagna myndighetsbegreppet *Arbetsförmedlingen* i stället för de nu gällande begreppen. Även i de författningsförslag vi lämnar i dessa delar använder vi begreppet Arbetsförmedlingen.

1.7 Inkomna skrivelser

AMS har till utredningen översänt kopia av en skrivelse från Länsarbetsnämnden i Stockholm med förslag om att utökade möjligheter till elektroniskt uppgiftsutlämnande från Skatteverket till länsarbetsnämnderna vid nämndernas beslut om arbetsgivarstöd till företag. Nämnda stöd avser annat än den form av bidrag, förmån, ersättning eller annat stöd som utgår från trygghetssystemen till enskilda för personligt ändamål och som vårt uppdrag tar sikte på. Skrivelsen har därför inte föranlett några särskilda överväganden från vår sida.

Del B

Bakgrunden till våra förslag

2 Felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen

De elektroniska informationsutbyten som vi skall överväga syftar bl.a. till att förebygga eller i efterhand upptäcka felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Som bakgrund till vårt arbete redogör vi därför för vad som är känt om omfattningen av sådana utbetalningar. Vi beskriver även översiktligt de åtgärder som främst riksdag och regering under senare år har vidtagit för att förbättra kontrollen av utbetalningar av allmänna medel.

2.1 Omfattningen av felaktiga utbetalningar

2.1.1 Bakgrund

Varje år betalas ungefär 520 miljarder kr ut inom trygghetssystemen i form av olika ersättningar, bidrag och andra förmåner till enskilda individer eller hushåll (se FUT-delegationens hemsida, www.rattochriktigt.se). Detta motsvarar ungefär 18 procent av BNP.

Av de förmåner som betalas ut står socialförsäkringsförmånerna för den ojämförligt största delen. Under år 2006 var socialförsäkringens utgifter 445 miljarder kr inklusive utgifter för förvaltning.

Genom åren har olika myndigheter gjort undersökningar kring omfattningen av felaktiga utbetalningar inom trygghetssystemen. Undersökningarna har gjorts på olika sätt, med olika metoder och huvudsakligen i en begränsad del av förmånsområdet. Det finns därför ingen enhetlig eller samlad bild över i vilken omfattning felaktiga utbetalningar förekommer.

I följande avsnitt redovisar vi kortfattat ett urval av undersökningar som gjorts på området samt statistik som torde kunna komplettera bilden av i vilken utsträckning felaktiga utbetalningar förekommer. För en mer omfattande sammanställning av under-

sökningar, statistik m.m. hänvisar vi till propositionen *Bidragsbrottslag* (prop. 2006/07:80 s. 10 ff.).

Med felaktiga utbetalningar avser vi utbetalningar som är oriktiga, oberoende av orsaken till detta. Vi använder därför begreppet såväl för utbetalningar som sker på grund av brott eller ”fusk” från förmånstagarens sida som för sådana felaktiga utbetalningar som är föranledda av oavsiktliga fel genom exempelvis slarv från förmånstagarens eller utbetalande myndighets sida.

2.1.2 Undersökningar om brott mot trygghetssystemen

I mitten av 1990-talet fick dåvarande RRV i uppdrag av regeringen att kartlägga omfattningen av fusk med förmåner och bidrag av social karaktär samt arbetslöshetsersättningar (RRV 1995:32, *FUSK – Systembrister och fusk i välfärdssystemen.*) RRV bedömde att det totala beloppet av felaktiga utbetalningar på grund av fusk, överutnyttjande och systembrister årligen uppgick till 5–7 miljarder kr i dåvarande penningvärde.

Förutom RRV:s nämnda övergripande studie har under de senaste åren gjorts flera avgränsade undersökningar avseende felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Dessa undersökningar har främst avsett olika delar av socialförsäkringen och då omfattningen av utbetalningar på grund av brott inom särskilt utvalda förmånslag.

Dåvarande RFV utförde år 2002 en undersökning avseende tillfällig föräldrapenning. Enligt undersökningen uppgick andelen felaktiga ärenden till 6,4 procent, motsvarande en kostnad för staten på ungefär 108 miljoner kr per år (RFV 2003-02-13, *Tillfällig föräldrapenning, Slutresultat från kontroll av lämnade uppgifter i ärenden utbetalade under juni månad 2002.*)

Under år 2004 gjorde RFV och försäkringskassorna en riktad kontroll av ärenden med tillfällig föräldrapenning (RFV 2004-10-26, *Resultat av kontroll av misstänkt fusk med tillfällig föräldrapenning.*) De föräldrar som granskades var sådana som hade haft fler än tio ärenden med tillfällig föräldrapenning under år 2003. Undersökningen visade att 39 procent av föräldrarna i dessa ärenden hade lämnat felaktiga uppgifter som resulterat i för hög ersättning. Av den totala tillfälliga föräldrapenning som hade utbetalats till gruppen var 8,3 procent felaktigt utbetald.

År 2004 gjorde RFV och försäkringskassorna vidare en undersökning av ärenden om aktivitetsstöd (Försäkringskassan 2005-01-26, *Rapport om misstänkt fusk inom aktivitetsstödet*). Enligt denna undersökning hade ungefär 7,9 procent av de personer som kontrollerades lämnat uppgifter i "försäkran" för aktivitetsstödet som inte överensstämde med de uppgifter som anordnaren lämnat vid kontrollen. De beräkningar som gjordes utifrån detta visade att 1,5 procent av det totalt utbetalda nettobeloppet för gruppen var felaktigt. På årsbasis beräknades det misstänkta fusket med aktivitetsstödet därför uppgå till 51–115 miljoner kr.

På uppdrag av FUT-delegationen utförde under år 2006 Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) en studie över överutnyttjandet inom förmånen tillfällig föräldrapenning (IFAU; Rapport 2006:9, *Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn.*) IFAU använde sig i studien av en särskild metod där vissa individer på förhand informerades om att de skulle kontrolleras särskilt. Metoden kompletterades med att kontroller gjordes med förutom arbetsgivare även barnomsorg, skolor och arbetslöshetskassor. Resultaten av IFAU:s studie tyder på att drygt 22 procent av utbetalad föräldrapenning härrör från vad som benämns som överutnyttjande, definierat som bidragsfusk eller misstänkta brott. Detta skulle motsvara felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning för vård av barn med drygt 650 miljoner kr årligen.

Det finns emellertid även undersökningar som tyder på att omfattningen av fusk med socialförsäkringsförmåner är begränsat. Således genomförde RFV under åren 2003 och 2004 ett projekt med syfte att kartlägga och ange omfattningen av fusk med sjukpenningförsäkringen (RFV 2004-06-21, *Fusk i sjukpenningförsäkringen?*). Resultatet av detta var att det inte gick att belägga att det finns ett utbrett fusk med sjukpenningförsäkringen. Undersökningens resultat visade snarare på att förhållandet var det motsatta, dvs. att det inte finns ett omfattande fusk med den aktuella försäkringen.

Försäkringskassan fick år 2006 i uppdrag av regeringen att göra en bedömning av fusket samt beräkna kostnaderna för detta. Försäkringskassan redovisade uppdraget i en rapport i september 2006 (Försäkringskassans svar 2006-09-20 på regeringsuppdrag, dnr 44372-2006). Försäkringskassan framhöll i rapporten att det är svårt att på ett statistiskt tillförlitligt sätt beräkna omfattningen av och kostnaderna för felutbetalningar orsakade av misstänkt brott inom socialförsäkringen. De bedömningar som Försäkringskassan

redovisade i rapporten baserade sig bl. a. på resultaten av slumpmässiga systematiska kontroller som myndigheten genomfört sedan juli 2005 av gjorda utbetalningar i tio förmånsslag. Dessa förmånsslag var sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukersättning, aktivitetsstöd, tandvård, assistansersättning, underhållsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg till pensionärer. Enligt Försäkringskassan indikerade resultaten av kontrollerna att ungefär 95 procent av alla utbetalningar är helt felfria. Utifrån bl.a. dessa bedömde Försäkringskassan att ungefär 0,8 procent av utbetalningarna i de tio kontrollerade förmånsslagen skulle kunna vara föremål för brottsmisstankar. För år 2005 skulle det innebära att det rör sig om cirka en miljard kr som kan ha betalats ut för mycket på grund av misstänkt brott mot socialförsäkringen (0,8 % av 152 miljarder kr, vilket var kostnaden för de tio nämnda förmånerna under år 2005).

En internationell undersökning skall nämnas. National Audit Office, som i Storbritannien har motsvarande uppgifter som den svenska Riksrevisionen, har i en rapport till det brittiska parlamentet sommaren 2006 redovisat en komparativ studie kring felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen i nio länder, däribland Sverige (National Audit Office; *International benchmark of fraud and error in social security systems*, Report by the comptroller an auditor general, HC 1387, Session 2005–2006, 20 July 2006). Enligt rapporten är det svårt att göra direkta jämförelser av omfattningen av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen eftersom mätmetoderna skiljer sig åt i de olika länderna. I de länder där jämförbara data har kunnat inhämtas (Nya Zeeland, Kanada, Irland, Storbritannien samt, för vissa förmånsslag, USA) anges preliminärt att, oavsett skillnader i strukturer, förmånstyper och åtgärder mot brott, i genomsnitt 2–5 procent av utbetalningarna från trygghetssystemen är felaktiga.

2.1.3 Återkrav

Statistik avseende återkrav av olika förmåner, bidrag och stöd inom trygghetssystemen kan ge en viss uppfattning om i vilken omfattning det förekommer att felaktiga uppgifter leder till återbetalningsskyldighet.

Med undantag för s.k. avstämningsbeslut i ärenden om bostadsbidrag (beslut om utbetalningar av bostadsbidrag är preliminära

och grundar sig på en beräknad inkomst) beslutade Försäkringskassan under år 2004 att återkräva drygt 252 miljoner kr i 46 000 ärenden. Motsvarande siffror för år 2005 var ungefär 288 miljoner kr i 47 000 ärenden.

Arbetslöshetskassorna i sin tur beslutade under år 2004 om återkrav med drygt 119 miljoner kr i drygt 22 000 ärenden. Dessa siffror är hämtade från IAF:s Fakta PM 2:2005 och grundar sig ytterst på uppgifter från arbetslöshetskassorna. IAF har till utredningen förklarat att det finns en osäkerhet i siffrorna, eftersom det inte är entydigt om kassorna har lämnat uppgifter om brutto- eller nettokrav till IAF. Enligt IAF ger uppgifter från dess statistikdatabas, A-stat, en bättre bild av de faktiska förhållandena eftersom uppgifterna där är faktiska och avser nettobelopp för varje år. Av statistikdatabasen framgår att arbetslöshetskassorna beslutade om återkrav med drygt 155 miljoner kr i drygt 24 000 ärenden under år 2004. Motsvarande siffror för år 2005 var 170 miljoner kr i drygt 29 000 ärenden.

CSN beslutade under år 2005 om återkrav med sammanlagt 167 miljoner kr i ungefär 51 000 ärenden. Företrädesvis är det fråga om återkrävda lån. Att antalet återkrav inom CSN:s verksamhet är stort är en följd av att studiestöd utbetalas i förväg och att CSN i efterhand kontrollerar inkomstuppgifter som studerande lämnar i sin ansökan om exempelvis studiemedel.

2.1.4 Anmälningar om brott m.m.

Antalet polisanmälningar av misstänkta brott i samband med utbetalningar av ersättningar och bidrag från trygghetssystemen är begränsat men har ökat kraftigt fr.o.m. år 2003.

År 2003 polisanmälde Försäkringskassan 410 ärenden. Motsvarande siffror för åren 2004–2006 var 930, 1558 respektive 1785 ärenden. Enbart under första kvartalet 2007 har Försäkringskassan polisanmält 1 614 ärenden.

CSN:s polisanmälningar ökade från år 1999 till år 2003 från 3 till 17. År 2004 gjorde CSN 55 polisanmälningar (CSN, *Fusk i studiestödsärenden – beviljning*). Enligt uppgifter vi inhämtat från CSN gjordes ungefär 70 polisanmälningar under såväl år 2005 som år 2006.

Arbetslöshetskassorna gjorde under år 2003 185 polisanmälningar. År 2004 ökade antalet anmälningar till 415 (Fakta-PM

2:2005, Arbetslöshetskassornas återkrav, uteslutningar, fränkännande och polisanmälningar).

Det finns ingen samlad statistik avseende polisanmälningar från kommunerna såvitt avser försörjningsstöd.

Av de polisanmälningar som görs leder endast en mindre del till lagföring. Av statistik som Bidragsbrottsutredningen presenterade i sitt betänkande *Bidragsbrott* (SOU 2006:48 s. 68) framgår att under perioden 2000–2005 ledde grovt räknat endast en femtedel av Försäkringskassans polisanmälningar till lagföring. Bidragsbrottsutredningen förklarade att de iakttagelser som i övrigt gjorts i utredningsarbetet bekräftade att endast en mindre del av de polisanmälningar som görs leder till lagföring och att det tycks gälla för förmåner även inom andra delar av trygghetssystemen. En förklaring till att bara en begränsad del av polisanmälningarna leder till lagföring är givetvis att förundersökningen leder fram till slutsatsen att tillräckliga skäl för åtal saknas.

2.2 2002 års reform

2.2.1 Bakgrund

Regeringen beslutade år 1999 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över förutsättningarna för ett ökat utbyte av information i elektronisk form mellan socialförsäkringssystemet, arbetsförmedlingssystemet, studiestödssystemet och arbetslöshetsförsäkringssystemet. Enligt direktiven (dir. 1999:53) skulle syftet med ett sådant informationsutbyte vara att öka servicen för den enskilde, säkerställa ett korrekt beslutsunderlag samt förebygga felaktiga utbetalningar.

Utredningen överlämnade i oktober 2000 betänkandet *Rätt underlag – rätt beslut, Ökat informationsutbyte mellan de allmänna försäkringskassorna, Riksförsäkringsverket, Centrala studiestödsnämnden, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna* (SOU 2000:97). Efter remissbehandling och inhämtande av yttrande från Lagrådet överlämnade regeringen i maj 2001 propositionen *Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet* (prop. 2000/01:129). Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2001/02:KU3, rskr. 2001/02:18).

2.2.2 Innehåll

De nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 2002. Genom dessa möjliggjordes ett ökat informationsutbyte mellan Försäkringskassan, CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna.

Genom lagändringarna kom reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess att bli tillämpliga i arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsersättning. En särskild sekretessbestämmelse togs in i 7 kap. 10 § SekrL till skydd för enskildas personliga förhållanden.

2002 års reform innebar vidare att det infördes en uppgiftsskyldighet för länsarbetsnämnderna, Försäkringskassan och CSN gentemot arbetslöshetskassorna och en uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna gentemot de nämnda myndigheterna. Därmed blev det möjligt att lämna ut uppgifter utan hinder av sekretess.

Slutligen infördes ändringar i den särskilda lagstiftning som reglerar behandlingen av personuppgifter i länsarbetsnämndernas respektive Försäkringskassans verksamhet. Ändringarna innebar att det blev möjligt för länsarbetsnämnderna och Försäkringskassan att på elektronisk väg lämna ut uppgifter till övriga aktörer i informationsutbytet. Övriga aktörer gavs även möjlighet att genom direktåtkomst få tillgång till uppgifterna hos länsarbetsnämnderna och Försäkringskassan.

2.2.3 Skälen för 2002 års reform

Skälen för 2002 års reform var att stärka kontrollen av statliga medel, effektivisera ärendehantering och förbättra servicen för den enskilde.

Stärkt kontroll av statliga medel

I propositionen betonade regeringen bl.a. att riksdagen och regeringen vid upprepade tillfällen under senare år hade ställt krav på en förbättrad kontroll av utbetalning av statliga medel från framför allt socialförsäkringssystemet men även från arbetslöshetsförsäkrings- och studiestödssystemen. Bakgrunden till att sådana krav framställdes var att kontrollen i systemen av olika anledningar hade brustit, vilket bl.a. resulterat i felaktiga utbetalningar.

Regeringen pekade på att felaktiga utbetalningar kan ha många orsaker som effektivt kan förhindras genom ett utökat elektroniskt informationsutbyte. Det var inte enbart fråga om att på detta sätt förhindra s.k. dubbla utbetalningar (en person uppbar felaktigt två eller flera förmåner samtidigt). Felaktiga utbetalningar kan också bero på bristfälligheter i ärendehantering, på att uppgifter som utbyts i olika system inte är jämförbara eller att den enskilde oavsiktligt lämnat oriktiga uppgifter. Felaktiga utbetalningar kan också bero på att en omständighet inträffat i ett annat system utan att det är fråga om utbetalning av en annan förmån eller att uppgifter som en gång lämnats inte uppdateras kontinuerligt.

En effektiv ärendehantering

I propositionen angav regeringen att statsmakernas krav på en effektiv ärendehantering har fått till följd att myndigheter och andra organ som hanterar statliga medel har ett ökat behov av att på ett rationellt och enkelt sätt inhämta nödvändiga uppgifter såväl från den enskilde som från andra. Utvecklingen av elektroniska tjänster över Internet har i det sammanhanget öppnat nya möjligheter att förenkla ärendehantering. Utvecklingen går mot ärendehanteringssystem där alla handlingar i ett ärende skall kunna hanteras och lagras elektroniskt. Regeringen framhöll att ett ökat elektroniskt informationsutbyte leder till att resurser som i dag tas i anspråk för rutinärenden kan frigöras för andra angelägna arbetsuppgifter.

Förbättrad service för den enskilde

Regeringen anförde vidare i samband med 2002 års reform att det för den enskilde kan vara en fördel att själv slippa ombesörja att myndigheter eller arbetslöshetskassor har en fullständig utredning i ärendet och att uppgifterna kontinuerligt uppdateras så att beslutsunderlaget vid varje tidpunkt är aktuellt.

Det framhölls att i bidrags- och ersättningsärenden är behovet av skyndsam handläggning särskilt angeläget. För en sökande kan det vara mycket besvärande att behöva vänta i flera veckor på den första utbetalningen av t.ex. arbetslöshetsersättning eller studie-stöd.

Med ett ökat elektroniskt informationsutbyte kan handläggningstiderna för ett ärende minskas och beslut om skilda förmåner fattas snabbare. Servicen till den enskilde kan därigenom förbättras. Vidare kan antalet återkravsärenden reduceras. I propositionen nämndes dessutom att ett utökat elektroniskt informationsutbyte minskar behovet av att få in intyg från den enskilde.

2.3 Myndigheternas uppföljningar av 2002 års reform

2.3.1 Uppdrag till myndigheterna

De författningsändringar som 2002 års reform innebar undanröjde hinder för informationsutbyte mellan berörda myndigheter. De ålade däremot inte myndigheterna att tillvarata möjligheterna till ökat elektroniskt informationsutbyte. För att genomdriva reformen och se till att myndigheterna tog tillvara de möjligheter som den innebar har regeringen i regleringsbrev sedan år 2003 lämnat uppdrag åt berörda myndigheter att bl.a. redovisa vilka åtgärder de vidtagit för att det av statsmakterna önskade informationsutbytet skulle komma till stånd samt vilka kontrollmekanismer som hade införts för att undvika s.k. dubbla utbetalningar och andra felaktigheter.

2.3.2 Redovisningar från myndigheterna

Försäkringskassan

Försäkringskassan uppgav i en rapport till regeringen från juni 2005 (dnr S2005/2747/SF) att det elektroniska informationsutbytet mellan Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna i form av en särskild frågerutin hade varit i drift sedan i slutet av november 2003. All information förmedlas i realtid mellan handläggningssystemen och den genomsnittliga svarstiden är cirka 2 sekunder per kontrollfråga. I genomsnitt ställer Försäkringskassan 1 000 kontrollfrågor per dag till arbetslöshetskassorna och arbetslöshetskassorna ställer 1 200 kontrollfrågor per dag till Försäkringskassan. I de rutiner där informationsutbytet varit etablerat, dvs. ärenden rörande sjukpenning, tillfällig föräldrapenning och närståendepenning, hade volymen dubbelutbetalningar minskat med 43 procent, motsvarande cirka 12 miljoner kr. I de rutiner där

informationsutbytet inte hade etablerats hade antalet dubbelutbetalningar ökat, t.ex. föräldrapenning där ökningen låg på 29 procent. Försäkringskassans bedömning var att frågerutinen hade haft en mycket god effekt vad avsåg minskningen av antalet felaktiga utbetalningar. Rutinen hade dessutom en preventiv inverkan mot fusket.

Försäkringskassan framhöll att myndigheten under de närmaste åren successivt skulle utveckla frågerutinen så att alla kontroller mot Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna görs automatiskt. När dessa systemförändringar är genomförda bedömde myndigheten att de felaktiga dubbelutbetalningarna av en socialförsäkringsförmån och arbetslöshetsersättning i det närmaste borde kunna upphöra. Servicen till de enskilda hade förbättrats genom att beslutsunderlagen blivit mer välunderbyggda, vilket lett till att antalet kompletteringar hade minskat. Främst avsåg detta utredningar om underhållsstöd och bostadstillägg till pensionärer. Antalet återkravsärenden hade minskat och handläggarna upplevde att arbetet hade underlättats.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

IAF angav i en rapport till regeringen från juni 2005 (dnr N2005/3254/A) bl.a. att sedan januari 2004 ingick samtliga arbetslöshetskassor i informationsutbytet med Försäkringskassan och CSN. Informationsutbytet sker dels genom automatiska kontroller, dels genom en manuell kontroll via direktåtkomst till vissa register. Den automatiska kontrollen sker genom att den enskildes insända anspråk på arbetslöshetsersättning jämförs med utbetald sjukpenning, tillfällig föräldrapenning och närstående-penning samt från utbetalt studiestöd. Den manuella kontrollen görs då arbetslöshetskassans handläggare prövar ersättningsrätten för den enskilde. Frågor kan ställas om pågående ersättningsperioder samt ersättningsperioder före arbetslöshetsperiodens början genom direktåtkomst till vissa av Försäkringskassans och CSN:s register. År 2004 uppgick dessa dubbelutbetalningar till cirka 10 miljoner kr. Enligt IAF fanns det tydliga tecken på effekter av informationsutbytet, men de var mindre än väntat. IAF angav att den stora potentialen i att utbyta information fanns kvar att realisera. En teknisk utveckling pågick i syfte att automatisera kontrollerna. IAF bedömde att när detta genomförts borde de

felaktiga dubbelutbetalningarna av socialförsäkringsförmåner och arbetslöshetsersättning i det närmaste upphöra. IAF hade intervjuat representanter från arbetslöshetskassorna och samtliga var mycket positiva till informationsutbytet. Den manuella kontrollen hade medfört en effektivare ärendehantering, förbättrad service till den enskilde och en ökad rättssäkerhet då besluten redan från början fattas utifrån ett korrekt underlag.

IAF har även i rapporten *Informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, CSN och Försäkringskassan* (rapport 2006:23) konstaterat att det finns tydliga tecken på positiva effekter av informationsutbytet. Under åren 2003 och 2004 genomfördes samkörningar av vissa utbetalningar från Försäkringskassan, CSN och arbetslöshetskassorna avseende vecka 20 respektive år. Under år 2006 gjordes en jämförande samkörning av utbetalningar under samma vecka detta år. Enligt IAF visar den effektmätning som gjordes år 2006 att de positiva effekterna av informationsutbytet har ökat. Mot bakgrund av effektmätningarna har IAF redovisat att det, omräknat till helår, under år 2003 utbetalades felaktig arbetslöshetsersättning med 49,2 miljoner kr till personer som samtidigt hade ersättning från Försäkringskassan. Motsvarande beräkning för år 2004 visade att felaktiga utbetalningar hade sjunkit till 32,8 miljoner kr och för år 2006 till 22,4 miljoner kr. Procentuellt var minskningen 32 procent mellan åren 2004 och 2006 och 54 procent mellan åren 2003 och 2006. Andelen ersättningstagare som fått ersättning från CSN och felaktig arbetslöshetsersättning hade minskat från 0,5 promille år 2003 till 0,4 promille år 2006. Det var en minskning med närmare 32 procent under de tre aktuella åren. Omräknat till helår hade 6,3 miljoner kr utbetalats felaktigt under år 2006. IAF:s bedömning är att för att ytterligare förbättra de positiva effekterna av informationsutbytet, så bör information utbytas med automatiska rutiner och omfatta samtliga ersättningstagare. IAF angav i rapporten från år 2006 att en automatisk kontroll främjar rättssäkerheten eftersom det då inte är den enskilde handläggaren som avgör när och vilka uppgifter som skall hämtas in. Enligt IAF är den främsta effektivitetsvinst som har uppnåtts att handläggningen vid arbetslöshetskassorna avsevärt har underlättats. Vid prövning av en enskilds ersättningsrätt har handläggaren i realtid åtkomst till behövda uppgifter från Försäkringskassan och CSN. Uppgifterna är aktuella och riktiga och de kan fås utan dröjsmål. IAF pekade på att beslut kan fattas utifrån ett mer korrekt

underlag. Vidare angav IAF att den enskilde inte behöver inhämta intyg från de andra myndigheterna för att styrka sina uppgifter, något som får ses som förbättrad service för enskilda.

Centrala studiestödsnämnden

I en rapport från januari 2003 uppgav CSN att till följd av att vissa vuxenstudiestöd hade upphört, kvarstod inte längre behov för myndigheten att få uppgifter från länsarbetsnämnder och arbetslöshetskassor. Ett elektroniskt informationsutbyte hade inletts med RFV varför risken för dubbla utbetalningar enligt CSN bedömdes som mycket liten. Under år 2002 utvecklade CSN en rutin som innebar att arbetslöshetskassorna fick direktåtkomst till uppgifter hos CSN.

CSN har i en redovisning från juni 2005 (dnr U2005/4393/SV) angett att antalet dubbla utbetalningar mellan arbetslöshetsersättningen och studiestödet är mycket lågt (0,05 % år 2004) och hade minskat med 17 procent mellan åren 2003 och 2004. Servicen har förbättrats och administrationen vid myndigheten har minskat väsentligt.

2.4 Statskontorets utvärdering av 2002 års reform

2.4.1 Uppdrag till Statskontoret

I maj 2005 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att utvärdera det informationsutbyte mellan myndigheter som möjliggjordes genom 2002 års reform.

Enligt uppdraget skulle Statskontoret närmare utvärdera huruvida och i vilken utsträckning det befintliga informationsutbytet har bidragit till att felaktiga utbetalningar och fusk har kunnat förebyggas. Statskontoret skulle närmare analysera och bedöma bl.a. hur de möjligheter till informationsutbyte som 2002 års reform skapade har utnyttjats, särskilt hur möjligheterna till automatiska kontroller och direktåtkomst har utnyttjats, i vilken utsträckning felaktiga utbetalningar har kunnat undvikas, kvaliteten på den systematiska uppföljningen och utvärderingen av kontrollsystemen samt hur myndigheterna har samarbetat för att genomföra reformen.

Statskontoret skulle lämna förslag bl.a. till hur hinder för etablering av ett effektivt kontrollsystem kan undanröjas, åtgärder inom det befintliga informationsutbytet för att stärka kontrollen, ytterligare informationsutbyten utanför det befintliga utbytet för det fall Statskontoret uppmärksammade sådana behov samt hur en tänkt utvidgning av informationsutbytet lämpligen bör genomföras i syfte att stärka kontrollen. Statskontoret skulle slutligen lämna förslag till hur regeringens fortlöpande uppföljning av kontrollsystemen bör utformas. I det sammanhanget skulle kontoret ta hänsyn till budgetprocessens olika moment och förläggning i tiden.

2.4.2 Statskontorets rapport

Statskontoret redovisade sitt uppdrag i juni 2006 i rapporten *Informationsutbyte kräver bra förutsättningar – En utvärdering av informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, Arbetsmarknadsverket, Centrala studiestödsnämnden och Försäkringskassan* (rapport 2006:7). I rapporten redovisade Statskontoret sina iakttagelser och slutsatser samt lämnade en rad förslag som syftar till att få informationsutbytet att fungera på ett bättre sätt.

Iakttagelser och slutsatser

Statskontorets sammanfattande iakttagelser och slutsatser var

- att informationsutbytet fungerar väl, men att dess fulla potential inte har nåtts,
- att de förutsättningar som skapats inte är perfekta, samt
- att det finns tydliga incitament för informationsutbytet.

I fråga om den första punkten angav Statskontoret att dess bedömning i stort var att samarbetet mellan de ingående parterna fungerar ganska väl. Berörda myndigheter och andra organ är engagerade i frågorna och handläggarna har tagit till sig de nya rutinerna, som anses smidiga och tidsbesparande. Detta utgör samtidigt ett bra incitament att använda kontrollrutinen. Statskontoret ansåg att det på sikt bör leda till att antalet felaktiga dubbelutbetalningar minskar. Enligt kontoret var det svårt att avgöra vilka resultat som hade uppnåtts, eftersom inga uppföljningar då hade gjorts efter år 2004. Den bild kontoret hade fått

var att det förekommer en relativt liten andel felaktiga utbetalningar. Statskontorets bedömning var dock att den fulla potentialen för informationsutbytet inte har uppnåtts. I rapporten angav kontoret som exempel på detta att ett flertal väsentliga uppgifter inte hämtas i elektronisk form, att de flesta förmånsslag i dag inte genomgår automatiska kontroller och att det i viss mån alltså förekommer felaktiga dubbelutbetalningar.

Beträffande den andra punkten ovan framhöll Statskontoret att det förhållandet att informationsutbytet fulla potential inte har realiserats i första hand beror på att optimala förutsättningar alltså saknas. Områden där förutsättningarna för informationsutbytet skulle kunna förbättras rör, enligt Statskontoret, i första hand rättsliga och administrativa frågor, men i viss mån även frågor av teknisk art. Däremot ansåg kontoret att det inte i någon större utsträckning brister i myndigheternas och arbetslöshetskassornas tillämpning. När det gällde informationsutbytet rättsliga förutsättningar konstaterades i rapporten att 2002 års reform i vissa delar inte varit tillräckligt genomarbetad. Enligt nuvarande regler får t.ex. inte vissa nödvändiga uppgifter utbytas i elektronisk form. Beträffande de administrativa förutsättningarna ansågs det vara ett väsentligt problem att informationsutbytet drivs utan ett tillräckligt helhetsperspektiv. Enligt Statskontoret beror det till stor del på att ingen aktör har getts ett övergripande ansvar för att se till att utbytet drivs och utvecklas på ett rationellt och effektivt sätt. Statskontoret ansåg att regeringens styrning är svag och dåligt anpassad för tvärsektorielt samarbete. Inga mål har formulerats för informationsutbytet och insatserna på området följs i liten utsträckning upp.

Vad slutligen gäller den tredje punkten framhöll Statskontoret att det informationsutbyte som sker i dag i stora delar är resultatet av insatser och initiativ på handläggarnivå i berörda myndigheter och organisationer. Enligt kontorets bedömning finns det tydliga drivkrafter i organisationerna för att få utbytet att fungera på ett bra sätt. Ett väl fungerande utbyte underlättar i många avseenden handläggarnas vardag, eftersom arbetet kan bedrivas mer effektivt. Dessutom gör informationsutbytet att det blir enklare att ge god service till de enskilda. På motsvarande sätt ansåg Statskontoret att det finns bristande incitament som i vissa fall utgör ett hinder för ett effektivt informationsutbyte. Det gäller exempelvis i de fall nyttan i den egna verksamheten framstår som mindre tydlig och där målkonflikter uppstår.

Statskontorets förslag

Statskontoret lämnade ett antal förslag. Merparten av dessa riktades till regeringen, men vissa till berörda myndigheter.

Korrigeringar i regelverken

Till de förslag som Statskontoret lämnade till regeringen hörde ett antal författningsändringar som syftar till att öka precisionen och effektiviteten i informationsutbytet. Statskontoret föreslog att tiden som AMV får lagra information om arbetssökande i en arbetsmarknadspolitisk databas förlängs från två till tio år. En sådan förändring skulle underlätta s.k. SGI-utredningar hos Försäkringskassan. Statskontoret föreslog också att Försäkringskassans uppgiftsskyldighet i förhållande till arbetslöshetskassorna avseende aktivitetsstöd preciseras för att underlätta och effektivisera handläggningen av arbetslöshetsförsäkringen. Vidare föreslogs att AMV:s skyldighet att skicka underrättelser till arbetslöshetskassorna i större utsträckning än i dag skall kunna fullgöras elektroniskt.

Statskontoret bedömde att det därutöver finns ett behov av en allmän översyn av aktuella databaslagar och förordningar i syfte att bättre anpassa regelverket till vilka uppgifter som behöver utbytas. En fråga som enligt Statskontoret borde utredas särskilt är om det finns ett behov av en databaslag för behandlingen av personuppgifter i CSN:s verksamhet.

Tydliggörande av ansvar för samordning och utveckling

Statskontoret föreslog också författningsändringar i syfte att tydliggöra myndigheternas medverkan i informationsutbytet och deras ansvar för att utbytet kontinuerligt utvecklas samt bedrivs på ett rationellt och effektivt sätt.

Fastare arbetsformer inom Regeringskansliet

Statskontoret föreslog att fastare arbetsformer tillskapas inom Regeringskansliet i form av en interdepartemental arbetsgrupp, under ledning av Finansdepartementet. Gruppen skall ha till

uppgift att samlat svara för styrning och uppföljning av informationsutbytet samt att fånga upp förslag till de regeländringar som behövs. Statskontoret ansåg vidare att regeringen bör ange preciserade mål för informationsutbytet i berörda myndigheters regleringsbrev och ställa krav på en samlad återrapportering av utfallet.

Övrigt

Statskontoret föreslog att berörda organ informerar de enskilda om det informationsutbyte som förekommer och använder denna information på ett mer strategiskt sätt. Enligt kontoret var det, att döma av dess fallstudier, ovanligt att de berörda organisationerna lämnade utförlig och lättåtkomlig information om att informationsutbytet sker, dock att organisationerna lämnar viss information om detta. Statskontoret ansåg att informationen till de försäkrade om att informationsutbytet sker bör vara både tydlig och lätt åtkomlig, såväl på hemsidor som i olika typer av skriftligt material. Detta är motiverat både av integritetsskäl – den försäkrade bör veta att informationsutbytet sker – och av preventiva skäl – benägenheten att lämna felaktiga uppgifter bör minska om man är medveten om informationsutbytets existens.

Statskontoret lämnade förslag till åtgärder för en ökad användning av informationsutbytet. Eftersom det endast är en mindre del av socialförsäkringens närmare 50 olika typer av försäkrings- och bidragsärenden som ingår i informationsutbytet, föreslog kontoret att berörda myndigheter skall analysera behovet av att utvidga informationsutbytet till fler förmånssystem.

Statskontoret angav att dess bild är att det nuvarande informationsutbytet kan utvidgas till fler förmåner och organ. Kontoret redovisade ett antal sådana utvidgningsmöjligheter men framhöll att dessa i första hand bör betraktas som uppslag, överlämnade utan mer ingående analys. Bland de uppslag som lämnades fanns t.ex. utbyte mellan arbetslöshetskassorna och Skatteverket, inklusive KFM, samt utbyte mellan Försäkringskassan och Migrationsverket. Detta är informationsutbyten som vi har övervägt inom ramen för utredningsuppdraget.

Vad händer med förslagen?

Statskontorets förslag har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Ett flertal av förslagen har omvandlats till uppdrag i berörda myndigheters regleringsbrev för 2007.

2.5 Ytterligare åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar

Statsmakterna har under de senaste åren fattat beslut om ytterligare en rad åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Hit hör bl.a. vårt utredningsarbete. En närmare redogörelse för de olika åtgärderna finns i regeringens finansplan i Budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1) samt i finansplanen i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100). Vi vill särskilt nämna några av dessa åtgärder.

Våren 2005 inrättades FUT-delegationen. Delegationen skall vara ett samverkansorgan för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från de offentliga trygghetssystemen. I delegationens uppdrag ingår att, i samverkan med berörda myndigheter, lämna förslag till hur ärendehantering, utbetalningssystem, myndigheternas kontrollsystem och informationen till enskilda kan utvecklas så att riskerna för felaktigheter minimeras. Delegationen skall lämna förslag till enhetliga mätmetoder avseende felaktiga utbetalningar. Vidare skall den föreslå lämpliga mål och resultatindikatorer för att arbetet med att minska omfattningen av felaktiga utbetalningar skall säkerställas samt verka för att regler som kan ge upphov till felaktiga utbetalningar förändras.

FUT-delegationen redovisar sitt arbete löpande och har bl.a. lämnat rapporterna *Orsaker till felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd från kommunerna* (rapport 2), *Anmälan vid misstanke om brott mot trygghetssystemen* (rapport 4) och *Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen – resultat från expertseminarier* (rapport 5). Inom ramen för delegationen pågår bl.a. ett omfattande projekt med att kartlägga den faktiska totala omfattningen av felaktiga utbetalningar av bidrag och ersättningar. Projektet beräknas avslutas i slutet av år 2007. Delegationen skall lämna en slutlig redovisning av sitt arbete senast den 1 juli 2008.

Regeringen har i mars 2007 överlämnat propositionen *Bidragsbrottslag* (prop. 2006/07:80) till riksdagen. Propositionen innehåller ett förslag till en lag med straffbestämmelser som är anpassade till de särskilda förutsättningar som råder vid utbetalningar av bidrag och andra ekonomiska förmåner från välfärdssystemen. Syftet med lagen är att minska antalet felaktiga utbetalningar och stärka tilltron till välfärdssystemen. Utöver straffbestämmelser innehåller lagen en bestämmelse om skyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att göra en anmälan till polis eller åklagare om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts.

Riksdagen har i april 2007 fattat beslut om lagändringar som möjliggör för Försäkringskassan att debitera ränta vid återkrav av socialförsäkringsförmåner (prop. 2006/07:49, bet. 2006/07:SfU6, rskr. 2006/07:134). Ändringarna träder i kraft den 1 juli 2007.

Försäkringskassan och AMS har tilldelats extra resurser åren 2006 och 2007 för att anställa vardera 300 årsarbetskrafter för att stärka insatser mot fusk.

3 Handlingsoffentlighet och sekretess

I detta avsnitt beskriver vi grunddragen i regleringen av handlingsoffentligheten och de sekretessbestämmelser som är av intresse för vår utredning.

Vid redogörelsen av sekretessbestämmelserna anknyter vi till den ordning i vilken myndigheter presenteras i avsnitt 11–15.

3.1 Handlingsoffentlighet m.m.

Bakgrund

I svensk rätt och för svensk offentlig förvaltning gäller sedan länge den s.k. offentlighetsprincipen. Principen innebär en möjlighet till medborgerlig kontroll av den offentliga förvaltningen. Den kommer till uttryck på olika håll i lagstiftningen, främst i bestämmelserna i 2 kap. TF som reglerar allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Bestämmelserna gäller i princip endast handlingar hos myndigheter.

Enligt 15 kap. 4 § SekrL skall myndighet på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Rätten att ta del av allmänna handlingar enligt TF ger inte stöd för en myndighets begäran om utlämnande av uppgifter från andra myndigheter. En sådan begäran får bedömas enligt bestämmelserna i SekrL och FL.

TF ger inte någon rätt att få uppgifter utlämnade i elektronisk form.

Allmän handling

Med begreppet handling förstås i TF framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 § första stycket TF). Handlingsoffentligheten omfattar därmed traditionella handlingar, dvs. pappersdokument av olika slag. Därutöver omfattas, vilket är av särskilt intresse för vår utredning, elektroniskt lagrade uppgifter i myndigheters informationssystem.

En handling är allmän om den förvaras hos myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. En sådan upptagning som beskrivs i föregående stycke anses förvarad hos en myndighet, om 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. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder (2 kap. 3 § andra stycket TF). Beträffande sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling gäller dessutom att en sådan sammanställning inte anses förvarad hos myndigheten om den innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig (2 kap. 3 § tredje stycket TF).

Bestämmelser som begränsar myndigheters möjligheter att göra sammanställningar av aktuellt slag finns bl.a. i de särskilda lagar och förordningar som reglerar myndigheters behandling av personuppgifter, s.k. registerförfattningar. Många av dessa författningar innehåller bl.a. bestämmelser som reglerar vilka sökbegrepp som får eller inte får användas vid behandling av personuppgifter. Som exempel kan nämnas 24 § SofdL där det anges vilka sökbegrepp som inte får användas vid sökning i socialförsäkringsdatabasen. I avsnitt 4 återkommer vi till bestämmelser i registerförfattningar av betydelse för vårt uppdrag.

Det allmännas verksamhet

Handlingsoffentlighet gäller i princip endast i det allmännas verksamhet. Härmed avses riksdagen, beslutande kommunal församling samt myndigheter. Med myndigheter förstås de organ som ingår i

den offentlighetsrättsliga statliga och kommunala organisationen. Som exempel kan nämnas regeringen, ämbetsverk och kommunala nämnder. Andra organ, vare sig de är offentlighetsrättsliga eller privaträttsliga juridiska personer, betraktas däremot inte som myndigheter även om de anförtrotts uppgifter som innefattar myndighetsutövning.

Enligt 1 kap. 8 § andra stycket SekrL skall vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av handlingar hos en myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till SekrL i den mån handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. De i bilagan angivna organen skall vid tillämpningen av SekrL jämföras med myndighet. I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § andra stycket SekrL är bestämmelserna i TF om handlingsoffentlighet tillämpliga hos arbetslöshetskassorna i ärenden om arbetslöshetsersättning.

3.2 Allmänt om sekretess

Huvudregeln är att verksamhet som bedrivs inom stat, kommun och landsting skall vara öppen för insyn. Bestämmelser om begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar finns framför allt i SekrL. Kompletterande bestämmelser i vissa avseenden finns i sekretessförordningen (1980:657).

SekrL reglerar både tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och förbud mot att lämna ut uppgifter i allmänna handlingar. Enligt 1 kap. 1 § innebär sekretess förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att en handling lämnas ut eller om det sker på annat sätt. Sekretess gäller inte bara gentemot enskilda utan även gentemot andra myndigheter. Enligt 1 kap. 3 § första och andra styckena får en sekretessbelagd uppgift hos en myndighet inte röjas för annan myndighet eller för annan verksamhetsgren inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

I de särskilda sekretessbestämmelserna anges vilka intressen bestämmelserna avser att skydda. Flertalet sekretessregler är uppbyggda så att sekretessen gäller för vissa uppgifter i en verksamhet eller i ett ärende av angivet slag eller vid viss myndighet. Det finns även bestämmelser som föreskriver sekretess för uppgifter med ett visst innehåll. Det gäller t.ex. för utlänningssekretessen enligt 7 kap. 14 § första stycket SekrL, där de uppgifter som sekretess-

beläggs är uppgifter ”som rör utlänning”. I dessa fall gäller sekretessen för uppgifterna oavsett var de förekommer.

Sekretess som gäller i ett visst ärende, i en viss verksamhet eller hos en viss myndighet brukar kallas primär sekretess. SekrL innehåller även särskilda bestämmelser om överföring av sekretess som medför att sekretessen sprids utanför sitt ursprungliga tillämpningsområde. Sistnämnda sekretess brukar kallas sekundär sekretess. Det finns inte någon generell regel om överföring av sekretess i samband med att en uppgift lämnas från en myndighet till en annan. Som huvudregel följer således inte sekretessen med när en uppgift som är hemlig lämnas ut till en annan myndighet. Uppgiften kan dock i många fall vara hemlig även hos den mottagande myndigheten på grund av sekretessbestämmelser som gäller för den myndigheten, dvs. det finns en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den myndigheten. I 11–13 kap. SekrL finns särskilda bestämmelser om överföring av sekretess till regering, riksdag, JO, JK, domstolar och till vissa andra myndigheter.

Om uppgifter som omfattas av sekretess lämnas från en myndighet till en annan och den mottagande myndigheten inte kan åberopa vare sig en primär sekretessregel eller en regel om överföring av sekretess, blir uppgift som var hemlig hos den utlämnande myndigheten offentlig hos den mottagande myndigheten.

Förbudet att lämna ut en uppgift är i regel inte absolut, utan knutet till ett skaderekvisit som kan vara rakt eller omvänt. Det raka skaderekvisitet är i allmänhet utformat så att sekretess föreligger om det kan antas att viss skada uppkommer om uppgiften röjs, dvs. en presumtion för offentlighet. I vissa bestämmelser används formuleringen ”om det av särskild anledning kan antas” eller liknande mer kvalificerande uttryck. Det omvända skaderekvisitet innebär att sekretess föreligger om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada, dvs. en presumtion för sekretess.

De sekretessregler som är av särskilt intresse i detta sammanhang är de som gäller skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Under begreppet personliga förhållanden faller uppgifter av vitt skilda slag, t.ex. uppgifter om en persons adress, anställning och sjukdomstillstånd men även uppgifter om en persons ekonomi. De skaderekvisit som anges när det gäller skyddet för enskildas förhållanden är i de flesta fall endast skada eller men. Med skada avses ekonomisk skada. Begreppet men används i första hand i fråga om integritetskränkningar och personligt obehag i övrigt. Det kan dock ibland även avse ekonomiska konsekvenser

för en enskild. Utgångspunkten för en bedömning av om men föreligger är den berörda personens egna upplevelse. Bedömningen kan dock i viss utsträckning korrigeras på grundval av gängse värderingar i samhället. Men föreligger om ett utlämnande är till påtaglig nackdel för den berörde. Det kan vara fallet även om utlämnandet är fullt rättsenligt och i övrigt acceptabelt (prop. 1979/80:2 Del A s. 83, bet. 1979/80:KU37).

Det raka skaderekvisitet innebär att skadebedömningen kan göras inom ganska vida ramar (a. prop. Del A s. 80 f.). Avsikten är att bedömningen som regel skall göras med utgångspunkt i själva uppgiften och inte behöva knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande är om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som skall skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös, skall den normalt anses falla utanför sekretessen. Skulle uppgiften å andra sidan vara av sådant slag att den lätt kan komma att missbrukas skall den däremot omfattas av sekretess.

I förarbetena till SekrL har framhållits att konstruktionen med skaderekvisit innebär att frågan om vem som begär en uppgift eller ändamålet med begäran kan få betydelse när sekretessfrågan skall avgöras (a. prop. Del A s. 81 f.). Bland annat kan detta visa sig vid s.k. massuttag, dvs. där uppgifter efterfrågas om ett stort antal personer. Vid massuttag kan den som skall lämna ut en uppgift inte bilda sig en uppfattning om den särskilda skaderisk som kan vara förbunden med en enskild uppgift. Utlämnaren har emellertid i dessa situationer alltid kännedom om beställarens identitet och oftast också om dennes avsikt med uppgifterna. Dessa kunskaper i förening med en bedömning av den skaderisk som typiskt sett är förbunden med uppgifter av det slag som avses med beställningen bör, enligt förarbetena, i de allra flesta fall ge fullt tillräckligt underlag för bedömningen av om sekretessreglerna skall anses hindra ett utlämnande eller inte.

Det omvända skaderekvisitet utgår från att sekretess är huvudregel, vilket innebär att utlämnaren har ett ganska begränsat utrymme för sin bedömning. I praktiken innebär det att en uppgift som omfattas av en sådan sekretessregel inte kan lämnas ut, om det saknas kännedom om mottagarens identitet och dennes avsikter med uppgiften.

Sekretessen för uppgifter i allmänna handlingar är vanligtvis begränsad i tiden och framgår av de särskilda sekretessbestäm-

melserna. För personliga förhållanden är sekretesstiden ofta högst 70 år medan motsvarande tid för enskildas ekonomiska förhållanden är begränsad till 20 år.

3.3 Sekretess mellan myndigheter

Som tidigare angetts gäller sekretess även mellan myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet. Syftet med detta är främst att skydda den enskilde och värna hans eller hennes integritet. I förarbetena till SekrL framhölls att ett fullgott integritetsskydd för information hos en myndighet om enskild i princip ställer krav på att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den har inhämtats. Det angavs att uppgifter hos annan myndighet kan läggas till grund för åtgärder som, även om de är helt lagenliga, har en negativ innebörd för den enskilde. Även den omständigheten att ett större antal tjänstemän skulle kunna få kunskap om ett känsligt förhållande kunde enligt förarbetena upplevas som menligt av den som uppgiften rör. Risken för obehörig vidare spridning ansågs vidare öka även om de funktionärer hos den andra myndigheten som får del av informationen i sin tur har tystnadsplikt (a. prop. del A s. 90).

Samtidigt är det givet att myndigheter har behov av att utbyta information med varandra, däribland personuppgifter. Sedan länge har det också ansetts vara en självklar princip att alla myndigheter är skyldiga att samarbeta och bistå varandra i den utsträckning som det kan ske. Principen kommer till uttryck i bl.a. 6 § FL. I 15 kap. 5 § SekrL föreskrivs vidare att en myndighet på begäran av en annan myndighet skall lämna uppgifter som den förfogar över, i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Denna bestämmelse kan ses som en precisering av 6 § FL.

För att tillgodose myndigheternas informationsbehov och möjliggöra att de kan fullgöra sin verksamhet finns i SekrL flera undantag från sekretessen mellan myndigheter. Av intresse för vår utredning är de sekretessbrytande reglerna i 1 kap. 5 § och i 14 kap.

3.4 Undantag från sekretessen mellan myndigheter

I 1 kap. 5 § och 14 kap. SekrL finns bestämmelser om att uppgifter i vissa fall kan lämnas ut utan hinder av sekretess. I 14 kap. 1–3 §§ finns generella begränsningar i sekretessen mellan olika myndigheter (eller verksamhetsgrenar). Reglerna gäller också för sådana enskilda organ som enligt 1 kap. 8 och 9 §§ jämföras med myndighet, t.ex. arbetslöshetskassorna.

1 kap. 5 §

Enligt 1 kap. 5 § SekrL utgör sekretess inte hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen innebär att sekretessen kan efterges även om det inte föreligger en uttrycklig uppgiftsskyldighet enligt lag eller förordning. Av förarbetena framgår att paragrafen skall tillämpas restriktivt (prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494). Det är endast när uppgiftslämnande är en nödvändig förutsättning för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra ett visst åliggande som bestämmelsen är tillämplig. Sekretessen får inte efterges enbart för att höja myndighetens effektivitet.

14 kap. 1 §

Enligt 14 kap. 1 § SekrL hindrar inte sekretess att uppgifter lämnas till regeringen eller riksdagen. Vidare får uppgifter lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Uppgiftsskyldigheten måste vara uttrycklig. Det är inte tillräckligt med allmänt hållna föreskrifter mellan myndigheterna för att bryta sekretessen.

Exempel på föreskrifter som bryter sekretess är 2 och 3 §§ förordningen (1980:995) om skyldighet för försäkringskassan att lämna uppgifter till andra myndigheter (uppgiftslämnarförordningen) och 20 kap. 9 § lagen AFL, som reglerar bl.a. statliga och kommunala myndigheters skyldighet att lämna uppgift till bl.a. Försäkringskassan. Ytterligare exempel är 17 kap. 1 § UtL om socialnämnds skyldighet att lämna uppgifter till bl.a. Migrationsverket. En författningsreglerad uppgiftsskyldighet innebär att någon sekre-

tessprövning inte görs. Den prövning som görs avser i stället vilka uppgifter som skall lämnas ut till följd av uppgiftsskyldigheten.

Fakultativa bestämmelser som föreskriver att en myndighet *får* lämna uppgifter till annan innebär inte att sekretessen viker enligt 14 kap. 1 § SekrL. Frågan om uppgifter ändå får lämnas ut till en annan myndighet eller verksamhetsgren får i stället avgöras i varje särskilt fall med tillämpning av bl.a. sekretessbestämmelsernas skaderekvisit och bestämmelsen i 14 kap. 3 § samma lag (Regner m.fl.; *Sekretesslagen. En kommentar* s. 14:10). Som exempel på en sådan bestämmelse kan nämnas 20 kap. 9 a § AFL, enligt vilken Försäkringskassan får lämna ut uppgifter (beträffande sistnämnda bestämmelse se också avsnitt 3.6).

14 kap. 2 §

I 14 kap. 2 § SekrL regleras ytterligare möjligheter att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter. Bestämmelsen är subsidiär till 1 § och möjliggör uppgiftslämnande i vissa särskilt angivna situationer. I lagrummet föreskrivs bl.a. att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiften behövs där för förundersökning eller rättegång eller för omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer.

14 kap. 3 §

Enligt den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § första stycket SekrL får, utöver vad som följer av 1 och 2 §§ i samma kapitel, sekretessbelagd uppgift lämnas till myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Generalklausulen är inte utan undantag. Av andra stycket framgår att om utlämnandet strider mot lag eller förordning får uppgiften inte lämnas ut trots att förutsättningarna i första stycket är uppfyllda. Detsamma gäller om utlämnandet strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av PuL.

Av förarbetena till SekrL framgår att generalklausulen särskilt ger utrymme åt informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med samma sakliga behörighet men med skilda lokala kom-

petensområden eller myndigheter som har närbesläktade funktioner och som båda har rättslig befogenhet att direkt fordra in de utväxlade uppgifterna (a. prop. del A s. 326 f.). Dessa uttalanden tar sikte bl.a. på förhållanden på skatteområdet och närliggande områden (Regner m.fl., a.a. 14:23). Enligt äldre förarbetsuttalanden bör hänsyn tas till om uppgifterna blir sekretessbelagda hos den mottagande myndigheten i samma utsträckning som hos den utlämnande. Vidare anges att det kan finnas särskild anledning att inte lämna ut uppgifter som en enskild person har lämnat i förtroende (a.a. s. 14:26).

Generalklausulen hindrar inte att ett rutinmässigt informationsutbyte sker mellan myndigheter även utan särskild författningsreglering i form av en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning. SekrL bygger dock på att rutinmässigt informationsutbyte i regel skall vara författningsreglerat. I de undantagsfall när rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat men likväl anses tillräckligt motiverat, måste den intresseavvägning som skall göras enligt generalklausulen ske på förhand. Den behöver då inte avse prövning av individuella fall utan kan göras på ett sätt som liknar den som enligt förarbetena skall ske i fråga om massuttag. Vid prövningen av en utlämnandefråga får den utlämnande myndigheten väga den mottagande myndighetens behov av uppgifterna mot det intresse som sekretesskyddet typiskt sett tillgodoser (a. prop. del A s. 327).

14 kap. 4 §

I 14 kap. 4 § SekrL anges att sekretess till skydd för enskild inte gäller i förhållande till den enskilde själv. Den enskilde kan vidare helt eller delvis efterge sekretessen. Det innebär att uppgifter kan lämnas ut sedan den enskilde samtyckt till det. Ett samtycke kan ges i förväg med tanke på en kommande situation. Samtycket får dock inte ges ett så generellt innehåll att den enskilde allmänt förklarar sig avstå från sekretessen hos en viss myndighet eller tjänsteman (a. prop. del A s. 331).

3.5 Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag

Såväl bestämmelserna i TF om allmänna handlingars offentlighet som reglerna i SekrL har varit föremål för en översyn av OSEK. Kommittén överlämnade under år 2001 respektive år 2002 delbetänkandena *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken* (SOU 2001:3) samt *Ordning och reda bland allmänna handlingar* (SOU 2002:97). År 2003 presenterade OSEK huvudbetänkandet *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99) och år 2004 slutbetänkandet *Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete* (SOU 2004:75).

I sitt huvudbetänkande har OSEK föreslagit en ny sekretesslag. Syftet med förslaget är att bibehålla balansen mellan offentlighet och sekretess. Det innebär bl.a. att de detaljerade reglerna om sekretess med olika skaderekvisit skall finnas kvar. Förslaget syftar till att göra sekretesslagen mer användarvänlig med bl.a. fler och kortare kapitel, underrubriker, hänvisningar och kortare paragrafer än den nuvarande lagen. Förslaget innebär att det som huvudregel även fortsättningsvis skall gälla sekretess mellan myndigheter och ibland inom myndigheter. När det gäller sekretessgränserna inom nämnderna i kommuner och landsting föreslår dock OSEK att dessa skall ändras. I stället för att sekretess skall gälla i förhållandet mellan självständiga verksamhetsgrenar föreslås att sekretess inom nämnderna skall gälla i förhållandet mellan verksamheter som är av olika slag. OSEK:s förslag har varit föremål för remissbehandling. I vissa delar har förslaget lett till ändringar i SekrL medan övriga delar, bl.a. förslaget om en ny sekretesslag och ändrade sekretessgränser, fortfarande bereds inom Regeringskansliet.

3.6 Sekretess i Försäkringskassans verksamhet

7 kap. 7 §

Sekretessen i socialförsäkringsärenden regleras i 7 kap. 7 § SekrL. Enligt första stycket gäller sekretess hos Försäkringskassan i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring, allmän pension, arbetsskadeförsäkring eller handikappersättning och vårdbidrag eller om annan jämförbar ekonomisk förmån för enskild, eller om läkarvårdsersättning, ersättning för sjukgymnastik eller särskild sjukförsäkringsavgift, för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som

uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs.

Som vi tidigare angett kan under begreppet personliga förhållanden även falla uppgifter om en persons ekonomi. Sekretess enligt bestämmelsen i första stycket kan således komma att gälla inte bara uppgifter om sjukperioder o.d. utan också exempelvis uppgifter om SGI och om sjukpenningens storlek. Enligt förarbetena torde det dock mera sällan kunna hävdas att det medför men för den enskilde att lämna ut uppgifter om hans eller hennes ekonomi (prop. 1979/80:2 Del A s. 190).

Vid sekretessprövningen enligt lagrummet gäller, som framgår av den återgivna lagtexten, ett rakt skaderekvisit, dvs. en presumtion för offentlighet. Som vi tidigare angett är det vid prövningen avgörande om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som skall skyddas genom bestämmelsen. Av förarbetena framgår att när det gäller t.ex. uppgifter om enskildas sjukskrivningsperioder torde man som regel ha skäl att anta att det är en sådan risk förenad med ett utlämnande att sekretess skall iakttas. Framför allt gäller det när den som begär uppgiften inte vill uppge ändamålet med sin förfrågan eller uppträder anonymt (a. prop. Del A s. 190).

Enligt 7 kap. 7 § fjärde stycket SekrL får uppgift utan hinder av sekretess lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lagstiftningen om allmän försäkring, allmän pension, handikappersättning och vårdbidrag, sjuklön eller särskild sjukförsäkringsavgift. Av 20 kap. 9 a § AFL framgår att uppgifter om ersättning åt enskilda i vissa fall får lämnas ut till försäkringsinrättningar, försäkringsbolag, arbetsgivare och arbetslöshetskassor. Även i 15 kap. 15 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension finns bestämmelser om undantag från sekretessen. I förarbetena anges att undantaget gör det möjligt att lämna ut sådana uppgifter som kan behövas för att beräkna rätt ersättningsbelopp eller för att förhindra fusk eller missbruk av andra förmåner (prop. 1997/98:151 s. 772). I 6 kap. 3 § lagen (1998:702) om garantipension och 8 kap. 10 § lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn finns en hänvisning till 15 kap. 15 § lagen om inkomstgrundande ålderspension. I 22 § lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag finns en hänvisning till 20 kap. 9 a § AFL.

Sekretess gäller även för beslut i socialförsäkringsärenden. Det avgörande skälet härtill är att det finns ett behov av sekretess för uppgifter om enskildas sjukperioder (prop. 1973:188 s. 11 f., jfr

prop. 2000/01:129 s. 27). I socialförsäkringsärenden anses offentlighetsintresset tillgodosett genom avfattningen av skaderekvisitet och genom begränsningen av sekretessen till uppgifter om enskilda personliga förhållanden (prop. 1979/80:2 Del A s. 191).

7 kap. 15 §

Hos Försäkringskassan sker registrering av enskilda personer. För verksamhet som avser registrering av befolkningen är 7 kap. 15 § SekrL tillämplig. Enligt första stycket 1 i paragrafen gäller sekretess i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs. Med uttrycket annan liknande registrering av befolkningen avses t.ex. det automatiserade statliga personadressregistret, SPAR. Även Försäkringskassans register över befolkningen omfattas av bestämmelserna i 7 kap. 15 § (Regner m.fl. a.a. s. 7:76). Sekretess kan då gälla också enligt 7 kap. 7 §. Frågan om utlämnande av uppgifter ur registret måste i sådant fall prövas i första hand enligt sistnämnda paragraf.

Det skaderekvisit som föreskrivs i 7 kap. 15 § innebär att sekretess kan gälla såväl för uppgifter av särskilt ömtålig art som, på grund av speciella omständigheter, för normalt harmlösa uppgifter.

3.7 Sekretess i Skatteverkets beskattningsverksamhet

I avsnittet beskrivs den sekretess som gäller i Skatteverkets verksamhet och som är av betydelse för vårt uppdrag. De bestämmelser vi redogör för är därför de som gäller i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

9 kap. 1 §

Enligt 9 kap. 1 § första stycket SekrL gäller sekretess i myndighetsverksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av

skatt, för uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Motsvarande sekretess gäller i myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt skattedatabaslagen.

Med verksamhet som avser bestämmande av skatt avses bl.a. bestämmande av preliminär skatt, slutlig skatt och mervärdesskatt. Ärenden om kompensation för eller återbetalning av skatt eller anstånd med erläggande av skatt omfattas däremot inte. För dessa typer av ärenden är i stället 9 kap. 2 § SekrL tillämplig.

Med verksamhet som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt avses i första hand taxering för inkomst, förmögenhet och fastighetstaxering. Till sådan verksamhet räknas även vissa dispensärenden och ärenden om förhandsbesked i taxerings- och skattefrågor.

Skattesekretessen enligt 1 § första stycket omfattar inte bara själva taxeringsärendena m.m. utan också t.ex. registerföring och annan verksamhet som har anknytning till förfarandet men saknar ärendekaraktär (prop. 1979/80:2 del A s. 258).

Uttrycket ”förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen” i den återgivna lagtexten i första stycket innebär att den sekretess som gäller hos den registerförande myndigheten blir tillämplig också hos myndigheter som har direktåtkomst, så länge uppgifterna är kvar i registret (databasen). Görs utdrag ur registret (databasen) eller används uppgifter ur det (den) på annat sätt i den direktanslutna myndighetens verksamhet, blir de sekretessbestämmelser som kan finnas för denna verksamhet i stället tillämpliga (jfr Regner m.fl. a.a. 9:58).

De uppgifter som omfattas av sekretessen är uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen omfattar uppgifter om såväl den som är föremål för taxering etc. som tredje man, vars förhållanden är berörda.

Sekretessen är enligt huvudregeln absolut, dvs. något skaderekvisit finns inte. De undantag som gäller i detta avseende saknar intresse för vår utredning. I förarbetena till SekrL angavs i fråga om valet av styrka hos sekretessen på aktuellt område att man måste eftersträva en lämplig avvägning mellan skydds- och offentlighetsintressena (prop. 1979/80:2 del A s. 253 ff.). De skattskyldigas långtgående plikt att lämna uppgifter om sina förhållanden gav skyddsaspekten en särskild tyngd. Man kunde nämligen inte bortse från att det av den stora mängden skattskyldiga skulle upplevas som integritetskränkande att uppgifter i deras självdeklarationer

kom till offentligheten, även om en del av dessa uppgifter i och för sig var av tämligen alldaglig beskaffenhet. Vidare var det klart att ett utlämnande av uppgifter om ett företags affärs- och driftförhållanden ofta kunde medföra skada för företaget. I vissa särskilda typer av skatteärenden var skyddsintresset särskilt uttalat. Insynsintresset kunde tillgodoses genom att man lät processen vid skattedomstol vara offentlig samt att man undantog beslut om taxering och om skatt m.m. från sekretessen.

I paragrafens andra stycke anges att med skatt avses skatt på inkomst och annan direkt skatt samt omsättningsskatt, tull och annan indirekt skatt. Med skatt jämställs bl.a. arbetsgivaravgift, prisregleringsavgift och liknande avgift. Med verksamhet som avser bestämmande av skatt jämställs verksamhet som avser bestämmande av pensionsgrundande inkomst.

Enligt tredje stycket gäller inte sekretessen beslut som innebär att skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms samt beslut som innebär att underlag för bestämmande av skatt fastställs, dock med tre undantag. De beslut som omfattas av sekretess är beslut i ärende om förhandsbesked i taxerings- eller skattefrågor, vissa beslut som har fattats av Forskarskattenämnden samt i viss utsträckning beslut i ärenden om trängselskatt.

I femte stycket finns ytterligare undantag från sekretessen. Där föreskrivs att uppgifter utan hinder av sekretessen får lämnas till enskilda enligt vad som föreskrivs i bl.a. lag om förfarande vid beskattning och skattedatabaslagen.

Det nu anförda innebär att huvuddelen av uppgifterna i beskattningsdatabasen omfattas av absolut sekretess.

9 kap. 2 §

Enligt 9 kap. 2 § SekrL gäller sekretess för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden i tre olika typer av ärenden. Dessa är särskilt ärende om revision eller annan kontroll i fråga om bl.a. skatt, ärende om kompensation för eller återbetalning av skatt samt ärende om anstånd med erläggande av skatt.

Sekretessen enligt paragrafen är som huvudregel absolut.

Sekretessen gäller inte beslut i ärenden om kompensation för eller återbetalning av skatt eller i beslut i ärenden om anstånd med erläggande av skatt.

3.8 Sekretess i Migrationsverkets verksamhet

SekrL innehåller en rad bestämmelser som gäller i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

I 7 kap. 14 § SekrL finns bestämmelser till skydd för utläningar. Med utläning avses såväl utländsk medborgare som statslös. Sekretessskyddet för utläningar är avsett att förhindra att röjande av uppgift om utläning leder till skada som hänger samman med hans eller hennes särskilda förhållanden som utläning (prop. 1979/80:2 Del A s. 208 ff.).

Enligt 7 kap. 14 § första stycket gäller sekretess för uppgift som rör utläning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållande mellan utläningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utläningar. Bestämmelsen tar sikte på varje slag av uppgifter som rör utläningar, oavsett i vilket sammanhang uppgifterna förekommer. Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit. Presumtionen är således för offentlighet. Endast en relativt allvarlig skada, ”övergrepp eller annat allvarligt men”, skall leda till sekretess. Enligt förarbetena kan å andra sidan inte krävas någon högre grad av sannolikhet för sådan skada för att sekretessen skall gälla. Redan en beaktansvärd skaderisk är tillräcklig. Som typexempel på fall där sekretess bör gälla nämns i förarbetena att röjande av uppgifter om politisk flyktning här i landet leder till repressalier mot flyktingen eller hans anhöriga i hemlandet. Utredningar och skäl till beslut i asylärenden som handläggs av Migrationsverket torde inte sällan innehålla sådana uppgifter.

Bestämmelsen i 7 kap 14 § första stycket är tillämplig inom hela den offentliga förvaltningen även om den torde ha sin största betydelse för Migrationsverket, polismyndigheterna och utrikesförvaltningen.

Av 7 kap. 14 § andra stycket framgår att utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utläningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. I verksamhet för kontroll över utläningar gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon närstående till honom eller

henne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. När det gäller verksamhet för kontroll över utlänningar avses inte bara förvaltningsärenden om t.ex. visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, avvísning eller utvisning utan också kontroll-åtgärder eller annan löpande tillsyn (a. prop. Del A s. 210). Uppgift i ärende om arbetstillstånd för utlänning omfattas av sekretess även enligt 8 kap. 2 § SekrL. Av sistnämnda paragraf framgår nämligen att sekretess gäller i ärende om arbetstillstånd för utlänning för uppgift om enskilda affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Bestämmelsen i 7 kap. 14 § andra stycket SekrL tar sikte på enskilda personliga förhållanden och gäller med ett omvänt skaderekvisit. Utgångspunkten är således att uppgifterna omfattas av sekretess. Som exempel på uppgifter som skyddas av bestämmelsen kan nämnas uppgifter om t.ex. hälsotillstånd, religiös och politisk uppfattning. Vid bedömningen av frågan om vilka uppgifter som bör skyddas måste beaktas att uppgifter som i vårt land anses som tämligen harmlösa kan för den som kommer från ett annat land uppfattas som ytterst ömtåliga och sådana att deras röjande skulle kunna få menliga följder för utlänningen eller för hans närstående i hemlandet (jfr a. prop. Del A s. 209). I RÅ 1987 not. 74 och RÅ 1992 not. 49 har sekretess enligt lagrummet ansetts gälla för adressuppgift beträffande utlänning.

Av 7 kap. 14 § andra stycket följer vidare att i fråga om beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden gäller sekretessen endast för uppgifter i skälen.

Som anges i Utlänningsdatautredningens betänkande (SOU 2003:40 s. 255) är paragrafens andra stycke tillämpligt på en stor del av de personuppgifter som Migrationsverket behandlar när myndigheten handlägger utlännings- eller medborgarskapsärenden eller annars uppfyller åligganden enligt UtL. I och med det omvända skaderekvisitet presumeras flertalet personuppgifter som Migrationsverket behandlar i den centrala utlänningsdatabasen (CUD) vara hemliga.

3.9 Sekretess i arbetslöshetskassornas verksamhet

Som tidigare angetts gäller sekretess enligt 1 kap. 3 § SekrL såväl mellan myndigheter som mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet som är att betrakta som självständiga i förhållande till

varandra. Enligt 1 kap. 8 § skall vissa andra organ jämföras med myndigheter och omfattas av SekrL:s bestämmelser. Detta gäller bl.a. arbetslöshetskassor i fråga om prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning.

Av 7 kap. 10 § andra stycket SekrL framgår att sekretess gäller i ärende om arbetslöshetsersättning enligt ALF för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Begreppet personliga förhållanden omfattar, som tidigare nämnts, även enskilds ekonomiska förhållanden och därigenom uppgifter om exempelvis inkomst och dagpenning.

Av förarbetena till 7 kap. 10 § andra stycket framgår att detta stycke avses vara heltäckande och utesluta tillämpning av första stycket, som gäller bl.a. i ärende om arbetsförmedling eller yrkesvägledning (se närmare avsnitt 3.12), när det gäller ärenden om arbetslöshetsersättning (prop. 2000/01:129 s. 85). I doktrinen sägs dock att första stycket synes vara tillämpligt vid sidan av andra stycket, sedan arbetslöshetskassorna blivit omfattade av offentlighetsprincipen och att bestämmelsen i andra stycket är tillämplig i första hand hos arbetslöshetskassorna och AMS (se Regner m. fl. a.a. s. 7:60).

Sekretess enligt 7 kap. 10 § andra stycket gäller med ett rakt skaderekvisit. Presumtionen är således att uppgifter i ärenden om arbetslöshetsersättning är offentliga. Beträffande uppgifter om t.ex. en persons ekonomi, arbetslöshetsperioder eller fackförenings-tillhörighet torde det enligt förarbetena i regel finnas skäl att anta att det är en sådan risk förenad med ett utlämnande att sekretess gäller för uppgiften (prop. 2000/01:129 s. 85). Det gäller särskilt i sådana fall där den som begär att få del av uppgiften inte vill tala om ändamålet med sin förfrågan eller uppträder anonymt. Det anges vara ännu klarare att det kan innebära men för den enskilde om uppgifter om dennes ekonomi, arbetslöshetsperioder eller eventuella fackföreningstillhörighet lämnas ut till en arbetsgivare som överväger att anställa personen i fråga. Uppgifter om medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa torde däremot inte vara sådana uppgifter som det typiskt sett finns anledning anta kan innebära men för den enskilde om de lämnas ut. Vidare torde uppgifter om exempelvis en persons namn, adress och civilstånd i regel betraktas som harmlösa uppgifter som inte omfattas av sekretess (a. prop. s. 52 och 85).

Sekretess enligt 7 kap. 10 § andra stycket gäller även för uppgifter i beslut i ärenden.

3.10 Sekretess i Statens pensionsverks verksamhet

7 kap. 15 § jämförd med 1 b § sekretessförordningen

Som vi beskrivit i avsnitt 3.6 gäller sekretess enligt 7 kap. 15 § SekrL bl.a. i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen. Regeringen har meddelat närmare föreskrifter i detta avseende i 1 b § sekretessförordningen beträffande bl.a. verksamhet som avser SPV:s pensionsregister.

Sekretessen gäller för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs, samt för uppgift i form av fotografisk bild av den enskilde, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men.

9 kap. 28 §

I 9 kap. 28 § SekrL föreskrivs att sekretess gäller i ärende om inkomstgaranti avseende den som har varit riksdagsledamot eller Sveriges företrädare i Europaparlamentet för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs. Dessa ärenden regleras i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter (ersättningslagen) och lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges företrädare i Europaparlamentet (företrädarlagen). Ärenden om utbetalning av inkomstgaranti handläggs av SPV.

En riksdagsledamot eller parlamentsledamot som önskar få inkomstgaranti utbetald till sig är skyldig att lämna SPV vissa uppgifter om bl.a. sina inkomstförhållanden och andra ekonomiska ersättningar som han eller hon har. Sekretessen enligt förevarande bestämmelse avser uppgifter om personliga och ekonomiska förhållanden och gäller med ett rakt skaderekvisit. Presumtionen är således att uppgifterna är offentliga. Flertalet av de uppgifter som

skall lämnas torde vara att betrakta som harmlösa och således kunna lämnas ut (Regner m.fl., a.a. s. 9:70). Som exempel på uppgifter som normalt sett bör betraktas som känsliga och inte lämnas ut har i förarbetena (bet. 2002/2003:KU14 s. 12) nämnts uppgifter om pensionsförsäkringar och arvodesinkomster som är hänförliga till opinionsbildande arbete. Sekretessen gäller inte beslut i ärenden.

Att sekretessen gäller i ärende om inkomstgaranti innebär att den kan gälla bl.a. hos riksdagsförvaltningen och SPV.

3.11 Sekretess i Kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet

I 9 kap. 19 § SekrL finns bestämmelser om sekretess inom KFM:s exekutiva verksamhet för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Av första stycket framgår att paragrafen är tillämplig i bl.a. mål eller ärende angående utsökning och indrivning, dvs. vid all tillämpning av UB och annan verkställighet. Även KFM:s uppgift att företräda staten i allmänna mål enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar samt verksamhet enligt 21 § (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet omfattas av denna sekretess.

Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumptionen är för sekretess.

För vissa uppgifter gäller undantag från sekretessen enligt 9 kap. 19 §. Sekretessen gäller nämligen inte uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten i ett pågående mål, eller i ett avslutat mål, om verkställighet för annan förpliktelse söks inom två år eller om verkställighet tidigare sökts och uppgiften inte är äldre än två år. Ett mål är pågående från det att det kommit in till KFM till dess att det är klart och redovisas tillbaka till sökanden.

Enligt 9 kap. 19 § andra stycket gäller sekretess inte beslut i ett mål eller ärende.

Motsvarande sekretess som den som anges i 9 kap. 19 § första stycket, gäller enligt tredje stycket i myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur utsöknings- och indrivningsdatabasen enligt KFMdbL för uppgift som har tillförts databasen. Detta innebär att sekretessen, med ett omvänt skaderekvisit, även gäller hos de myndigheter som genom direktåtkomst har tillgång till uppgifter i den aktuella databasen så länge uppgifterna behandlas eller

finns kvar i denna (jfr 9 kap. 1 § avseende sekretess för uppgifter i beskattningsdatabasen, avsnitt 3.7). När däremot uttag görs ur databasen eller uppgifter används i den mottagande myndighetens verksamhet blir den sekretessbestämmelse som gäller för den mottagande myndighetens verksamhet i stället tillämplig.

3.12 Sekretess i Arbetsmarknadsstyrelsens och länsarbetsnämndernas verksamheter

Sekretess i ärenden avseende offentlig arbetsförmedling m.m. regleras på två ställen i SekrL. I 7 kap. 10 § finns bestämmelser till skydd för enskildas personliga förhållanden medan sekretessen till skydd för enskildas affärs- och driftförhållanden regleras i 8 kap. 1 §.

7 kap. 10 §

Enligt 7 kap. 10 § första stycket SekrL gäller sekretess i ärende om arbetsförmedling eller yrkesvägledning för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Motsvarande sekretess gäller i ärende om arbetsvård, antagning till arbetsmarknadsutbildning, hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja enskilds anpassning till arbetslivet. Sekretessen gäller dock inte i beslut i ärende.

Sekretessen enligt nämnda bestämmelse gäller således med ett omvänt skaderekvisit. Detta förhållandevis starka sekretesskydd har sin grund i att uppgifter i den traditionella arbetsförmedlingsverksamheten lämnas i en förtroendesituation, där skälen mot offentlighet är starka. De skillnader som finns mellan rena arbetsförmedlingsärenden och de övriga ärendeslag som anges i 7 kap. 10 § har inte ansetts vara så stora att det ansetts motiverat med skilda skaderekvisit även om inslagen av myndighetsutövning och insyn är större i de andra ärenden som anges än i arbetsförmedlingsärenden.

För att tillgodose intresset av allmän insyn i de fall av myndighetsutövning som förekommer i de ärenden som bestämmelsen omfattar föreskrivs att sekretessen inte gäller beslut i ärendet.

8 kap. 1 §

Enligt 8 kap. 1 § SekrL gäller sekretess i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om enskilda affärs- eller driftförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada. Regleringen avser att skydda företag, dvs. företrädesvis arbetsgivaren. Den gäller dock även för arbetssökande eller uppgift om andra enskilda som förekommer i ärenden hos bl.a. AMS och länsarbetsnämnderna. Bestämmelsen avser att skydda enskilda affärs- och driftförhållanden medan den enskildes personliga förhållanden i ärenden av det slag som nämns i bestämmelsen skyddas i 7 kap. 10 §.

Sekretess enligt 8 kap. 1 § gäller med ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumptionen är för sekretess. Uppgifter i beslut är inte undantagna från sekretess.

3.13 Sekretess i kommunernas socialnämnders verksamhet

Enligt 7 kap. 4 § första stycket SekrL gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men.

Av tredje stycket framgår att med socialtjänst jämställs bl.a. ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar. Sekretess enligt den aktuella bestämmelsen gäller därmed för bl.a. Migrationsverkets handläggning av ärenden om bistånd till utlänning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Vid sekretessprövningen enligt bestämmelsen gäller ett omvänt skaderekvisit. Presumptionen är således för sekretess.

3.14 Sekretess i Centrala studiestödsnämndens verksamhet

Bestämmelser om sekretess i CSN:s verksamhet finns, såvitt är av intresse för vår utredning, i 9 kap. 5 § SekrL. Enligt andra stycket detta lagrum gäller sekretess i ärende om studiestöd och i ärende hos CSN om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska

förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Såvitt gäller annat än studiestöd under sjukdom gäller sekretessen inte beslut i ärendet.

3.15 Sekretess i samtliga myndigheters verksamhet

Som framgår av redovisningen av olika sekretessbestämmelser i föregående avsnitt är de flesta primära sekretessbestämmelser bara tillämpliga på en begränsad del av den samhälleliga verksamheten. Det finns dock några sekretessbestämmelser som har ett generellt tillämpningsområde, dvs. som är tillämpliga hos alla myndigheter. Den tidigare beskrivna s.k. utlänningssekretessen enligt 7 kap. 14 § första stycket SekrL är en sådan generell sekretessbestämmelse.

Ytterligare en sådan bestämmelse av intresse för vår utredning återfinns i 7 kap. 16 § SekrL. Sekretess enligt detta lagrum gäller generellt för personuppgift hos en myndighet, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med PuL.

Även 7 kap. 1 § innehåller en sådan generell sekretessbestämmelse. Enligt den gäller sekretess hos myndighet för uppgift som rör enskilds hälsa eller sexualliv, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte för uppgifter i beslut. Sekretessen tillämpas inte heller, om någon annan sekretessbestämmelse som ger ett starkare skydd för uppgiften är tillämplig hos myndigheten. Om en uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1 § även omfattas av sekretess enligt en annan paragraf i SekrL och uppgiften enligt bestämmelse i sistnämnda paragraf i vissa fall får lämnas ut till myndigheter eller till enskilda, skall den bestämmelsen gälla.

Enligt 7 kap. 1 a § gäller vidare sekretess hos myndighet för uppgifter om enskilds bostadsadress, telefonnummer och andra jämförbara uppgifter som kan lämna upplysning om var den enskilde bor eller som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde samt motsvarande uppgifter om närstående till den enskilde, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. I bestämmelsen görs undantag från dess tillämpningsområde för uppgifter i

vissa register m.m. I likhet med vad som gäller för 7 kap. 1 § tillämpas inte heller denna bestämmelse om någon annan sekretessbestämmelse som ger ett starkare skydd för uppgiften är tillämplig hos myndigheten.

3.16 Konkurrens mellan flera sekretessbestämmelser

I vissa fall kan flera olika sekretessbestämmelser vara tillämpliga på samma uppgift. Uppgiften kan t.ex. omfattas både av sekretess enligt en primär sekretessbestämmelse till skydd för ett allmänt intresse och av en primär sekretessbestämmelse till skydd för enskilda intressen. Uppgiften kan därutöver omfattas av sekretess enligt en särskild bestämmelse om överföring av sekretess. När flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på samma uppgift är huvudprincipen att den strängaste sekretessbestämmelsen skall fälla utslaget (prop. 1979/80:2 Del A s. 70). När det gäller viss sekundär sekretess, t.ex. för sådan sekretess som gäller för uppgift hos en domstol, finns det dock undantagsbestämmelser från detta.

4 Behandling av personuppgifter

RF innehåller grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten. I 1 kap. 2 § fjärde stycket RF anges att det allmänna skall värna den enskildes privatliv. Enligt 2 kap. 3 § andra stycket RF skall den enskilde medborgaren i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling. Den närmare omfattningen av skyddet anges i PuL och andra författningar.

Inom en stor del av den offentliga verksamheten finns särskilda registerförfattningar som reglerar behandlingen av personuppgifter. En registerförfattning innebär en specialreglering i förhållande till PuL i syfte att komplettera eller i vissa delar ersätta den. Som framgår av redovisningen i avsnitt 3 innehåller även SekrL bestämmelser till skydd för den personliga integriteten.

I detta avsnitt redogör vi för regler som styr behandlingen av personuppgifter som finns lagrade elektroniskt hos de myndigheter som berörs av vårt uppdrag. Redogörelsen är inte uttömmande utan tar enbart sikte på sådana bestämmelser i PuL och aktuella registerförfattningar som är av särskilt intresse för vårt uppdrag.

4.1 Personuppgiftslagen

4.1.1 Allmänt om lagen

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet) har genomförts i Sverige genom PuL. Lagen trädde i kraft i oktober 1998. I likhet med dataskyddsdirektivet bygger PuL på att själva hanteringen av personuppgifter regleras. Lagen omfattar således formellt även behandlingar som

inte på något sätt kan sägas utgöra intrång i den personliga integriteten. Behandling av personuppgifter som inte sker med stöd av PuL är otillåten.

PuL är teknikoberoende. Den gäller för all behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad. Lagen gäller därutöver för annan behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (5 §).

PuL är mer generell än dataskyddsdirektivet och omfattar även sådan verksamhet som faller utanför gemenskapsrätten.

Lagen syftar till att skydda enskilda personer mot kränkning av den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter på automatiserad väg i datorer eller på manuell väg i register. Som framgår av det anförda gäller de krav som lagen ställer upp vid behandling av uppgifter i alla verksamheter. Av 2 § PuL framgår att om det i annan lag eller i en förordning finns bestämmelser som avviker från PuL, skall dock de bestämmelserna gälla. Särreglering måste stå i överensstämmelse med dataskyddsdirektivet.

Av 3 § PuL framgår att med behandling av personuppgifter avses varje åtgärd som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte. Det innebär att inhämtande och utlämnande av uppgifter från ett register eller databas i en verksamhet till en annan verksamhet är behandling i lagens mening.

Bestämmelserna i PuL tillämpas inte i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF eller yttrandefrihetsgrundlagen (7 § första stycket). Av 8 § framgår vidare att PuL inte får inskränka myndigheternas skyldighet att lämna ut personuppgifter enligt 2 kap. TF.

Den 1 januari 2007 trädde vissa ändringar i PuL i kraft. De syftar till att underlätta den vardagliga behandlingen av personuppgifter i löpande text och annat ostrukturerat material. Vid sådan behandling behöver inte längre flertalet av PuL:s detaljerade hanteringsregler tillämpas. Det som i stället avgör om en sådan behandling är tillåten eller inte är huruvida behandlingen innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet, dvs. en s.k. missbruksmodell skall tillämpas. En viss avkriminalisering infördes också som innebär att gärningar som begås av oaktsamhet av normalgraden inte längre är straffbara.

4.1.2 Närmare om regleringen

Grundläggande krav på behandling av personuppgifter

PuL ställer stora krav på att ändamålsbestämmelserna i de lagar och förordningar som reglerar behandling av personuppgifter i myndigheters verksamhet är utformade på ett sådant sätt att det tydligt framgår för vilka syften uppgifter får behandlas, oavsett om det gäller insamling, användning av uppgifter i den egna verksamheten eller utlämnande av uppgifter till andra. I lagen används beteckningen personuppgiftsansvarig för den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter (3 §).

I 9 § PuL anges vissa grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter. Personuppgifter skall alltid behandlas på ett korrekt och lagligt sätt samt i enlighet med god sed. De skall samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Personuppgifterna får därefter inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in (den s.k. finalitetsprincipen). Det innebär bl.a. att uppgifter inte får lämnas ut till annan om det är oförenligt med de ursprungliga ändamålen. Att ändamålen skall vara särskilda innebär att en alltför allmänt hållen ändamålsbeskrivning inte får godtas. Hur detaljerad ändamålsbeskrivningen måste vara får avgöras i praxis och genom föreskrifter från regeringen och Datainspektionen. Det anses inte oförenligt med de ursprungliga ändamålen att behandla uppgifter för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål. De krav som anges i 9 § innebär vidare att de uppgifter som behandlas skall vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen och att fler personuppgifter inte får behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. De behandlade uppgifterna måste även vara riktiga och, om det är nödvändigt, aktuella. Alla rimliga åtgärder skall vidtas för att rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Personuppgifter får inte bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen.

Det bör nämnas att frågan om hur bestämmelser om behandling av personuppgifter i PuL eller i annan lag förhåller sig till SekrL:s regler har befunnits utgöra ett problem vid rättstillämpningen.

OSEK har i betänkandet *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99 Del 1 s.230 ff.) behandlat frågan hur SekrL:s bestämmelser om uppgiftsutbyte mellan myndigheter förhåller sig till den i PuL uttryckta finalitetsprincipen, dvs. principen om att uppgifter inte får behandlas för ett ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket de samlats in. Enligt OSEK har man i sekretessbestämmelser som reglerar uppgiftsutbyte mellan myndigheter redan tagit hänsyn till integritetsaspekterna. De utlämnanden av personuppgifter till en annan myndighet som sker i överensstämmelse med SekrL är därför, enligt OSEK, att anse som en tillåten behandling enligt PuL:s bestämmelser. Om sekretess hindrar utbytet av uppgifter myndigheter emellan skulle utlämnandet av uppgifterna vara oförenligt med något ändamål för vilket uppgifterna samlades in. Om det däremot inte finns något sekretesshinder, skulle det inte heller kunna vara fråga om någon otillåten behandling. För att undanröja oklarheterna i detta avseende har OSEK föreslagit att det i 2 § PuL skall införas en särskild bestämmelse av innebörd att bestämmelser i den lagen inte hindrar att en myndighet lämnar en personuppgift till en annan myndighet, om utlämnandet sker i överensstämmelse med SekrL. OSEK:s förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

PuL saknar bestämmelser om sättet att lämna ut personuppgifter, dvs. om det sker manuellt eller elektroniskt, t.ex. genom direktåtkomst till elektroniskt lagrad information. Sådana bestämmelser förekommer däremot i lagar och förordningar om behandling av personuppgifter som utförs av myndigheter inom olika verksamhetsområden, dvs. i registerförfattningar.

När behandling av personuppgifter är tillåten

Som ytterligare en generell förutsättning gäller att behandlingen av personuppgifter är tillåten enbart på någon av de grunder som anges i 10 § PuL. Personuppgifter får alltid behandlas om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen. Återkallar den registrerade sitt samtycke får ytterligare personuppgifter om den registrerade inte behandlas. I 10 § redovisas vidare flera situationer då personuppgifter får behandlas trots att samtycke från den registrerade saknas. En förutsättning för detta är dock att behandlingen är nödvändig för ändamålen. Här kan anmärkas att de flesta automatiserade bearbetningar av personuppgifter också kan utföras

manuellt. Nödvändighetskriteriet har av Datalagskommittén tolkats så att personuppgifter får behandlas även i de fall det är faktiskt möjligt att utföra uppgiften på annat sätt, om förfarandet underlättas genom användningen av automatisk databehandling (SOU 1997:39 s. 359).

De i 10 § angivna fallen då personuppgifter får behandlas trots att samtycke från den registrerade saknas är bl.a. följande. Behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra en rättslig skyldighet, en arbetsuppgift av allmänt intresse skall kunna utföras eller den personuppgiftsansvarige eller en tredje man till vilken personuppgifter lämnas ut skall kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning. Ytterligare ett fall är att behandlingen är nödvändig för att ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut skall kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

Förbud mot behandling av känsliga personuppgifter m.m.

PuL innehåller ett principiellt förbud mot att behandla känsliga personuppgifter, 13 §. Samtidigt föreskrivs en rad undantag från detta principiella förbud, 14 §. Lagen innehåller bestämmelser om särskilda restriktioner för behandling av uppgifter om lagöverträdelse m.m. samt personnummer, 21 och 22 §§.

Information m.m.

PuL innehåller bestämmelser som tryggar den registrerades rätt att dels kontrollera behandling av personuppgifter om honom eller henne, dels begära rättelse av personuppgifter som har behandlats felaktigt.

Enligt 23 § skall den personuppgiftsansvarige självant lämna den registrerade information rörande behandlingen, när uppgifter om en person samlas in från denne själv. Har uppgifterna samlats in från en annan källa skall den registrerade enligt 24 § informeras när uppgifterna registreras eller, om avsikten med behandlingen är att lämna ut uppgifterna till tredje man, när uppgifterna lämnas ut för

första gången. Information enligt 24 § behöver inte lämnas om det finns bestämmelser om registrerandet eller utlämnandet av personuppgifterna i en lag eller någon annan författning. Information behöver inte heller lämnas om detta visar sig vara omöjligt eller skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats. Om uppgifterna används för att vidta åtgärder som rör den registrerade, skall dock information lämnas senast i samband med att så sker.

Den information som skall lämnas skall omfatta uppgifter om vem som är personuppgiftsansvarig, ändamålet med behandlingen samt all övrig information som behövs för att den registrerade skall kunna ta till vara sina rättigheter i samband med behandlingen, såsom information om mottagarna av uppgifterna, skyldighet att lämna uppgifter och rätten att ansöka om information och få rättelse. Information behöver dock inte lämnas om sådant som den registrerade redan känner till.

Den personuppgiftsansvarige är enligt 26 § skyldig att efter ansökan, en gång per år, gratis lämna besked om personuppgifter som rör sökanden behandlas eller inte. Behandlas sådana uppgifter skall skriftlig information lämnas också om ändamålet med behandlingen, vilka uppgifter som behandlas, varifrån dessa kommer och till vem de lämnas ut. Information behöver dock inte lämnas om personuppgifter i löpande text som inte fått sin slutliga utformning när ansökan gjordes eller som utgör minnesanteckning eller liknande. Detta gäller dock inte om uppgifterna har lämnats ut till tredje man eller om uppgifterna behandlas enbart för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål eller, när det gäller löpande text som inte fått sin slutliga utformning, om uppgifterna har behandlats under längre tid än ett år.

Bestämmelserna om informationsskyldighet gäller inte om sekretess eller tystnadsplikt för uppgifterna är föreskriven i förhållande till den registrerade.

PuL innehåller bl.a. regler om rättelse, säkerhet vid behandling, överföring av personuppgifter till tredje land, Datainspektionens befogenheter som tillsynsmyndighet samt sanktioner.

Enligt 36 § PuL omfattas all behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad av anmälningsskyldighet. Den personuppgiftsansvarige skall göra en skriftlig anmälan till Datainspektionen innan en sådan behandling eller en serie av sådana behandlingar med samma eller liknande ändamål genomförs. Från anmälningsskyldigheten finns omfattande undantag. Av 37 § framgår att anmälan inte behöver göras om den personuppgiftsansvarige

till Datainspektionen har anmält att ett personuppgiftsombud har utsetts och vem det är. Enligt 36 § tredje stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (Datainspektionen) meddela föreskrifter om undantag från anmälningskyldigheten för sådana typer av behandlingar som sannolikt inte kommer att leda till otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Sådana undantag föreskrivs i 3–5 §§ personuppgiftsförordningen (1998:1191) och i 4 och 5 §§ Datainspektionens föreskrifter (DIFS 1998:2; omtryckt DIFS 2001:1). Undantag görs bl.a. för behandling av personuppgifter som utförs till följd av myndighets skyldighet enligt 2 kap. TF att lämna ut allmän handling samt för behandling av personuppgifter som i övrigt regleras genom särskilda föreskrifter i lag eller förordning. Detta innebär att anmälningskyldigheten inte gäller för behandling av personuppgifter som framgår av särskild registerförfattning.

4.2 Behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

4.2.1 Allmänt om registerförfattningarna och deras tillämpningsområde

Försäkringskassan hanterar stora mängder uppgifter om nästan hela landets befolkning. Uppgifterna hämtas in dels från de enskilda själva, dels från andra myndigheter och organ. Uppgifterna behandlas i register som används för att handlägga socialförsäkringsförmåner.

Det finns ett tjugotal s.k. socialförsäkringsregister som tillsammans utgör socialförsäkringsdatabasen.

Behandlingen av personuppgifter inom Försäkringskassans verksamhet regleras i SofdL och SofdF. Lagen och förordningen är komplement till PuL.

Enligt 1 § SofdL tillämpas lagen vid behandling av personuppgifter i verksamhet som gäller socialförsäkringsförmåner samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan eller Premiepensionsmyndigheten (socialförsäkringens administration). Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifter ingår i eller är avsedda att ingå i

en strukturerad samling av uppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

I 4 § SofdL föreskrivs att den samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamhet som avses i 1 § utgör socialförsäkringsdatabasen.

Av 5 § framgår att PuL gäller vid behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration, om inte annat följer av SofdL eller föreskrifter som meddelas med stöd av denna lag eller av PuL.

4.2.2 Ändamål med behandlingen

Ändamålen med behandlingen av personuppgifter är i den aktuella registerlagen indelade i primära (7 §) och sekundära (8 §) ändamål.

De primära ändamålen avser behandling av personuppgifter för tillgodoseende av de behov som finns inom socialförsäkringens administration. Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten får således i sin verksamhet behandla personuppgifter om det är nödvändigt bl.a. för att tillgodose behov av underlag som krävs för att den registrerades eller annans rättigheter eller skyldigheter i fråga om förmåner och ersättningar som nämns i 1 § skall kunna bedömas eller fastställas (7 § punkten 2) samt för att handlägga ärenden (7 § punkten 4).

När det gäller ändamålet under punkten 2, dvs. tillgodoseende av underlag för bedömning av rättigheter och skyldigheter, angav regeringen i förarbetena (prop. 2002/03:135 s. 63 f.) att handläggning av ärenden naturligtvis kan förekomma först när ett ärende anhängiggjorts. Regeringen pekade dock på att det ofta är nödvändigt att företa vissa behandlingar av personuppgifter hos exempelvis Försäkringskassan även utan att ett ärende aktualiserats i egentlig mening. Ett exempel är sådan registrering och uppdatering av uppgifter om identitet, födelsenummer, adress, folkbokföringsort m.m. som sker utan att ett ärende anhängiggjorts och som är nödvändig för att handläggningen av vissa tillkommande ärenden skall kunna ske på ett rättssäkert och rationellt sätt. I sammanhanget nämnde regeringen barnbidragen, som regelmässigt utan föregående ansökan utbetalas enbart på grundval av uppgifter som inhämtas automatiskt från folkbokföringen. Enligt regeringen förutsätter detta att behandling av personuppgifter kan ske hos Försäkringskassan utan att ett ärende inletts. Ett annat fall

när behandling av personuppgifter aktualiseras utan att ett ärende finns anhängigt är riktade informationsinsatser avseende försäkrade vars förhållanden är sådana att ett ärende rörande dem kan tänkas bli aktualiserat inom en nära förestående framtid, t.ex. information om de pensionsvillkor som kommer att gälla vid en framtida pensionering. Vidare förekommer inom socialförsäkringssystemet en avsevärd mängd materiella bestämmelser om fastställande av rätten till förmåner respektive beräkning av förmånens storlek m.m. som förutsätter registrering av personuppgifter under en längre eller kortare tid innan ett egentligt ärende eventuellt anhängiggörs. I många fall är det så att en registrering måste ske utan att man med säkerhet kan säga att ett ärende kommer att anhängiggöras. Regeringen pekade vidare på att det mest omfattande insamlandet av personuppgifter sker för ålderspensionssystemet, som förutsätter registrering av uppgifter om inkomster, familjeförhållanden m.m. under mycket lång tid och i vissa fall under en individs hela vuxna liv. Den övervägande delen av uppgifterna kan vidare i händelse av dödsfall komma att behövas vid fastställande av efterlevandeförmåner till andra än den registrerade själv. Regeringen framhöll att personuppgifter som registreras i anledning av ett ärende, exempelvis en uppgift om SGI i ett sjukpenningärende, måste i ett stort antal fall kunna användas i efterkommande ärenden avseende samma eller andra förmånslag. Regeringen ansåg att dessa typer av behandlingar, dvs. insamlandet av personuppgifter som är nödvändiga för att den registrerades eller andra personers rättigheter i fråga om socialförsäkringsförmåner skall kunna bedömas eller fastställas, har en sådan omfattning att de bör omfattas av ett särskilt ändamål i lagen.

De sekundära ändamålen behandlas i 8 §. Dessa ändamål avser utlämnande av personuppgifter från myndigheter inom socialförsäkringens administration. I 8 § första stycket anges de ändamål som omfattar utlämnande av personuppgifter till organ utanför socialförsäkringens administration som har direktåtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen. Bestämmelsen innehåller tre punkter och avser utlämnande av personuppgifter till CSN, arbetslöshetskassorna, SPV och de för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner. Av 8 § första stycket 1 framgår att personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 7 § också får behandlas av Försäkringskassan för tillhandahållande av information som behövs som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd åt

enskilda i den verksamhet som bedrivs av CSN och arbetslöshetskassorna.

I 8 § andra stycket föreskrivs de ändamål som avser utlämnande till andra organ än de som har direktåtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen. Det anges att Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten även får behandla personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 7 § för att tillhandahålla information utanför den egna myndigheten på grund av bl.a. sådan bestämmelse om skyldighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter som avses i 14 kap. 1 § andra meningen SekrL och sådant medgivande att lämna ut uppgifter som följer av särskilda bestämmelser i lag eller förordning.

4.2.3 Uppgifter som får behandlas och elektroniskt uppgiftsutlämnande

SofdF innehåller närmare föreskrifter om den behandling av personuppgifter som omfattas av SofL. I förordningen anges bl.a. detaljerat vilka personuppgifter som får behandlas i socialförsäkringsdatabasen (2 §) samt de uppgifter som omfattas av den direktåtkomst som vissa myndigheter och organ har enligt SofdL (3–5 §§ förordningen). Uppgifter som anges i 2 § förordningen är bl.a. uppgifter om kön, civilstånd, studiemedel och andra ekonomiska förhållanden, uppgifter i och formerna för ansökningar eller anmälningar samt uppgifter om tidpunkter, tidsperioder och belopp dels för ersättningar, dels för ersättningsgrundande förhållanden, i ärenden.

I 17–20 §§ SofdL återfinns bestämmelser om direktåtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen. Vi återkommer i avsnitt 5 till begreppet direktåtkomst och dess innebörd.

Enligt 17 § är direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen tillåten endast i den utsträckning som anges i lag eller förordning. I 18–20 §§ föreskrivs vilka myndigheter och organ som får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen samt under vilka förutsättningar direktåtkomst får förekomma. När det gäller direktåtkomst för CSN och arbetslöshetskassorna anges att regeringen meddelar föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomsten får omfatta.

SofdL innehåller bestämmelser om utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling som tar sikte även på svenska myndigheter. Enligt 21 § får personuppgifter i socialför-

säkringsdatabasen som får lämnas ut till den registrerade lämnas ut till denne på medium för automatiserad behandling. Personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen får i övrigt lämnas ut på medium för automatiserad behandling endast om det behövs för något av de ändamål som anges i 8 §, dvs. de sekundära ändamålen.

4.2.4 Information till den registrerade

Av 5 § SofdL följer att bestämmelserna i PuL om information till den registrerade är tillämpliga vid behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration, dock med den begränsningen att uppgifter i handlingar som kommit in i ett ärende eller upprättats i ett ärende inte behöver tas med i information enligt 26 § PuL om den registrerade tagit del av handlingens innehåll (se 27 § SofdL).

4.3 Behandling av personuppgifter inom Skatteverkets beskattningsverksamhet

4.3.1 Allmänt om registerförfattningarna och deras tillämpningsområde

Skatteverkets behandling av uppgifter i beskattningsdatabasen regleras i skattedatabaslagen och skattedatabasförordningen.

I 1 kap. 1 § skattedatabaslagen anges att lagen tillämpas vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Enligt 1 kap. 2 § lagen gäller PuL, om inte annat följer av 1 kap. 3 § eller av 3 kap. skattedatabaslagen.

I 1 kap. 3 § sistnämnda lag hänvisas i vissa delar till PuL, bl.a. till 9 § som innehåller krav på att personuppgifter bara får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål samt att uppgifterna inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in.

Enligt 2 kap. 1 § skattedatabaslagen skall det i beskattningsverksamheten finnas en samling uppgifter som med hjälp av auto-

matiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4 och 5 §§ angivna ändamålen (beskattningsdatabasen).

4.3.2 Ändamål med behandlingen

I 1 kap. 4 § skattedatabaslagen anges beskattningsdatabasens primära ändamål. Bestämmelsen är så utformad att i stort sett hela Skatteverkets verksamhet inom beskattningsområdet omfattas av ändamålsbeskrivningen. Denna omfattar bl.a. information som behövs hos Skatteverket för fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter (punkten 1) och bestämmande av pensionsgrundande inkomst (punkten 2).

I 1 kap. 5 § skattedatabaslagen anges de ändamål för vilka uppgifter får tillhandahållas för verksamheter utanför Skatteverket. Dessa är mer begränsade än ändamålen enligt 1 kap. 4 §. Enligt 5 § får uppgifter behandlas för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket bl.a. för att utgöra underlag för beslut och kontroll av bidrag och andra stöd (punkten 3), för pensionsberäkning (punkten 4) och för tillsyn och kontroll samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning (punkten 5).

4.3.3 Uppgifter som får behandlas och elektroniskt uppgiftsutlämnande

Uppgifter som får behandlas

Beskattningsdatabasen får enligt 2 kap. 3 § skattedatabaslagen innehålla uppgifter om en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden (punkten 1). Här avses t.ex. person- eller samordningsnummer, folkbokföringsort och hemadress. Likartade uppgifter som under punkten 1 får registreras avseende juridiska personer (punkten 2). Det kan vara fråga om organisationsnummer, juridisk form, firmatecknare samt adressuppgifter. Vidare får databasen innehålla uppgifter om registrering för skatter och avgifter och underlag för fastställande av skatter och avgifter (punkterna 3 och 4). Med uppgifter om registrering för skatter eller avgifter avses bl.a. uppgifter om att någon är registrerad för mervärdesskatt eller som arbetsgivare och andra

grundläggande uppgifter om skattskyldighet. Med underlag för fastställande av skatter och avgifter avses t.ex. uppgifter som lämnas i deklARATIONER om inkomst och förmögenheter eller kontrolluppgifter från arbetsgivare. Vidare får databasen innehålla uppgifter om bestämmande av skatter och avgifter (punkten 5). Härmed avses bl.a. uppgifter om inbetald preliminär skatt och socialavgifter, fastställd slutlig skatt för inkomst av tjänst eller kapital. Registret får därutöver bl.a. innehålla yrkanden och grunder i ett ärende, beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende (punkterna 9 och 10).

Ytterligare preciseringar av vilka uppgifter som får behandlas enligt 2 kap. 3 § skattedatabaslagen har meddelats genom föreskrifter från dåvarande RSV (RSFS 2002:13).

Elektroniskt uppgiftsutlämnande

Bestämmelser som reglerar tillgången till uppgifterna i beskattningsdatabasen finns i skattedatabaslagen, skattedatabasförordningen och i SekrL.

I förarbetena till den lag som föregick skattedatabaslagen, skatteregisterlagen (1980:343), ansåg regeringen (prop. 1979/80:146 s. 26 f.) att utgångspunkten för utbyte av uppgifter mellan skatteområdet och annat verksamhetsområde bör vara att de enskilda medborgarna bör kunna utgå från att uppgifter av känslig natur som lämnas för viss verksamhet inte används också för annan verksamhet. Det framhölls att ett uppgiftsutbyte i sådana fall skulle av många kunna upplevas som otillbörligt. Regeringen pekade å andra sidan på att det måste beaktas dels att informationsutbyte mellan myndigheter kan minska den enskildes uppgiftslämnande och statsförvaltningens kostnader, dels att sådant utbyte kan möjliggöra angelägna kontroller. Vid den intresseavvägning som således måste ske bör man, enligt regeringen, inte tillåta uppgiftsutbyte i andra fall än då intresset av utlämnande klart bedöms överväga risken för otillbörligt integritetsintrång. Av betydelse är bl.a. frågan hur pass nära de ifrågavarande verksamhetsområdena ligger varandra, i vilken mån uppgifterna är sekretesskyddade hos den mottagande myndigheten samt om det finns möjlighet att i förväg underrätta de enskilda om uppgiftsutbytet.

I motiven till skattedatabaslagen uttalade regeringen bl.a. följande när det gäller myndigheters inhämtande av uppgifter från andra myndigheters register (prop. 2000/01:33 s. 111 f.):

En utgångspunkt bör vara att myndigheter skall kunna utnyttja automatiserade förfaranden i sin ärendehantering i största möjliga omfattning, dock under förutsättning att behandlingen av personuppgifter inte medför risk för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet. För myndigheter finns vanligtvis särskilda författningar som reglerar vilka automatiserade register eller andra personuppgiftssamlingar som får föras av myndigheten eller annars på vilket sätt personuppgifter får behandlas. I dessa författningar regleras även ändamålen med behandlingen. En myndighet som tar emot uppgifter från andra myndigheter har vanligen inte rättsligt stöd för att behandla uppgifterna annat än i enlighet med de för myndigheten gällande författningarna. Någon risk för att mottagande myndigheter skall behandla personuppgifter som hämtas in på medium för automatiserad behandling på ett sätt som inte är avsett torde inte finnas. Under förutsättning att den utlämnande myndigheten har möjlighet att avgöra vilka uppgifter som skall lämnas ut saknas det därför enligt regeringens mening anledning att reglera när uppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling. Det finns med andra ord inte några bärande skäl för att i informationsutbytet mellan myndigheter skilja på utlämnande som görs på papper och utlämnande som sker elektroniskt. Om en myndighet får eller skall lämna ut uppgifter till annan myndighet, t.ex. med stöd av sekretesslagen eller andra författningar, bör det således vara upp till myndigheterna att avgöra på vilket sätt det skall göras. Någon reglering av möjligheterna för myndigheterna att lämna ut uppgifter till andra myndigheter på medium för automatiserad behandling behövs inte. Med myndighet avses, förutom statliga myndigheter på såväl central som lokal nivå, också länsstyrelserna, de allmänna försäkringskassorna samt kommunala nämnder av olika slag.

De fall där Skatteverket, på medium för automatiserad behandling, lämnar ut uppgifter eller handlingar ur beskattningsdatabasen till en annan myndighet, har det alltså inte – i motsats till vad som gäller för behandlingen inom socialförsäkringens administration (avsnitt 4.2.3 jfr också avsnitt 5.2.1) – ansetts erforderligt att författningsreglera ens i förordning eller myndighetsföreskrifter.

När det gäller frågan om vilka myndigheter (inklusive verksamhetsgrenar) som får ha direktåtkomst till beskattningsdatabasen har det däremot ansetts krävas en uttömmande uppräknings i lag, 2 kap. 7 och 8 §§ skattedatabaslagen. Där anges också vilka uppgifter i 2 kap. 3 § som får göras tillgängliga för respektive myndighet genom direktåtkomst samt regleras närmare vilka per-

soner respektive myndighets direktåtkomst får avse. Av uppräkningsen i 2 kap. 7 och 8 §§ framgår att det, förutom Skatteverket, enbart är KFM och Tullverket som får ha direktåtkomst till beskattningsdatabasen.

I 2 kap. 7 § andra stycket och 8 § tredje stycket skattedatabaslagen föreskrivs att regeringen meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomst enligt respektive paragraf får omfatta. Av förarbetena till lagen framgår att det inte är fråga om en delegationsregel utan om en informationsregel (prop. 2000/01:33 s. 208 och s. 350). Regeringen har inte meddelat några sådana föreskrifter.

4.3.4 Information till den registrerade

Enligt 3 kap. 1 § skattedatabaslagen gäller vid tillämpningen av lagen bestämmelserna om information till den registrerade enligt 23 och 25–27 §§ PuL (se avsnitt 4.1.2). Av 3 kap. 2 § följer dock att information som skall lämnas enligt 26 § PuL inte behöver omfatta uppgift i handling som har kommit in i ett ärende eller handling som upprättats i ett ärende, om den enskilde har tagit del av handlingens innehåll.

4.4 Behandling av personuppgifter inom Migrationsverkets verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen

Den centrala databasen inom Migrationsverket är den centrala utlänningsdatabasen, CUD. CUD är ett verksamhetsstödjande ärendehanteringssystem som drivs med stöd av PuL och förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. I CUD finns en mängd personuppgifter om alla utlänningar som har sökt eller söker svenskt medborgarskap eller tillstånd att besöka, bo, arbeta eller studera i Sverige. Därutöver finns personuppgifter om bl.a. de utlänningar som har ansökt om uppehålls- eller arbetstillstånd m.m. men som har fått avslag på sina ansökningar.

4.4.1 Gällande bestämmelser

Förordningen om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen trädde i kraft i oktober 2001 och gäller utöver PuL (1 § förordningen).

Förordningen gäller endast vid automatiserad behandling av personuppgifter i register. Den omfattar behandling av personuppgifter som företas av bl.a. Migrationsverkets, polismyndigheternas och utlandsmyndigheternas verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Med sådan verksamhet avses enligt förordningen bl.a. verksamhet som gäller utlänningars vistelse i och avlägsnande från landet, verksamhet som gäller utlänningars rätt att arbeta i landet, mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar samt verksamhet som avser förvärv, förlust eller bibehållande av svenskt medborgarskap.

Enligt förordningen får myndigheterna föra automatiserade verksamhetsregister för ändamålen författningsreglerad handläggning av ärenden och underrättelseskyldighet (3 §). I förordningen specificeras de uppgifter som får behandlas i ett verksamhetsregister. Sådana känsliga personuppgifter som anges i 13 § PuL får behandlas endast om uppgifterna är oundgängligen nödvändiga för ändamålen handläggning av ärenden respektive fullgörande av underrättelseskyldighet.

De övriga myndigheter som tillämpar förordningen får ha direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister (6 §). Myndigheternas direktåtkomst skall begränsas till att endast avse personuppgifter som en tjänsteman oundgängligen behöver föra att fullgöra sina arbetsuppgifter i verksamhet enligt utlännings- eller medborgarskapslagstiftningen.

Utöver verksamhetsregister följer av den aktuella förordningen att Migrationsverket även får föra automatiserade rättsfallsregister, fingeravtrycksregister samt landinformationsregister.

Förordningen innehåller inga särskilda bestämmelser om information till den registrerade, varför PuL:s bestämmelser i detta avseende är tillämpliga.

4.4.2 Utlänningsdatautredningens förslag till nya registerförfattningar

Utlänningsdatautredningen har i betänkandet *Utlänningsdatalag* (SOU 2003:40) föreslagit att behandlingen av personuppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen författningsregleras i en lag som är anpassad till PuL och dataskyddsdirektivet. Lagen föreslås få namnet utlänningsdatalagen. Lagen ersätter den ovan redovisade förordningen om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Utredningen har även lämnat förslag om en förordning, utlänningsdataförordningen. Utredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Allmänt om förslaget samt dess tillämpningsområde

Enligt förslaget skall lagen tillämpas vid behandling av uppgifter i bl.a. Regeringskansliets, Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet som gäller exempelvis utlänningars inresa i Sverige eller i en stat som ingår i EU eller i en stat som är ansluten till EES, vistelse eller arbete i Sverige samt utresa från Sverige. Lagen skall vidare tillämpas i sådan verksamhet hos myndigheterna som gäller t.ex. mottagande av asylsökande och andra utlänningar, svenskt medborgarskap, och bosättning av utlänningar.

Lagen skall gälla endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Enligt 3 § i förslaget till utlänningsdatalag gäller PuL för behandlingen om inte annat följer av den föreslagna lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag eller annars av 2 § PuL.

Ändamålen med behandlingen

I 5–8 §§ i förslaget till utlänningsdatalag regleras när behandling av personuppgifter är tillåten. Personuppgifter får, enligt förslaget, samlas in och fortsättningsvis behandlas bara om det är nödvändigt för vissa ändamål. Ändamålen anges konkret i lagen. En personuppgift presumeras vara insamlad för samtliga dessa ändamål. De föreslagna ändamålen avser bl.a. handläggning av ärenden eller en

myndighets biträde i sådana ärenden samt uppgiftsutlämnande som sker med stöd av lag eller förordning (5 § 1 och 4).

Uppgifter som får behandlas och elektroniskt uppgiftsutlämnande

Enligt 6 § i förslaget till utlänningsdatalag skall känsliga personuppgifter som anges i 13 § PuL få behandlas om uppgifterna är oundgängligen nödvändiga för syftet med behandlingen.

Utlänningsdatautredningen har gjort den bedömningen att det i lagen inte behövs någon regel som tillåter eller förbjuder att personuppgifter skall få lämnas ut till en svensk myndighet på medium för automatiserad behandling.

I lagen föreslås bestämmelser som uttömmande reglerar när personuppgifter får lämnas ut genom direktåtkomst (11 och 12 §§). Enligt förslaget skall Regeringskansliet, dåvarande Utlänningsnämnden, Integrationsverket, Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna samt utlandsmyndigheterna för ändamålet ärendehandläggning få ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas automatiserat av Migrationsverket för samma ändamål. Några av de nämnda myndigheterna skall även få direktåtkomst för ytterligare något ändamål. Annan direktåtkomst än den redovisade skall enligt förslaget inte vara tillåten.

Utlänningsdatautredningen har övervägt en direktåtkomst även för CSN på grund av att Migrationsverket har en författningsreglerad skyldighet att lämna vissa uppgifter till CSN. Utlänningsdatautredningens bedömning var att CSN inte skall medges direktåtkomst (se SOU 2003:40 s. 204 f.). Enligt utredningen är det mindre lämpligt att sprida integritetskänsliga uppgifter genom direktåtkomst till en mottagande myndighet som behandlar uppgifterna för andra ändamål än de för vilka uppgifterna ursprungligen har samlats in. Utredningen pekade även på att CSN:s behandling i huvudsak styrs av PuL:s bestämmelser, eftersom särskild registerlagstiftning saknas för behandlingen av personuppgifter i CSN:s verksamhet. Mot bakgrund av det anförda ansåg utredningen att CSN:s direktåtkomst kan medföra en försämring av de enskildas integritetsskydd jämfört med om uppgifterna lämnas ut på annat sätt. Utlänningsutredningen angav att det också bör vägas in att CSN:s behov av uppgifter om utlänningar, som omfattas av nämndens handläggning, utan alltför mycket merarbete torde kunna tillgodoses på annat sätt än genom direktåtkomst. Som ytterligare

skäl mot att tillåta direktåtkomst för CSN pekade utredningen på att de tillgängliga uppgifterna inte får ett lika gott sekretesskydd hos CSN som hos Migrationsverket. Ett rakt skaderekvisit gäller nämligen hos CSN för samma uppgifter som hos Migrationsverket presumeras vara sekretessbelagda enligt ett omvänt skaderekvisit (jfr 9 kap. 5 § andra stycket och 7 kap. 14 § andra stycket SekrL). Utlänningsdatautredningen påpekade att det förhållandet att CSN inte skall medges direktåtkomst enligt utlänningsdatalagen inte hindrar att Migrationsverket lämnar ut personuppgifterna till CSN på medium för automatiserad behandling.

Enligt 19 § i förslaget till utlänningsdatalag meddelar regeringen föreskrifter som innebär begränsningar, utöver vad som följer av lagen, av bl.a. vilken direktåtkomst som får förekomma. I 7 och 8 §§ i förslaget till utlänningsdataförordning finns i enlighet med detta kompletterande bestämmelser om vilka personuppgifter som direktåtkomsten avser.

Information till den registrerade

Enligt Utlänningsdatautredningens förslag skall 23–27 §§ PuL om information till den registrerade gälla även när personuppgifter behandlas i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Några förslag om ytterligare bestämmelser om sådan information har därför inte lämnats.

4.5 Behandling av personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

4.5.1 Allmänt om registerförfattningarna och deras tillämpningsområde

KFM:s behandling av personuppgifter i dess databaser, däribland utsoknings- och indrivningsdatabsen, regleras i KFMdbL och KFMdbF.

I 1 kap. KFMdbL finns vissa gemensamma bestämmelser som rör behandling av myndighetens databaser. De olika databaserna har där reglerats särskilt i fråga om ändamål, vilka uppgifter som får behandlas samt gallring. Därutöver finns gemensamma bestämmelser om bl.a. direktåtkomst och sökbegrepp.

Motsvarande bestämmelser som beskrivits i avsnitt 4.3.1 avseende Skatteverkets behandling av personuppgifter i beskattningsdatabasen finns i KFMdbL. Sistnämnda lag hänvisar på samma sätt som skattedatabaslagen i vissa delar till PuL. Även i detta fall avser hänvisningen bl. a. 9 § PuL som innehåller krav på att personuppgifter bara får samlas in för särskilda uttryckligt angivna och berättigade ändamål samt att uppgifterna inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in.

Enligt 2 kap. 1 § KFMdbL skall det i verksamhet med utsökning och indrivning finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 2 och 3 §§ angivna ändamålen, utsöknings- och indrivningsdatabasen.

4.5.2 Ändamål med behandlingen

I 2 kap. 2 § KFMdbL anges för vilka primära ändamål som uppgifter får behandlas i utsöknings- och indrivningsdatabasen. Enligt bestämmelsen får uppgifter behandlas för tillhandahållande av information som behövs i Skatteverkets och KFM:s verksamhet för bl.a. verkställighet eller annan åtgärd som särskilt åligger KFM enligt UB eller annan författning.

Av 2 kap. 3 § framgår för vilka sekundära ändamål, dvs. för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket och KFM, som uppgifter får behandlas i databasen. I de utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten mellan myndigheter som vi överväger är KFM mottagare av uppgifter från andra myndigheter och det är fråga om uppgifter som behövs i KFM:s verksamhet. Vi går därför inte närmare in på de sekundära ändamålen.

4.5.3 Uppgifter som får behandlas och elektroniskt uppgiftsutlämnande

I utsöknings- och indrivningsdatabasen får i huvudsak uppgifter behandlas om personer som omfattas av verksamhet som avses med de primära ändamålen (2 kap. 4 § jfr med 2 § 1–5 KFMdbL).

Av 2 kap. 5 § första stycket framgår att för de ändamål som anges i 2 § får i databasen uppgifter behandlas om bl.a. en fysisk

persons identitet, bosättning och familjeförhållande, en enskilds ekonomiska förhållanden samt om egendom som berörs i ett mål.

Enligt 2 kap. 5 § andra stycket meddelar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i databasen enligt första stycket.

I 2 § KFMdbF föreskrivs vilka uppgifter som får behandlas i utsköknings- och indrivningsdatabasen beträffande personer som avses i 2 kap. 4 § KFMdbL. De uppgifter som får behandlas är bl.a. uppgifter om inkomster och skuldbelopp, uppgifter om förhör eller annan åtgärd som beslutats eller vidtagits för efterforskning av tillgångar samt övriga uppgifter som behövs för den verksamhet vars ändamål anges 2 kap. 2 § KFMdbL.

På samma sätt som beskrivits i fråga om beskattningsdatabasen har det i fråga om utlämnande av uppgifter i de databaser som finns inom KFM:s verksamhet, inte ansetts erforderligt med bestämmelser som reglerar i vilka fall uppgifter får lämnas ut till annan myndighet på medium för automatiserad behandling. Om KFM får eller skall lämna ut uppgifter till annan myndighet, t.ex. med stöd av SekrL eller andra författningar, är det således upp till KFM att avgöra på vilket sätt det skall göras.

När det däremot gäller uppgiftsutlämnande till enskild på medium för automatiserad behandling regleras detta, i likhet med vad som gäller för Skatteverkets behandling av uppgifter inom beskattningsverksamheten, särskilt. Således föreskrivs i 2 kap. 25 § KFMdbL att uppgifter i en databas får lämnas ut till en enskild på sådant medium endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det. Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i 11–17 §§ KFMdbF.

Av 2 kap. 26 och 27 §§ KFMdbL framgår att Skatteverket, Tullverket och Säkerhetspolisen får ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 5 § 1–7. Det innebär att dessa myndigheter får ha direktåtkomst till vissa uppgifter i utsköknings- och indrivningsdatabasen. Åtkomsten avser dock inte elektroniska handlingar eller de uppgifter rörande brott som får registreras i utsköknings- och indrivningsdatabasen (prop. 2000/01:33 s. 173 f.). I andra stycket anges att regeringen meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomsten enligt första stycket får omfatta. Några sådana föreskrifter har hittills inte meddelats. Däremot har bestämmelser om uppgiftsskyldighet i förhållande till Tullverket, Säkerhetspolisen och Skatteverket införts i 7–8 §§ KFMdbF.

4.5.4 Information till den registrerade

I 3 kap. 1 och 2 §§ KFMdbL finns motsvarande betsämmelser om information till en registrerade som vi har beskrivit i avsnitt 4.3.4 i fråga om Skatteverket.

4.6 Behandlingen av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Inom AMV finns databasen AIS, Arbetsmarknadsverkets Informationssystem. Länsarbetsnämnder och AMS har tillgång till systemet. AMS svarar för driften av AIS, dock är det länsarbetsnämnderna och inte AMS som registrerar uppgifter i systemet.

4.6.1 Allmänt om registerförfattningarna och deras tillämpningsområde

Hanteringen av personuppgifter i AMV:s arbetsmarknadspolitiska verksamhet regleras 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.

Enligt 1 § nämnda lag gäller lagen om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Av 2 § framgår att PuL gäller vid behandling av personuppgifter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, om inte annat följer av den aktuella lagen om behandling av personuppgifter eller annars av 2 § PuL.

I 3 § anges att AMS är personuppgiftsansvarig för den behandling av uppgifter som styrelsen utför och att en länsarbetsnämnd är ansvarig för den behandling som nämnden utför.

4.6.2 Ändamål med behandlingen

I 4 § lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anges för vilka primära ändamål AMS och länsarbetsnämnderna får behandla personuppgifter inom den

arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Uppgifter får enligt bestämmelsen behandlas om det behövs för bl.a. handläggning av ärenden som rör den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Av 5 § framgår för vilka ändamål AMS och länsarbetsnämnderna får behandla personuppgifter för att tillhandahålla information som behövs inom vissa andra myndigheters verksamhetsområde, sekundära ändamål. De andra myndigheter som omfattas av dessa ändamål är Försäkringskassan, CSN, arbetslöshetskassorna, Skatteverket och IAF. Av bestämmelsen följer bl.a. att AMS och länsarbetsnämnderna får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom Försäkringskassans, CSN:s och arbetslöshetskassornas verksamhet, som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd (5 § 1).

Enligt 6 § meddelar regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, föreskrifter om begränsningar av ändamålen i 4 § samt om begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas för ett visst ändamål.

4.6.3 Uppgifter som får behandlas och elektroniskt uppgiftsutlämnande

Av 6 och 7 §§ förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår vilka personuppgifter som får behandlas för ändamål som avses i 5 § i den aktuella registerlagen. Av bestämmelserna följer att för tillhandahållande av information till Försäkringskassan enligt 5 § 1 i lagen får bl.a. uppgifter om namn och personnummer samt uppgifter om arbetssökandes tillhörighet till arbetslöshetskassa enligt registrering behandlas.

I 12 § lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten föreskrivs att Försäkringskassan, CSN, IAF och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för de ändamål som avses i 5 §. Regeringen meddelar föreskrifter om vilka personuppgifter som får omfattas av dessa myndigheters direktåtkomst.

Enligt 13 § lagen får uppgifter i en arbetsmarknadspolitisk databas lämnas ut till en enskild på medium för automatiserad behandling endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddelar även föreskrifter om vilka personuppgifter som får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till myndigheter och enskilda.

I 12 § förordningen finns bestämmelser om vilka uppgifter som får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Försäkringskassan, CSN och arbetslöshetskassorna. Enligt 16 § förordningen får Försäkringskassan, CSN och arbetslöshetskassorna ha direktåtkomst till de personuppgifter som enligt 12 § får lämnas ut på medium för automatiserad behandling, med undantag för uppgifter om adress och telefonnummer.

4.6.4 Information till den registrerade

Av bestämmelserna i lagen och förordningen om behandling av personuppgifter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten följer att bl.a. 23 och 24 §§ PuL om information till den registrerade är tillämpliga (2 § lagen och 20 § förordningen).

4.7 Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Det finns inte något gemensamt datasystem eller någon gemensam datateknisk lösning för ärendehantering vid landets kommuner. Utifrån den information som vi fått från bl.a. SKL och Verva torde dock den slutsatsen kunna dras att landets kommuner, möjligen med något enstaka undantag, i dag använder datasystem för hanteringen av ärenden om ekonomiskt bistånd enligt SoL. Flerparten av kommunerna köper sitt IT-stöd av externa leverantörer. Det finns även kommuner som använder egenutvecklade datasystem. Inom de datasystem som kommuner köper av externa IT-företag kan kommunerna vanligtvis bl.a. köpa en tjänst som innebär att systemleverantören elektroniskt förmedlar uppgifter från Försäkringskassan (se avsnitt 15.4).

4.7.1 Allmänt om registerförfattningarna och deras tillämpningsområde

För socialtjänsten gäller SoLPuL och SoLPuLF.

SoLPuL tillämpas vid behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som på viss sätt är tillgängliga för sökning eller sammanställning (1 §).

PuL gäller vid aktuell behandling av personuppgifter, om inte annat följer av SoLPuL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller annars av 2 § PuL (4 § SoLPuL).

Av 12 § 1 SoLPuLF framgår att en kommunal myndighet får behandla personuppgifter för handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd samt genomförande av beslut om bistånd, stödinsatser, vård och behandling samt annan social service som följer av bestämmelserna i SoL.

4.7.2 Ändamålen med behandlingen m.m.

Enligt 6 § första stycket SoLPuL får personuppgifter behandlas bara om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten skall kunna utföras. Personuppgifter får även behandlas för uppgiftsutlämnande som föreskrivs i lag eller förordning.

Samtliga kategorier av personuppgifter får behandlas inom socialtjänsten. En särskild bestämmelse finns i SoLPuL som tillåter hanteringen av vissa känsliga personuppgifter m.m. (7 §).

Vid lagens tillkomst angav regeringen att det inte behövdes en särskild bestämmelse om att personuppgifter inom socialtjänsten får lämnas ut på medium för automatiserad behandling. Regeringen hänvisade bl.a. till PuL enligt vilken tillstånd inte behövs för att behandla – t.ex. registrera – personuppgifter. Om inget annat har föreskrivits får personuppgifter – under förutsättning att utlämnandet (behandlingen) är tillåten enligt PuL och eventuellt anslutande speciallagstiftning – lämnas ut på vilket medium som helst, även på medium för automatiserad behandling. Bestämmelser om sekretess kan dock hindra att uppgifterna över huvud taget får lämnas ut. Enligt regeringen fanns det inte heller från integritets-synpunkt tillräckliga skäl för att i lagstiftningen förbjuda att per-

sonuppgifter inom socialtjänsten lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling (prop. 2000/01:80 s.148 f.).

I de informationsutbyten som vi har övervägt är kommunernas socialnämnder mottagare av uppgifter och det har inte varit aktuellt att överväga direktåtkomst för andra myndigheter till uppgifter hos kommunerna. Vi går därför inte in på frågan om bestämmelser om direktåtkomst i registerförfattningarna inom socialtjänsten.

Av SoLPuL följer att PuL:s bestämmelser om information till den registrerade är tillämpliga (4 § SoLPuL).

4.8 Behandling av personuppgifter inom arbetslöshetskassornas, Statens pensionsverks och Centrala studiestödsnämndens verksamhet

Även hos arbetslöshetskassorna, SPV och CSN hanteras uppgifter i olika databaser och register. Beträffande arbetslöshetskassor finns anledning att nämna att samtliga kassor, för att hantera utbetalningar av ersättningar från arbetslöshetsförsäkringen, använder ett utbetalningssystem som kallas OAS. OAS utvecklas och förvaltas av Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO). OAS innebär inte att arbetslöshetskassorna har en gemensam databas. OAS fungerar som en portal och varje arbetslöshetskassa har sin egen databas över de egna medlemmar som uppstår eller har uppburit arbetslöshetsersättning.

Arbetslöshetskassornas, SPV:s och CSN:s behandling av personuppgifter regleras inte i någon särskild författning utan det är PuL:s bestämmelser som är tillämpliga för behandlingen. Därutöver gäller de ändamål som arbetslöshetskassorna, SPV och CSN uppställer för behandling av personuppgifter i sin respektive verksamhet. Såvitt avser nämnda aktörer kommer vi – med ett undantag beträffande CSN (se avsnitt 15.9.8) – inte att lämna några förslag angående regleringen av behandlingen av personuppgifter i deras olika verksamheter.

Regeringen har tillkallat en särskild utredare för att bl.a. analysera behovet av särskilda författningsbestämmelser för myndigheternas behandling av personuppgifter inom studiestödsområdet (dir. 2006:90). Utredningen, som har antagit namnet Studiestödsutredningen (U 2006:10), skall redovisa sitt uppdrag senast den 28 september 2007.

Del C

Våra överväganden och förslag

5 Begrepp och författningsregleringen

I många särskilda registerförfattningar finns bestämmelser om utlämnande på medium för automatiserad behandling och om direktåtkomst för utomstående till myndigheters register och databaser (se bl.a. avsnitt 4). Från olika håll har kritik framförts på flera punkter. Det har ansetts oklart vad som avses med dessa begrepp och den nuvarande lagstiftningstekniken att särskilt reglera direktåtkomst, dvs. en viss åtkomstmetod, har ifrågasatts.¹ Till detta kommer att registerförfattningarna saknar en enhetlig struktur.

Av våra direktiv framgår att utgångspunkten för vårt arbete skall vara att det elektroniska informationsutbytet i största möjliga utsträckning bör ske genom att mottagaren har direktåtkomst till uppgifter hos utlämnaren. De nu påtalade problemen är därför av centralt intresse såväl när det gäller hur begrepp som beskriver metoder för uppgiftsutlämnande skall användas som vid utformningen av nya bestämmelser inom området. Det finns skäl att redan i detta avsnitt något ytterligare redogöra för problemen samt hur vi har valt att hantera dem i samband med våra överväganden och vid utarbetandet av våra förslag. Vi har vidare funnit anledning att överväga om man inte inför framtiden även måste se över registerförfattningarna och skapa förutsättningar för ett samordnat och enhetligt regelverk som främjar utvecklingen av elektronisk förvaltning och minskar riskerna för oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Denna fråga om utvecklingen på längre sikt tar vi upp i avsnitt 18.

¹ Se t.ex. SOU 2000:97 s. 278 f., SAMSET-rapport 2005:1, *Elektroniskt informationsutbyte – myndighetsgemensamma rättsfrågor*, utarbetad inom det s.k. SAMSET-projektet som leds av Skatteverket och Statskontorets rapport 2006:7, *Informationsutbyte kräver bra förutsättningar. En utvärdering av informationsutbytet mellan arbetslöbskassorna, Arbetsmarknadsverket, Centrala studiestödsnämnden och Försäkringskassan*.

5.1 En oklar begreppsbildning

5.1.1 Begreppen utlämnande på medium för automatiserad behandling och direktåtkomst

PuL saknar bestämmelser om sättet att lämna ut personuppgifter, dvs. om det sker manuellt eller elektroniskt. Däremot innehåller PuL bestämmelser som anses innebära begränsningar i möjligheten att lämna ut uppgifter genom direktåtkomst. Dessa begränsningar finns främst i 9 § första stycket d, e och f, som anger att personuppgifter inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in, att de personuppgifter som behandlas skall vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen samt att inte fler personuppgifter får behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen.

De särskilda registerförfattningar som har införts för olika myndigheters personuppgiftsbehandling gäller i de flesta fall framför PuL. Många sådana särskilda författningar innehåller begränsningar av elektroniskt utlämnande av personuppgifter i form av bestämmelser om utlämnande på medium för automatiserad behandling och direktåtkomst.

Det finns ingen legaldefinition av begreppen utlämnande på medium för automatiserad behandling respektive direktåtkomst. Frågor om vad som avses med sådana åtkomstmetoder har dock övervägts i ett flertal förarbeten. Inte minst gäller detta för direktåtkomst.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling

I nuvarande författningar avses med begreppet utlämnande på medium för automatiserad behandling i regel utlämnande av uppgifter i elektronisk form på en rad olika sätt, t.ex. genom användning av e-post, genom utlämnande på diskett eller cd-skiva eller genom direkt överföring från ett datorsystem till ett annat via telenätet. Att utlämnande sker på medium för automatiserad behandling innebär som regel att informationen lämnas ut i elektronisk form på ett sådant sätt att mottagaren kan bearbeta informationen (se t.ex. prop. 2002/03:135 s. 97 och prop. 2004/05:164 s. 82).

Utlämnande genom direktåtkomst

Av de olika formerna av elektroniskt utlämnande har lagstiftaren ansett direktåtkomsten vara förenad med särskilda integritetsrisker. Den grundläggande innebörden av begreppet direktåtkomst – och den innebörd som angetts i förarbeten under senare år – är att den som använder ett register eller en databas på egen hand kan söka i registret eller databasen och få svar på frågor utan att själv kunna bearbeta eller på annat sätt påverka innehållet. Direktåtkomst kan ge användaren en möjlighet att även hämta hem information till sitt eget system och bearbeta den där. Direktåtkomsten har traditionellt sett ansetts innebära att uppgifter lämnas ut utan att den utlämnande myndigheten i det enskilda fallet har kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut (se t.ex. prop. 2005/06:52 s. 8 och prop. 2005/06:152 s. 21). Från integritetssynpunkt har det av denna anledning ansetts vara av stor betydelse att särskilt reglera frågor om tillgång till uppgifter genom direktåtkomst i registerlagstiftning (se t.ex. prop. 2000/01:129 s. 74, prop. 2001/02:144 s. 35 f. och prop. 2005/06:52 s. 8).

5.1.2 Utvecklingen har skapat nya förutsättningar

Begreppen utlämnande på medium för automatiserad behandling (tidigare medium för automatisk databehandling, ADB) och direktåtkomst (tidigare terminalåtkomst) började användas i början av 1980-talet och förekommer numera i ett stort antal registerförfattningar. Sedan 1980-talet har emellertid utvecklingen av informationstekniken och utvecklingen mot ökad datorisering i samhället gått oerhört snabbt. Detta har i sin tur medfört att de tekniska förutsättningarna för olika former av informationsutbyten har förändrats.

Det finns i dag betydligt fler sätt att utbyta uppgifter elektroniskt än för tjugo år sedan och nya åtkomstmetoder fortsätter att tillkomma. Den tekniska utvecklingen har även inneburit att skillnaderna mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande numera i praktiken inte är så stora. Som exempel kan nämnas att det tidsmässigt inte behöver vara någon större skillnad mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande, eftersom det i dag även finns andra metoder än direktåtkomst för att utbyta information ”sekunds snabbt”. Vidare behöver de olika åtkomst-

metoderna inte innebära några större skillnader i den utlämnande myndighetens kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut i det enskilda fallet. Vid såväl utlämnande via direktåtkomst som vid sådant rutinmässigt utlämnande av uppgifter som i dag sker genom utlämnande på medium för automatiserad behandling via tele- eller datanät sker således i praktiken sekretessprövningen, eller prövningen av vilka uppgifter som omfattas av en författningsreglerad uppgiftsskyldighet och därmed skall lämnas ut utan någon sekretessprövning, i samband med att förbindelsen mellan utlämnaren och mottagaren av uppgifterna upprättas (se även avsnitt 8.2.5). Någon ytterligare prövning av om uppgifterna kan lämnas ut sker inte i samband med utlämnandet. Själva utlämnandet innefattar således i dessa fall endast en teknisk bearbetning.

I detta sammanhang bör erinras om att en generell sekretessprövning på förhand normalt inte är tillräcklig för ett sekretessgenombrott när stark sekretess, dvs. sekretess med ett omvänt skaderekvisit, gäller. Det omvända skaderekvisitet innebär nämligen att sekretess gäller, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada. Det omvända skaderekvisitet utgår således från att sekretess är huvudregel och innebär att tillämparen har ett ganska begränsat utrymme för sin bedömning. Lagstiftaren har avsett att en skadeprövning enligt det omvända skaderekvisitet i regel skall ske i varje enskilt fall, dvs. varje gång en uppgift lämnas ut från myndigheten. Ett ”massutlämnande”, vilket det kan bli fråga om vid automatiserade rutiner, brukar således inte anses förenligt med sådan stark sekretess (se exempelvis prop. 1990/91:111).

Med dagens teknik är det även vid direktåtkomst möjligt att filtrera utlämnandet på detaljnivå och dessutom på olika sätt för olika mottagare och skilda mottagande handläggare. Den i dag dominerande metoden för utlämnande genom direktåtkomst innebär i enlighet med detta att mottagaren på ett begränsat antal förbestämda frågor kan få förbestämda svar. Därigenom har utlämnaren även vid direktåtkomst viss kontroll över de uppgifter som utbyts.

Mot bakgrund av de nu redovisade förhållandena är det från integritetssynpunkt egentligen av mindre betydelse om uppgifter görs tillgängliga genom direktåtkomst eller genom utlämnande på medium för automatiserad behandling. Särregleringen av direktåtkomst har också sedan ett antal år tillbaka ifrågasatts från olika håll (se t.ex. SOU 2000:97 s. 278 f., prop. 2000/01:129 s. 74, SAMSET-rapport 2005:1, Statskontorets rapport 2006:7 och

Sören Öman, *Särskilda registerförfattningar, Festskrift till Peter Seipel*, s. 704 f.).

Sammanfattningsvis kan konstateras att den tekniska utvecklingen har inneburit att de aktuella begreppens tillämpning på modernare metoder för informationsutbyte har blivit oklar.

5.2 Registerförfattningarna saknar en enhetlig systematik

Antalet särskilda registerförfattningar är mycket stort. Vid kartläggningar och uppskattningar har nämnts siffror på mellan 100 och 200 registerförfattningar (se Sören Öman, *Särskilda registerförfattningar, Festskrift till Peter Seipel*, s. 686.) Även om många av författningarna påminner om varandra har de ingen gemensam struktur. Olika begrepp i författningarna kan användas för samma sak och ett och samma begrepp, som t.ex. direktåtkomst, kan användas med olika betydelser (jfr Integritetsskyddskommitténs delbetänkande SOU 2007:22 s. 461 ff.). Författningstekniken för att reglera registerförfattningarnas förhållande till PuL skiftar och alla registerförfattningar innehåller t.ex. inte alla typer av bestämmelser. Skillnaderna blir påtagliga, och i viss mån besvärande, när det som för vår utredning är aktuellt att överväga nya bestämmelser som avser informationsutbyten mellan ett flertal verksamheter som styrs av olika registerförfattningar. I det följande ger vi några exempel på skillnader i registerförfattningar av intresse för vår utredning. För en mer ingående beskrivning av sådana skillnader hänvisas till SAMSET-rapport 2005:1 avsnitt 5.4 samt till SOU 2007:22.

5.2.1 Skillnader i fråga om utlämnande till myndigheter på medium för automatiserad behandling

En skillnad som vi har kunnat konstatera är att utlämnande till myndigheter på medium för automatiserad behandling hanteras olika i olika registerförfattningar. I vissa verksamheter förutsätter sådant utlämnande särskild reglering medan så inte är fallet i andra verksamheter.

För de registerförfattningar som styr behandlingen av personuppgifter inom Skatteverkets beskattningsverksamhet och KFM:s

verksamhet har utgångspunkten varit att det inte behövs någon reglering av möjligheterna för myndigheter att lämna ut uppgifter till andra myndigheter på medium för automatiserad behandling. Det resonemang som fördes i förarbetena till denna lagstiftning var att det för myndigheter vanligtvis finns särskilda författningar som reglerar vilka automatiserade register eller andra personuppgiftssamlingar som får föras av myndigheten eller annars på vilket sätt personuppgifter får behandlas. I dessa författningar regleras även ändamålen med behandlingen. En myndighet som tar emot uppgifter från andra myndigheter har vanligen inte rättsligt stöd för att behandla uppgifterna annat än i enlighet med de för myndigheten gällande författningarna. Regeringen framhöll att det inte torde finnas någon risk för att mottagande myndigheter skulle behandla personuppgifter som hämtas in på medium för automatiserad behandling på ett sätt som inte är avsett. Under förutsättning att den utlämnande myndigheten hade möjlighet att avgöra vilka uppgifter som skulle lämnas ut ansågs det därför saknas anledning att reglera när uppgifter får lämnas ut till myndighet på medium för automatiserad behandling. Enligt regeringen fanns det inte några bärande skäl för att i informationsutbytet mellan myndigheter skilja på utlämnande som görs på papper och utlämnande som sker elektroniskt. Om en myndighet får eller skall lämna ut uppgifter till annan myndighet, t.ex. med stöd av SekrL eller andra författningar, ansågs det vara upp till myndigheterna att avgöra på vilket sätt det skall göras. (Prop. 2000/01:33 s. 112 f. och SOU 1999:105 s. 256.) I exempelvis skattedatabaslagen och skattedatabasförordningen regleras således inte Skatteverkets möjligheter att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling till andra myndigheter särskilt.

Bestämmelser som begränsar möjligheterna att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling till myndigheter finns däremot i SofdL. Av 21 § denna lag följer nämligen att utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling från socialförsäkringsdatabasen, utöver utlämnande till den registrerade själv, endast får ske om det sker i enlighet med de sekundära ändamål som anges i samma lag. Bestämmelsen gavs nämnda innehåll trots att regeringen även i detta lagstiftningsärende ansåg att risken måste anses liten för att en mottagande myndighet skulle behandla personuppgifter som mottogs på ett annat sätt än i enlighet med de särskilda författningar som gäller för myndigheten och som reglerar vilka behandlingar av personuppgifter som får före-

komma hos denna. Samtidigt angav regeringen att det fanns skäl att i sammanhanget erinra om den s.k. finalitetsprincipen i PuL, som innebär att uppgifter som samlats in för ett visst ändamål därefter inte får behandlas för något annat ändamål som är oförenligt med det ursprungliga ändamålet. Om uppgifter som inhämtas för socialförsäkringens behov utan begränsning fick spridas till andra myndigheter fanns det, enligt regeringen, alltid en risk för att efterkommande behandlingar kunde komma att strida mot finalitetsprincipen. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att även utlämnande till myndigheter på medium för automatiserad behandling skulle regleras (prop. 2002/03:135 s. 98 ff.).

Ytterligare en variant av reglering när det gäller utlämnande till myndigheter på medium för automatiserad behandling finns i lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Sistnämnda lag berörs inte av våra förslag.

När det gäller den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och IAF:s verksamhet har lagstiftaren, på samma sätt och av samma skäl som nyss redovisats vad gäller Skatteverkets behandling av personuppgifter inom bl.a. beskattningsverksamheten, ansett att det inte behövs några föreskrifter om huruvida personuppgifter överhuvudtaget får lämnas ut till myndigheter på medium för automatiserad behandling. Några sådana föreskrifter finns således inte i de två sistnämnda lagarna. Däremot finns i 13 § andra stycket respektive 12 § sista stycket i dessa lagar bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddelar föreskrifter om vilka personuppgifter som får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till myndigheter. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i de registerförfattningar som styr behandlingen av personuppgifter inom exempelvis Skatteverkets beskattningsverksamhet eller KFM:s verksamhet.

5.2.2 Skillnader i fråga om direktåtkomst för myndigheter

Bestämmelser om direktåtkomst återfinns vanligtvis i registerlag. Ett exempel är skattedatabaslagen som innehåller bestämmelser om direktåtkomst för myndigheter till uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas. Registerförfattningsutredningen hade i det betänkande som låg till grund för lagen föreslagit att regeringen i

vissa fall borde ha möjlighet att föreskriva om sådan åtkomst (SOU 1999:105 s. 258 och 263). Med hänsyn till de särskilda risker från integritetssynpunkt som direktåtkomst innebär ansåg dock regeringen att det borde ankomma på riksdagen att ta ställning till i vilka fall direktåtkomst bör medges (prop. 2000/01:33 s. 133).

I fråga om socialförsäkringens administration anges däremot i 17 § SofdL att direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen är tillåten endast i den utsträckning som anges i lag eller förordning. I SAMSET-rapporten (2005:1, avsnitt 5.4.3.4. Direktåtkomst för myndigheter) görs i och för sig gällande att denna bestämmelse inte bör missförstås så att nya myndigheter avses få direktåtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen genom bestämmelser i förordning. Bestämmelsen innebär emellertid att det finns skillnader i lagstiftningstekniken även när det gäller regleringen av direktåtkomst.

5.3 Utgångspunkter för våra författningsförslag

Vår bedömning: Utgångspunkten för våra förslag är att inte frångå den struktur och systematik som för närvarande används i gällande registerförfattningar. Det innebär att en åtskillnad måste göras mellan direktåtkomst och andra former av elektroniskt utlämnande.

Det är angeläget att komma till rätta med de problem det innebär att registerförfattningarna saknar en enhetlig struktur och att begreppsbildningen på området är mycket oklar. Nuvarande förhållanden innebär svårigheter för rättstillämpningen och riskerar att skapa onödiga hinder för en önskvärd utveckling av informationsutbytena. Det är högst otillfredsställande att det årligen tillkommer nya registerförfattningar som bygger på strukturella uppdelningar och begrepp som är oklara. Bristen på samordning och enhetlighet leder till oklarheter i rättstillämpningen och svårigheter i att överblicka regelverken, vilket i sin tur innebär ökad risk för omotiverade intrång i den personliga integriteten. För att lösa de påtalade problemen krävs emellertid en systematisk översyn av samtliga registerförfattningar och en ingående analys av bl.a. begrepp och de metoder som används för informationsutbyte. Detta ingår inte i vårt uppdrag. Inom ramen för vårt arbete har det

inte heller varit möjligt att göra överväganden av det slag som krävs för att frånga den strukturella uppdelning som tillämpas i gällande registerförfattningar. I våra förslag utgår vi därför från den systematik som respektive författning har i dag trots de ibland något märkliga konsekvenser detta får. Som vi tidigare konstaterat är exempelvis förutsättningarna när det gäller utlämnande till myndigheter på medium för automatiserad behandling olika i de skilda registerförfattningarna.

Det förhållandet att vi utgår från den systematik som tillämpas i befintliga registerförfattningar innebär att våra överväganden även bygger på att det skall göras en åtskillnad mellan direktåtkomst och annan form av elektroniskt utlämnande. Vi har kommit fram till detta trots att det kan finnas anledning att ifrågasätta om det är motiverat med särskilda regler för direktåtkomst, eftersom det numera i praktiken inte alltid är så stora skillnader mellan sådan åtkomst och annat elektroniskt utlämnande. Möjligen skulle det också kunna hävdas att det från integritetsskyddssynpunkt fortfarande finns en viss skillnad mellan direktåtkomst och andra metoder för elektroniskt utlämnande och att direktåtkomst därför bör regleras särskilt. Grunden för ett sådant resonemang skulle vara, att det av bestämmelserna i 2 kap. 3 § andra stycket och 6 § första stycket TF följer att om en myndighet får direktåtkomst till uppgiftssamlingar hos en annan myndighet, så är utgångspunkten att samtliga de uppgifter som direktåtkomsten omfattar blir allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten. Det skulle då sakna betydelse om mottagande myndighet faktiskt använder sig av en viss uppgift eller inte. Direktåtkomst skulle därmed, enligt det beskrivna resonemanget, innebära att inte enbart den mottagande myndighetens utan även allmänhetens möjligheter att få tillgång till exempelvis personuppgifter ökar. Detta skulle i sin tur motivera att direktåtkomst regleras särskilt. Enligt vår mening behöver direktåtkomst dock inte innebära en ökad tillgänglighet till personuppgifter för allmänheten. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 8.2.6.

Sammanfattningsvis anser vi att det inom ramen för vårt uppdrag saknas förutsättningar att frånga den systematik som berörda registerförfattningar har i dag. Den författningsreglering som vi i förekommande fall föreslår bygger således på de begrepp och den systematik som finns i respektive registerförfattning. Vi vill dock betona att det är angeläget att det sker en allmän översyn av gällande registerförfattningar och av begreppsbyggnaden på om-

rådet för att komma till rätta med de problem som nuvarande reglering innebär. Vi utvecklar vår uppfattning om detta reformbehov i avsnitt 18.

6 Behov av utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte

Vår bedömning: De aktuella elektroniska informationsutbytena leder till stärkt kontroll av statliga medel, effektivare ärendehantering samt bättre service till och ökad förutsebarhet för den enskilde.

Skälen för det elektroniska informationsutbyte som möjliggjordes genom 2002 års reform (se avsnitt 2.2) var att det ledde till stärkt kontroll av statliga medel, effektiviserad ärendehantering och förbättrad service till den enskilde. Motsvarande skäl talar även för de utökade elektroniska informationsutbyten som vi behandlar i avsnitt 11–15.

I detta avsnitt går vi in på de nämnda skälen, som således är gemensamma för de informationsutbyten som vi i senare avsnitt lämnar förslag om. I de fall de specifika informationsutbytena kräver särskilda överväganden redovisar vi dessa i respektive avsnitt.

Övervägandena i detta avsnitt äger giltighet även på elektroniskt informationsutbyte genom direktåtkomst. I fråga om sådan åtkomst finns emellertid skäl för ytterligare analyser och överväganden. Vi redovisar dessa i avsnitt 8.

6.1 Bättre kontroll av statliga medel

För de olika trygghetssystemens legitimitet är det angeläget att pengar betalas ut till dem de är avsedda för. På lång sikt kan vidare felaktiga utbetalningar urholka finansieringen av trygghetssystemen. Detta kan i sin tur leda till att ersättningsnivåerna för skilda förmåner måste sänkas eller att skatterna måste höjas.

Riksdag och regering har vid upprepade tillfällen under senare år ställt krav på en förbättrad kontroll av utbetalning av statliga medel

från de olika trygghetssystemen. I 2005 års ekonomiska vårproposition (prop. 2004/05:100 s. 38 f.) lanserade den dåvarande regeringen ett omfattande program mot fusk med förmåner och bidrag. Vår utredning ingick som en del i detta program. Även i budgetpropositionen för år 2007 och i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:1 vol. 1 s. 45 f. respektive prop. 2006/07:100 s. 45) har regeringen aviserat krafttag mot fusk med ersättningar och bidrag genom bl.a. ökad och effektiviserad kontrollverksamhet.

Som vi tidigare redovisat förekommer felaktiga utbetalningar inom trygghetssystemen (avsnitt 2). Utifrån nu tillgängliga studier är det inte möjligt att säga hur stor omfattningen av sådana utbetalningar är.

Regeringen har i prop. 2006/07:80 (s. 35 ff.) ifrågasatt rimligheten i Försäkringskassans antagande i den rapport från september 2006 som vi redovisat i avsnitt 2.1.2. I rapporten gjordes antagandet att endast 0,8 procent av utbetalningarna i de tio förmånsslag som kassan hade undersökt skulle kunna vara föremål för brott. Enligt regeringens mening talar i stället bl.a. internationella jämförelser för att den uppskattning som Försäkringskassan har gjort är alltför försiktig och att vi i Sverige väsentligen kan ha underskattat problemens omfattning. Regeringen anger att mycket talar för att förhållanden i Sverige inte skiljer sig åt från vad som gäller i andra länder och att det således även här förekommer en omfattande brottslighet mot välfärdssystemen som leder till felaktiga utbetalningar med betydande belopp.

Det kan noteras att ordföranden för FUT-delegationen, i remissyttrande över det betänkande som låg till grund för nyss nämnda proposition, bedömde att de uppskattningar om omfattningen av brotten som redovisats i betänkandet var i underkant. Han gjorde jämförelser med vissa andra länder där omfattningen av bedrägerier och fel inom de offentliga trygghetssystemen uppgår till mellan 2 och 5 procent av utbetalt belopp. För det fall att bedrägerier mot motsvarande system i Sverige skulle uppgå till endast 2 procent av utbetalt belopp skulle det motsvara årliga utbetalningar om 9 miljarder kr i socialförsäkringen och 11 miljarder kr i trygghetssystemen totalt.

Varje år betalas ungefär 520 miljarder kr ut inom trygghetssystemen i sammanlagt närmare 60 olika bidrag och ersättningar. Detta motsvarar 18 procent av BNP (se FUT-delegationens hemsida, www.rattochriktigt.se). Som framgår av avsnitt 11–15 betalas

årligen stora summor ut från de olika trygghetssystem som berörs av vårt uppdrag. I enlighet med vad som angavs i förarbetena till 2002 års reform innebär det att även mycket låga promilletal vad gäller undvikande av felaktiga utbetalningar leder till avsevärda belopp i besparingar.

Felaktiga utbetalningar kan ha många orsaker. Som framgår av avsnitt 2.3 visar uppföljningar av de elektroniska informationsutbyten som möjliggjordes genom 2002 års reform att detta utbytessystem har fungerat väl när det gäller att motverka felaktiga utbetalningar. Enligt berörda aktörer har systemet förebyggt och minskat fuskets samt inneburit att antalet dubbelutbetalningar har minskat. Det framstår som rimligt att även de elektroniska informationsutbyten som vi behandlar i avsnitt 11–15 kommer att få motsvarande effekter.

Vår bedömning är således att de elektroniska informationsutbyten som vi redogör närmare för i avsnitt 11–15 kan förhindra felaktiga utbetalningar från aktuella trygghetssystem samt förbättra kontrollmöjligheterna och reducera antalet återkravsärenden i dessa system.

6.2 Effektivare ärendehantering

Såväl statsmakterna som allmänheten ställer krav på en effektiv ärendehantering hos de myndigheter och andra organ som hanterar statliga medel. För den enskilde är det av stor betydelse att beslut i ärenden av förevarande slag kan fattas snabbt. För att Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna, SPV, KFM och kommunernas socialnämnder skall kunna effektivisera handläggningen av sådana ärenden som vi redogör för i avsnitt 11–15 krävs att de ges möjligheter att hämta in nödvändiga uppgifter på ett enkelt och rationellt sätt. Vi anser att de möjligheter till ökat elektroniskt informationsutbyte som dagens teknik medger i ökad utsträckning bör tas till vara. Det innebär att den manuella hanteringen i dessa ärenden kan minska och ersättas med elektronisk informationsöverföring. Som påpekades i förarbetena till 2002 års reform leder detta till att resurser som tas i anspråk för rutingöromål kan frigöras för andra ändamål (prop. 2000/01:129 s. 29).

Som vi redogjort för i avsnitt 2.3 framgår av redovisningar som Försäkringskassan, IAF och CSN har lämnat till regeringen att 2002 års reform har haft positiva effekter i form av bl.a. effektivare

ärendehantering. Vår kartläggning ger vid handen att även beträffande de informationsutbyten som vi behandlar i avsnitt 11–15 finns det goda möjligheter att genom ett elektroniskt informationsutbyte avsevärt öka effektiviteten hos berörda aktörer.

6.3 Förbättrad service för den enskilde

Effektivare ärendehantering med bättre beslutsunderlag, förkortade handläggningstider och snabbare beslut innebär i sig en bättre service till enskilda. I ärenden som avser utbetalningar från trygghetssystemen blir följderna också att antalet återkravsärenden kan reduceras.

När det gäller ärenden avseende bidrag, ersättningar, förmåner och annat stöd skall även beaktas att behovet av skyndsamt handläggning många gånger är särskilt angeläget eftersom den enskilde annars får vänta på utbetalningen av aktuellt stöd. Detta kan innebära stora svårigheter för den enskilde.

För den enskilde är det en fördel att själv slippa se till att de uppgifter som myndigheterna har tillgång till är uppdaterade samt att beslutsunderlaget är aktuellt och fullständigt. Ett elektroniskt informationsutbyte minskar även i flera förmånsslag behovet för beslutande myndighet att få in intyg från den enskilde för att kunna avgöra ärendet. Ett utökat elektroniskt informationsutbyte underlättar således den enskildes kontakter med nu berörda myndigheter.

Den tekniska utvecklingen har inneburit att allmänheten i dag har vant sig vid helt andra vägar för informationsöverföring än för bara tio år sedan. I allt större utsträckning använder enskilda elektroniska informationsvägar i sina kontakter med bl.a. myndigheter. De ställer därför även krav på att myndigheterna använder sådana informationsvägar. Som exempel kan nämnas att ett ständigt ökande antal personer väljer att deklarerat elektroniskt via Internet, SMS eller telefon. Förändringarna innebär att det många gånger för enskilda måste framstå som otidsenligt att behöva begära intyg och liknande från en myndighet enbart för att direkt översända det till en annan myndighet. Enligt uppgifter från de socialnämnder som vi har haft kontakt med är det inte heller ovanligt att personer som ansöker om bistånd förutsätter att socialnämnderna i sina system har tillgång till uppgifter från andra myndigheter och att de själva inte behöver ge in dem.

En utveckling där den enskildes kontakter med berörda myndigheter underlättas genom ett elektroniskt informationsutbyte ligger även i linje med statsmakternas önskemål om en enklare statsförvaltning som i ökad utsträckning använder informationstekniken för nya steg mot en elektronisk förvaltning.

6.4 Ökad förutsebarhet för den enskilde

I de slag av elektroniska informationsutbyten som ryms inom vårt uppdrag kan informationsöverföringen endast omfatta förprogrammerade uppgifter. I jämförelse med manuella informationsutbyten innebär det en ökad förutsebarhet för den enskilde eftersom denne på förhand kan få kännedom om exakt vilka uppgifter som kommer att överföras från en myndighet till en annan och vilken myndighet som är mottagare av uppgifterna.

7 Personlig integritet och elektroniskt informationsutbyte

Vår bedömning: Ett utökat elektroniskt informationsutbyte går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Vi tar i detta avsnitt på ett samlat sätt ställning till frågan om behovet av ett ökat informationsutbyte går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. De överväganden vi här redogör för äger således giltighet för samtliga de specifika informationsutbyten vi behandlar i avsnitt 11–15.

Beträffande elektroniskt uppgiftsutlämnande genom direktåtkomst finns det anledning att redovisa våra överväganden särskilt. Detta gör vi i avsnitt 8.

7.1 Bakgrund

7.1.1 Allmänt om begreppet personlig integritet

I svensk lagstiftning finns inte någon allmängiltig definition av begreppet personlig integritet. I olika sammanhang (se t.ex. SOU 1984:54 s. 42) har lagstiftaren med utgångspunkt bl.a. i de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF försökt ringa in begreppet genom att skilja mellan den rumsliga integriteten (hemfriden), den materiella integriteten (skydd för liv och hälsa mot ingrepp i eller mot kroppen) och den personliga integriteten i ideell mening (skyddet för privatlivet och för personligheten inklusive den privata ekonomin). Ett annat sätt att bestämma begreppet den personliga integriteten har varit att ange vilka handlingar som kan anses kränka någons integritet. Härvid har kränkningarna ansetts kunna delas in i tre huvudgrupper: intrång i en persons privata sfär i fysisk eller annan mening, insamlande av

uppgifter om en persons privata förhållanden och offentliggörande eller annan användning av uppgifter om en persons privata förhållanden (se Stig Strömholm i SvJT 1971 s. 695).

Uppfattningen om vad som kan sägas omfattas av den personliga integriteten och vad som är en rent personlig sfär varierar mellan olika människor. Den enskildes uppfattning kan påverkas av t.ex. politisk eller religiös övertygelse. Dessutom förändras inställningen till den personliga integriteten över tiden. Människors värderingar påverkas av den tidsålder och det samhälle de lever i. När det gäller uppgifter om det personliga kan det vidare ha betydelse i vilket sammanhang uppgifterna används om den enskilde uppfattar det som att hans integritet kränks eller inte.

Regeringen har i propositionen *Översyn av personuppgiftslagen* (prop. 2005/06:173) anfört att det, trots att det inte finns någon entydig definition av begreppet personlig integritet, kan sägas att kränkning av densamma innebär ett intrång i en fredad sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där ett oönskat intrång, såväl psykiskt som fysiskt, bör kunna avvisas (s. 15).

7.1.2 Personlig integritet vid automatiserad behandling av personuppgifter

Automatiserad behandling av personuppgifter kan innebära särskilda risker ur ett integritetsperspektiv eftersom tekniken gör det möjligt att på ett enkelt sätt såväl samla in och sammanställa stora mängder av information som att sprida dem. Exempelvis kan förhållandevis oförargliga uppgifter tillsammans med andra sådana uppgifter innebära en kartläggning av en persons enskilda förhållanden som på ett otillbörligt sätt kränker den personliga integriteten.

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. Sådana tankegångar kan sägas ligga till grund för de dataskyddsprinciper som utarbetats och som dataskyddsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på

behandling av personuppgifter om och det fria flödet av sådana uppgifter), PuL och den särlagstiftning som finns för behandlingen av personuppgifter i en viss verksamhet tar sin utgångspunkt i.

Vilken reglering och begränsning av användningen av personuppgifter som är nödvändig för att skydda den personliga integriteten är till stor del beroende av rådande värderingar i samhället. Dessa värderingar påverkas i sin tur bl.a. av hur informationstekniken uppfattas och används. Detta är ett område där utvecklingen går snabbt. När myndigheter och andra stora organisationer både kunde ha information lättillgänglig och bearbeta den automatiserat ökade oron för intrång i den personliga integriteten. Som ett svar på detta utarbetades de nämnda dataskyddsprinciperna och kompletterades lagstiftningen på området.

Utvecklingen av informationstekniken har därefter fortsatt i snabb takt. Datorer, och därmed tekniken att enkelt lagra och bearbeta information, har blivit ett vardagligt arbetsredskap och var mans egendom. Användningen av datorer hos myndigheter i Sverige är sedan ett antal år det normala sättet att arbeta i en verksamhet och behovet av datorstöd är omfattande. Utvecklingen mot ökad datorisering och ökad elektronisk ärendehantering har varit ett led i att effektivisera verksamheten och det finns anledning att anta att behovet av datorstöd och elektronisk informationshantering inom olika samhällsfunktioner kommer att fortsätta öka.

Utöver en allmän datorisering i samhället har internationella datakommunikationsnätverk, såsom Internet, utvecklats och fått ett enormt genomslag hos organisationer och enskilda. Dessa nätverk kan användas inte bara för att kommunicera enskilt med anslutna användare utan också som ett lättillgängligt massmedium där vem som helst kan publicera information. Därmed har den grundläggande konflikten mellan integritetsskydd å ena sidan och yttrande- och informationsfrihet å andra sidan accentuerats.

Inte minst mot bakgrund av de senaste årens teknikutveckling finns det anledning att framhålla att även om det är svårt att på ett generellt plan definiera personlig integritet hindrar det inte att integritetsfrågorna alltid måste ges en särskild tyngd när bl.a. utökade elektroniska informationsutbyten av personuppgifter diskuteras.

7.1.3 Bestämmelser till skydd för den personliga integriteten

Som vi tidigare angett finns grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten i RF (se avsnitt 4). I 1 kap. 2 § RF slås fast att det allmänna skall värna om den enskildes privatliv. Denna intention kommer till uttryck på flera håll i svensk lagstiftning. Som exempel kan nämnas SekrL. Av stor betydelse är även rätten för enskilda att enligt 2 kap. TF ta del av allmänna handlingar. Härigenom garanteras enskildas insyn i och kontroll av den offentliga förvaltningen.

I 2 kap. 3 § andra stycket RF finns en särskild bestämmelse som avser integritetsskyddet vid automatiserad behandling av personuppgifter. Enligt bestämmelsen skall varje medborgare, i den utsträckning som närmare anges i lag, skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatiserad databehandling.

Den författning som i dag har som syfte att i första hand uppfylla RF:s intentioner i fråga om integritetsskydd i datoriserad verksamhet är PuL. Som vi angett i avsnitt 4 finns vid sidan av PuL särskilda registerförfattningar som reglerar en stor del av den offentliga verksamheten. Vi har i nämnda avsnitt behandlat de registerförfattningar som är av intresse för de informationsutbyten som vi har utrett.

I detta sammanhang kan nämnas att regeringen har tillsatt en parlamentariskt sammansatt kommitté, Integritetsskyddskommittén (Ju 2004:05), som har i uppdrag att kartlägga och analysera sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten och överväga om det vid sidan av befintlig lagstiftning behövs generellt tillämpliga bestämmelser till skydd för den personliga integriteten och i så fall lämna förslag till en sådan reglering (dir. 2004:51). Bakgrunden till kommitténs uppdrag är att frågan om integritetsskydd i svensk rätt har aktualiserats de senaste åren, bl.a. i samband med debatten om en effektiv brottsbekämpning och mot bakgrund av den snabba teknikutvecklingen. Kommittén skall också överväga om grundlagsregeln om integritetsskydd i 2 kap. 3 § andra stycket RF bör ändras och i så fall föreslå en ny grundlagsreglering. Till skillnad från vad som gäller enligt de flesta andra fri- och rättighetsregler i 2 kap. RF ges skyddet i detta fall i vanlig lag och inte i grundlag. Kommittén skall överväga dels om det är lämpligt och möjligt att utforma en grundlagsbestämmelse om skyddet för integriteten så att den får samma slags rättsliga betydelse som de

flesta andra reglerna i 2 kap. RF, dels om den bör utformas så att den inte hänvisar till något visst tekniskt förfarande, som automatiserad behandling. Enligt direktiven skall Integritetsskyddskommittén slutredovisa sitt arbete senast den 20 december 2007.

Kommittén har i delbetänkande den 29 mars 2007 redovisat den del av uppdraget som bestod i kartläggning och analys av sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten (SOU 2007:22). Kommitténs uppfattning är att den integritetsskyddsrättsliga lagstiftningen visar på brister i fråga om lagreglernas tillkomst, utformning och ändamålsenlighet. Kommittén anser att rättighetsbegränsande lagstiftning ofta arbetas fram utan att konsekvenserna för integritetsskyddet tillräckligt beaktas och att någon mer ingående analys av integritetsskadornas förväntade art och omfattning sällan görs. Bland annat utifrån dessa synpunkter blir kommitténs svar på den i kommitténs direktiv ställda frågan om skyddet för den personliga integriteten kan anses tillfredsställande reglerat ett otvetydigt nej.

7.1.4 Skyddet för den personliga integriteten skall vägas mot andra intressen

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 som t.ex. 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 SekrL:s bestämmelser som ger en möjlighet att lämna ut uppgifter, som kan omfattas av sekretess, efter en prövning av skaderisken vid ett utlämnande. I olika författningar har vidare införts bestämmelser om uppgiftsskyldighet för myndigheter i förhållande till andra myndigheter (t.ex. 20 kap. 9 § AFL). Dessutom finns i registerförfattningar angivet under vilka förhållanden myndigheter får behandla personuppgifter i register eller databaser och under vilka förutsättningar uppgifter får lämnas ut från dessa.

Även 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.

7.2 Överväganden

Som nyss redovisats medför ett elektroniskt informationsutbyte mellan nu aktuella myndigheter viss ökad risk för intrång i den personliga integriteten. När det gäller de utökade informationsutbyten som vi behandlar måste ställning tas till om respektive informationsutbyte går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Vi anser att de överväganden som gjordes i detta avseende i förarbetena till 2002 års reform kan tjäna som gemensam utgångspunkt för de intresseavvägningar som nu aktuella informationsutbyten föranleder (se t.ex. prop. 2000/01:129 s. 36–42 och bet. 2001/02:KU3).

Informationsöverföring på elektronisk väg innebär i sig inte oacceptabla intrång i den personliga integriteten

Beträffande elektroniskt informationsutbyte som sådant kan noteras att informationsöverföring på elektronisk väg i tidigare lagstiftningssammanhang inte i sig har ansetts innebära oacceptabla intrång i den personliga integriteten (se t.ex. prop. 2000/01:33 och prop. 2000/01:129). Kraven på skydd mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid elektroniska informationsöverföringar tillgodoses i viss mån vid utformningen av sekretessreglerna. Även de krav som PuL och de särskilda registerförfattningarna ställer på behandling av personuppgifter skyddar den enskildes integritet. Ett utökat automatiserat informationsutbyte mellan myndigheter är ett naturligt och även nödvändigt steg i samhällets IT-utveckling. Av betydelse är vilket slag av uppgifter som överförs och den sammanlagda information mottagaren får.

Personlig integritet är inte en absolut rättighet

Det måste beaktas att personlig integritet, som vi tidigare angett, inte är en absolut rättighet. Skyddet för den personliga integriteten skall således vägas mot de allmänintressen som talar för ett utökat elektroniskt informationsutbyte och styrkan av dessa intressen.

Som vi redovisat i avsnitt 6 anser vi att det, på samma sätt som vid 2002 års reform, finns starka allmänna intressen för ett utökat informationsutbyte mellan nu aktuella myndigheter. När det gäller de utökade elektroniska informationsutbyten som vi behandlar i avsnitt 11–15 är således vår bedömning att gemensamt för dessa är att ett utökat informationsutbyte leder till förbättrad kontroll av statliga medel genom bl.a. ökade möjligheter att motverka felutbetalningar inom trygghetssystemen, till ökad effektivitet hos berörda myndigheter samt till bättre service till och ökad förutsebarhet för den enskilde.

Pågående elektroniska informationsutbyten har ansetts förenliga med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten

Flertalet av de myndigheter som omfattas av vårt uppdrag ingår redan i författningsreglerade informationsutbyten med andra myndigheter. I dessa fall har det således ansetts vara förenligt med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten att myndigheterna lämnar ut uppgifter till andra och att detta även sker genom elektronisk informationsöverföring. Det framstår som svårt att hävda att det vore oacceptabelt från integritetsskyddssynpunkt att tillåta nu aktuella myndigheter att lämna ut uppgifter till ytterligare någon eller några myndigheter eller att lämna ut ytterligare några uppgifter till myndigheter med vilka informationsutbyte redan sker.

Förmånsreglernas utformning förutsätter ett informationsutbyte

Av betydelse vid bedömningen av om de nu aktuella informationsutbytena kan godtas från integritetsskyddssynpunkt är vidare att behovet av ett informationsutbyte är en konsekvens av utformningen av de regelverk som reglerar de förmåner, ersättningar, bidrag m.m. som myndigheterna administrerar. Vid den nu aktuella avvägningen har det, enligt vår mening, alltså betydelse att de materiella regelverk som styr myndigheternas verksamhet förutsätter att myndigheterna får vissa uppgifter från andra aktörer.

Grunderna för de olika förmånssystemen har beslutats av riksdagen och i några fall av regeringen. I de olika systemen kan således ett informationsutbyte mellan myndigheter vara en förutsättning

för att t.ex. den beslutande myndigheten skall kunna få det underlag som behövs för att kunna fatta beslut i ett ärende. I normalfallet torde det, vilket regeringen angav inför 2002 års reform, vara svårt att motivera att sådana inslag i administrationen som är en nödvändig följd av förmånssystemens utformning utgör oacceptabla intrång i den personliga integriteten (prop. 2000/01:129 s. 39).

Informationsutbytena avser ett begränsat antal uppgifter

Från integritetsskyddssynpunkt skall också beaktas att gemensamt för de elektroniska informationsutbyten som är aktuella för vår utredning är att det enbart är fråga om att tillåta att ett begränsat antal särskilt utvalda uppgifter överförs från en verksamhet till en annan. De uppgifter som omfattas av de utökade informationsutbyten som vi behandlar i avsnitt 11–15 är vidare uppgifter som, med något enstaka undantag, framstår som mindre integritetskänsliga.

Bättre kontroll av vilka uppgifter som lämnas ut

Som angavs i förarbetena till 2002 års reform (prop. 2000/01:129 s. 41) har ett elektroniskt informationsutbyte den fördelen jämfört med ett manuellt informationsutbyte, där uppgifter överförs muntligen eller skriftligen, att det för den enskilde är möjligt att förutse exakt vilka uppgifter som kommer att överföras från en verksamhet till en annan (jfr avsnitt 6.4). Till skillnad från manuella överföringar kan en elektronisk överföring nämligen endast avse förprogrammerade uppgifter. Härigenom motverkas riskerna för att överskottsinformation lämnas ut.

Utökade elektroniska informationsutbyten går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten

Mot bakgrund av vad vi nu sagt anser vi att de utökade elektroniska informationsutbyten som vi behandlar i avsnitt 11–15 går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. För detta bör emellertid gälla att några särskilda förutsättningar är uppfyllda (jfr a. prop. s. 42). Av direktiven för vår utredning framgår också att vi skall ha vissa särskilda förut-

sättningar som utgångspunkter vid de eventuella författningsförslag som vi lämnar i syfte att garantera ett fullgott integritetsskydd vid ett utökat informationsutbyte.

En förutsättning för att de nu aktuella informationsutbytena skall gå att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten är, enligt vår mening, att de elektroniska informationsöverföringarna är uttryckligt reglerade genom i lag eller förordning intagna tydliga bestämmelser. Varje informationsutbyte skall därför bygga på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet och endast de konkreta uppgifter som är föreskrivna i lag eller förordning skall få överföras. Genom en sådan tydlig författningsreglering garanteras att endast de uppgifter lämnas ut som en myndighet behöver för att kunna fullgöra sina skyldigheter inom respektive trygghetssystem.

Vidare förutsätts att den behandling som ett informationsutbyte innebär regleras i en författning eller framgår av ändamålsbeskrivningen för behandlingen av personuppgifter i en viss verksamhet.

Ytterligare en förutsättning som måste vara uppfylld är att de registrerade blir tydligt informerade om att informationsutbyte med andra myndigheter sker i den aktuella verksamheten, om vilka myndigheter som ingår i informationsutbytet samt om syftet med informationsutbytet. Dessutom skall den enskilde få del av inhämtade uppgifter innan ärendet avgörs. Vi vill i detta sammanhang påminna om att huvudregeln enligt såväl FL som allmänna rättsgrundsatser avseende t.ex. kommunikationsprincipen är att den enskilde skall få del av inhämtade uppgifter innan ett ärende avgörs om avgörandet går parten emot. Att även sådana uppgifter som myndigheter och organ inhämtar elektroniskt från annan än den enskilde kommuniceras med denne är givetvis av avgörande betydelse för att skyddet för den personliga integriteten skall kunna garanteras.

Kraven på skydd för den personliga integriteten förutsätter givetvis också att det även efter en elektronisk informationsöverföring gäller ett tillfredsställande sekretesskydd för de uppgifter som har lämnats ut samt ett motsvarande skydd för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter som hos den utlämnande myndigheten.

Sammantaget är vår bedömning att de utökade elektroniska informationsutbyten som vi har övervägt och som vi går närmare in på i avsnitt 11–15 är förenliga med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten, om de förutsätt-

ningar som vi redovisat ovan är uppfyllda. Med den reglering som vi föreslår i avsnitt 11–15 anser vi att dessa förutsättningar uppfylls.

I detta sammanhang finns anledning att framhålla att det är av betydelse för kraven på skydd för den personliga integriteten att de myndigheter mellan vilka rutinmässiga elektroniska informationsutbyten upprättas, är införstådda med vilka uppgifter som omfattas av utbytena och vad dessa uppgifter står för. Berörda handläggare vid myndigheterna måste genom utbildning ges information och kunskaper om detta samt hur uppgifter som inhämtas från andra myndigheter skall användas, exempelvis om fråga är om uppgifter som direkt kan läggas till grund för ekonomiska beräkningar eller om uppgifterna i första hand utgör underlag för att bedöma om ett ärende behöver utredas ytterligare. Vi förutsätter att berörda myndigheter, vid upprättandet av elektroniska förbindelser, genom samråd med varandra och genom utbildning och andra insatser riktade mot den egna personalen ser till att det i detta avseende skapas garantier för skyddet för den personliga integriteten.

8 Direktåtkomst till elektroniskt lagrad information

Våra bedömningar: Inom flertalet av de informationsutbyten som vi behandlar i avsnitt 11–15 bör uppgiftsutlämnande genom direktåtkomst medges.

Om mottagaren i ett elektroniskt informationsutbyte saknar rättslig befogenhet att genom direktåtkomst inhämta personuppgifter, kan uppgifterna inte anses förvarade hos mottagaren, även om denne tekniskt sett skulle ha tillgång till uppgifterna. Uppgifterna är därmed inte sådana upptagningar som är allmän handling hos mottagaren. En direktåtkomst utformad på det sätt vi föreslår innebär inte att tillgängligheten till uppgifterna ökar.

Bestämmelser om sökbegrepp i lagar och förordningar som tillämpas vid behandling av personuppgifter i viss angiven verksamhet gäller, även utan särskild reglering, vid annan myndighets direktåtkomst till uppgifterna. Inte heller i detta avseende innebär direktåtkomst att tillgängligheten till uppgifter hos den utlämnande myndigheten ökar.

Vi har i avsnitt 6 redovisat de skäl som talar för utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte oberoende av metoden för det elektroniska uppgiftsutlämnandet. I fråga om direktåtkomst finns emellertid skäl för ytterligare överväganden. I detta avsnitt går vi därför närmare in på frågan om möjligheten att inom nu aktuella informationsutbyten lämna ut information genom sådan åtkomst.

Vi inleder avsnittet med en allmän bakgrund. Därefter redovisar vi de överväganden som gäller generellt för samtliga de informationsutbyten som vi utrett där möjligheten att lämna ut uppgifter genom direktåtkomst är aktuell. I avsnitt 11–15 går vi närmare in på specifika utökade elektroniska informationsutbyten som vi har övervägt. Vi behandlar där elektroniska informationsutbyten där

Försäkringskassan (avsnitt 11), arbetslöshetskassorna (avsnitt 12), SPV (avsnitt 13), KFM (avsnitt 14) och kommunernas socialnämnder (avsnitt 15) är mottagare av information som inhämtas elektroniskt från andra myndigheter. I dessa avsnitt kommer vi i flertalet fall att hänvisa till våra överväganden i det nu aktuella avsnittet men vi redogör också för de överväganden om direktåtkomst som är specifika för det informationsutbyte som behandlas i respektive avsnitt.

8.1 Bakgrund

Den grundläggande innebörden av begreppet direktåtkomst är, som vi närmare redogjort för i avsnitt 5, att information är tillgänglig för en användare så att denne på egen hand kan söka i den och få svar på frågor, dock utan att själv kunna bearbeta eller på annat sätt påverka innehållet hos utlämnaren. Direktåtkomsten kan ge användare en möjlighet att utan föregående begäran hos utlämnande myndighet även hämta hem information till sitt eget system och bearbeta den där.

Vi har tidigare pekat på att det kan finnas anledning att ifrågasätta om det är motiverat med särskilda regler för direktåtkomst eftersom det numera i praktiken inte alltid är så stora skillnader mellan sådan åtkomst och andra metoder för elektroniskt utlämnande. Vi har dock kommit fram till att det inom ramen för vårt uppdrag saknas förutsättningar att frångå den systematik som berörda registerförfattningar har i dag. Utgångspunkten för våra överväganden och förslag är därför att möjligheten att lämna ut uppgifter genom direktåtkomst skall författningsregleras samt att det i de registerförfattningar som berör nu aktuella informationsutbyten skall göras en åtskillnad mellan direktåtkomst och annan form av uppgiftslämnande på automatiserad väg. I de fall vi föreslår bestämmelser om direktåtkomst utgår vi från den systematik som tillämpas i registerförfattningen för respektive myndighet.

Enligt våra direktiv skall utgångspunkten vara att det elektroniska informationsutbytet i största möjliga utsträckning bör ske genom att mottagaren har direktåtkomst till uppgifter hos utlämnaren.

8.2 Överväganden

8.2.1 Några utgångspunkter

Utredningen instämmer i tidigare bedömningar om direktåtkomst

När det gäller frågor avseende direktåtkomst anser vi att de överväganden som lagstiftaren gjorde i samband med 2002 års reform gäller även för de informationsutbyten som nu är aktuella. I det följande återger vi därför i stora delar dessa överväganden såsom de presenterades i förarbetena till denna reform och ansluter oss till dessa (se prop. 2000/01:129 s. 75 ff. och SOU 2000:97 s. 280 ff.). Därutöver analyserar vi något ytterligare uppfattningen att direktåtkomst innebär ökad tillgänglighet till uppgifterna till följd av att uppgifter som görs tillgängliga genom direktåtkomst som regel kommer att omfattas av offentlighetsprincipen också hos den mottagande myndigheten.

Om de rättsliga förutsättningarna finns väljer myndigheten metod för utlämnande

Vi instämmer i den bedömning som redovisades i prop. 2000/01:129 (s. 75 f.), nämligen att de uppgifter i en databas som en myndighet eller, i SekrL:s mening, med myndighet jämställt organ rutinmässigt får ta del av enligt bestämmelser i lag eller förordning också bör kunna göras tillgängliga på elektronisk väg. I det fall uppgiftslämnandet är författningsreglerat och förutsatt att ett elektroniskt uppgiftslämnande, t.ex. genom direktåtkomst, medges i den särlagstiftning som gäller för behandling av personuppgifter i viss verksamhet, är det upp till myndigheten att avgöra mediet för utlämnande. Den begränsningen skall dock givetvis gälla att myndigheternas tillgång till informationen om enskilda begränsas till vad som är nödvändigt för att de skall kunna utföra sina uppgifter. Även om myndigheterna, under angivna förutsättningar, formellt kan välja om uppgifterna skall lämnas ut manuellt eller elektroniskt t.ex. genom direktåtkomst måste, som regeringen angav i den nämnda propositionen, förutsättas att myndigheterna väljer det mest effektiva sättet för informationsöverföring.

Av betydelse för myndigheternas val av metod för informationsöverföring är givetvis även att metoden är kostnadseffektiv. Det

finns då anledning att framhålla att den tekniska utvecklingen har inneburit att skillnaderna mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande numera i praktiken inte är så stora. Tidsmässigt behöver det inte vara någon större skillnad mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande, eftersom det i dag även finns andra metoder än direktåtkomst för att snabbt och effektivt utbyta information. Även om gällande författningar medger att informationsöverföring sker genom direktåtkomst kan det således för berörda myndigheter vara mest kostnadseffektivt att välja en annan metod för överföringen.

En avvägning mellan skäl som talar för respektive mot direktåtkomst

För att bedöma om en myndighet utanför en viss verksamhet bör få direktåtkomst till information i verksamheten måste en avvägning göras mellan de skäl som talar för en sådan åtkomst och de integritetsskäl som talar mot denna. Vid bedömningen får hänsynen till den personliga integriteten vägas mot bl.a. behovet av ökad effektivitet hos myndigheterna, möjligheten att kunna ge bättre service till den enskilde och intresset av att trygghetssystemen inte undergrävs av felutbetalningar orsakade av exempelvis fusk. I sammanhanget är också av betydelse vilka uppgifter som skall omfattas av en eventuell direktåtkomst och hur integritetskänsliga dessa uppgifter är.

Som vi tidigare har redovisat har vi, vid avvägningen mellan de allmänintressen som talar för de utökade informationsutbyten som vi har haft att överväga och de integritetsskäl som talar mot dessa, gjort den bedömningen att dessa informationsutbyten går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten (se avsnitt 7). De överväganden som vi där har gjort gäller även vid bedömningen av om de uppgifter som respektive informationsutbyte omfattar skall kunna lämnas ut genom direktåtkomst. I de följande avsnitten redovisar vi våra ytterligare överväganden i fråga om avvägningen mellan kraven på skydd för den personliga integriteten och skälen för att uppgifter skall göras tillgängliga genom direktåtkomst.

8.2.2 Behov av direktåtkomst

Förmånsreglernas utformning förutsätter ett informationsutbyte

På motsvarande sätt som gällde för det informationsutbyte som var aktuellt vid 2002 års reform är de nu aktuella informationsutbytena i stor utsträckning föranledda av att de materiella regelverken i de olika förmånssystemen är uppbyggda så att ett beslut i ett system förutsätter kunskap om uppgifter som finns hos de myndigheter som administrerar övriga system. För att beslut om förmåner, ersättningar och stöd inom de olika systemen skall bli korrekta redan från början krävs att beslutsfattarna i varje ärende på ett enkelt och snabbt sätt kan kontrollera beslutsunderlaget och att relevanta uppgifter finns tillgängliga redan vid beslutstillfället.

Effektivare och mer enhetlig ärendehantering samt bättre service till enskilda

När berörda handläggare i dag – inom de informationsutbyten som vi har haft att överväga – kontrollerar de uppgifter som den enskilde lämnat till myndigheten i ett ärende sker detta (med undantag för informationsutbytet mellan socialnämnderna och Försäkringskassan) genom att handläggarna per telefon, brev och ibland per telefax kontaktar handläggare vid en annan myndighet. Vår kartläggning visar att denna hantering tar tid och är omständlig. När det gäller telefonkontakter är den handläggare som söks inte alltid anträffbar. Vidare är det svårt att komma fram till vissa myndigheter. Den handläggare som ringer upp är hänvisad till samma telefonnummer som allmänheten och hamnar ofta i långa telefonköer. Även hos den myndighet som skall lämna ut efterfrågade uppgifter är dagens hantering resurs- och tidskrävande. Som exempel kan nämnas att Migrationsverket har beräknat att antalet telefonförfrågningar enbart från Försäkringskassan uppgår till ungefär 80 000 per år.

Det informationsutbyte som förekommer i dag sker till stor del efter bedömningar och initiativ på handläggarnivå hos berörda myndigheter. Olika handläggare gör olika bedömningar av behovet att komplettera ett beslutsunderlag eller att kontrollera uppgifter som den enskilde har lämnat. Det förhållandet att dagens manuella kontakter är tids- och resurskrävande leder många gånger till att nödvändig information inte tas fram och att önskvärda kontroller

inte görs. I en pressad arbetssituation eller när det är angeläget att beslut i ett ärende fattas snabbt kan handläggarna se sig tvingade att avstå från önskvärda kontroller, eftersom detta skulle fördröja handläggningen av ärendet ytterligare.

Även om det i dag finns andra metoder än direktåtkomst för att utbyta information "sekunds snabbt" vill vi framhålla att direktåtkomst medger att handläggarna vid varje besluts- eller kontrolltillfälle har tillgång till aktuella uppgifter hos utlämnande myndighet. Som lagstiftaren påpekade inför 2002 års reform kan det förhållandet att uppgifterna vid beslutstillfället är inaktuella få till följd att en tilläggsutbetalning sker eller att ett ärende om återkrav inleds. Därmed drar handläggningen ut på tiden och det kan vara svårt att i efterhand kräva och få tillbaka felaktigt utbetalda belopp (prop. 2000/01:129 s. 77).

Direktåtkomst innebär en möjlighet för beslutsfattande handläggare att på ett enkelt och snabbt sätt hämta in aktuella uppgifter från andra myndigheter. Härigenom kan dagens ärendehantering ytterligare effektiviseras och handläggningstiderna kortas avsevärt. Detta innebär i sin tur en förbättrad service mot de enskilda. Som angavs i förarbetena till 2002 års reform är möjligheten att snabbt få ett beslut många gånger av avgörande betydelse för den sökande där förmånen i fråga kan vara den enda eller största inkomstkällan. Förseningar i beslutsfattandet på grund av den fördröjning som inhämtandet av informationen innebär kan därför få långtgående konsekvenser för den enskilde.

Bättre kontrollmöjligheter

Genom direktåtkomst kan myndigheterna utforma effektiva och enhetliga rutiner för kontroll i pågående ärenden av lämnade uppgifter. Detta förutsätter att myndigheter vid varje tillfälle på ett snabbt och effektivt sätt kan hämta in aktuella uppgifter hos andra myndigheter. Att det skapas effektiva och enhetliga rutiner för kontroll bidrar till en likformig ärendehantering vid myndigheterna. Därmed blir det i mindre omfattning den enskilde handläggarens bedömning som blir avgörande för om en kontroll skall ske i det enskilda ärendet eller inte.

Riksdag och regering har vid olika tillfällen framfört krav på förbättrad kontroll av utbetalningar av allmänna medel från myndigheter. Riksdagen uttalade t.ex. redan i mitten av 1990-talet att

det finns anledning att ingripa kraftfullt mot personer som fuskar till sig ersättning och att det måste finnas ett effektivt system för att upptäcka fusk (prop. 1995/96:25 En politik för arbete, trygghet och utveckling, bet. 1995/96:FiU1). I budgetpropositionen för år 2007 (prop. 2006/07:1 s. 45 ff.) har regeringen aviserat krafttag mot fusk med ersättningar och bidrag. Regeringen har bl.a. angett att det är avgörande för såväl legitimiteten som finansieringen av välfärdssystemen att kontrollverksamheten ökas och effektiviseras samt att felaktigt utbetalda ersättningar och bidrag återkrävs.

Direktåtkomst innebär en möjlighet för nu berörda myndigheter att på ett enkelt och tidseffektivt sätt stärka kontrollen av utbetalningen av allmänna medel och därmed efterkomma statsmakternas krav på kontroll. Vi anser att detta är ett skäl som mycket starkt talar för att det inom nu aktuella informationsutbyten bör finnas en möjlighet till direktåtkomst.

Sammanfattning

När det gäller behovet av direktåtkomst inom de nu aktuella informationsutbytena, dvs. de informationsutbyten vi behandlar i avsnitt 11–15, anser vi sammanfattningsvis att genom möjlighet till sådan åtkomst kan dagens ärendehantering ytterligare effektiviseras, handläggningstiderna förkortas avsevärt och servicen till de enskilda förbättras. Genom direktåtkomst ges vidare möjligheter till stärkt kontroll av utbetalningen av allmänna medel. På ett enkelt och tidseffektivt sätt kan det skapas rutiner som gör att beslutsfattarna har tillgång till ett korrekt beslutsunderlag samt rutiner för att förebygga eller i efterhand upptäcka felaktiga dubbelutbetalningar. Tungt vägande skäl talar alltså för att direktåtkomst skall vara möjlig inom de aktuella informationsutbytena.

8.2.3 Uppgifter som skall omfattas av direktåtkomst

Inom det nu pågående informationsutbytet mellan Försäkringskassan, CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna har aktörerna direktåtkomst till uppgifter hos varandra. Här har således direktåtkomst inte ansetts innebära ett otillbörligt intrång i den personliga integriteten.

Det finns anledning att framhålla att den direktåtkomst som nuvarande bestämmelser medger inte innebär en möjlighet till fri sökning i utlämnarens register eller databaser. I stället är det fråga om direktåtkomst till ett begränsat antal, särskilt utvalda och mindre integritetskänsliga uppgifter hos utlämnaren. Även för de informationsutbyten som omfattas av vårt uppdrag är det enbart direktåtkomst till ett begränsat antal särskilt utvalda uppgifter som är aktuellt. Med undantag för någon enstaka uppgift (avsnitt 11.4) är det vidare bara fråga om mindre integritetskänsliga uppgifter.

Dessutom gäller att det enbart är sådana uppgifter som har betydelse i den mottagande myndighetens verksamhet som skall kunna lämnas ut till denna myndighet genom direktåtkomst. De övriga uppgifter som finns hos utlämnaren omfattas däremot inte av direktåtkomsten.

Det bör i sammanhanget framhållas att dagens teknik medger att det byggs system som innebär direktåtkomst till vissa men inte till andra uppgifter som finns hos myndigheter.

8.2.4 Direktåtkomst och sekretess

Möjligheterna att utnyttja direktåtkomst vid informationsutbyte mellan exempelvis två myndigheter kan begränsas av SekrL:s bestämmelser. När uppgifter lämnas ut genom direktåtkomst kan det av tekniska skäl inte göras en sekretessprövning av uppgifter i ett enskilt ärende innan dessa lämnas ut. Enligt vår mening kan en myndighet därför inte tillåta en annan myndighet att få direktåtkomst till uppgifter i en databas om uppgifterna omfattas av sekretess som innebär att den mottagande myndigheten vid en prövning enligt SekrL inte med säkerhet skulle ha rätt att ta del av uppgifterna. De uppgifter som mottagande myndighet har direktåtkomst till får således i normalfallet anses utlämnande i SekrL:s mening i och med att direktåtkomsten finns. Det spelar i det avseendet ingen roll om den mottagande myndigheten faktiskt tar del av en viss uppgift eller inte (jfr dock de överväganden vi redovisar i avsnitt 8.2.6).

En förutsättning för direktåtkomst bör därför vara att åtkomsten endast avser uppgifter för vilka det inte är föreskrivet sekretess, dvs. offentliga uppgifter, att det finns en skyldighet enligt lag eller förordning att lämna ut de aktuella uppgifterna till den som får ha direktåtkomst eller – vilket enbart kan komma i fråga i undantags-

fall – att uppgifterna, enligt prövning på förhand, med stöd av generalklausulen i 14 kap. 3 § SekrL får lämnas ut rutinmässigt till den som har direktåtkomst. Samtliga de utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte som vi föreslår bygger på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet för utlämnande myndighet. I nämnda avseende finns därför förutsättningar för att medge direktåtkomst.

Genom att vart och ett av de nu aktuella informationsutbytena bygger på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet blir någon sekretessprövning i de enskilda fallen inte aktuell. Uppgifterna skall således lämnas ut utan hinder av sekretess. Därigenom saknar det betydelse att uppgifter i några fall omfattas av ett starkare sekretesskydd hos utlämnande myndighet än hos mottagande myndighet. Redan vid införandet av en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för en myndighet, i vars verksamhet en stark sekretess gäller, gör riksdagen eller regeringen bedömningen att vissa uppgifter skall få lämnas ut till en verksamhet där en svagare sekretess gäller och att denna svagare sekretess utgör ett tillräckligt skydd för de utlämnade uppgifterna. I de fall där vi har föreslagit en författningsreglerad uppgiftsskyldighet för vissa myndigheter har vi gjort bedömningen att aktuella uppgifter har, eller genom våra förslag kommer att få, ett tillräckligt skydd i den mottagande myndighetens verksamhet.

Sammanfattningsvis vill vi peka på att de nu aktuella informationsutbytena bygger på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet för utlämnande myndigheter, vilken bryter den i förekommande fall gällande sekretessen för uppgifterna. Därmed hindrar inte SekrL att de uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten lämnas ut genom direktåtkomst.

8.2.5 Direktåtkomst och utlämnarens kontroll över uppgifterna

Som nyss angetts skall de informationsutbyten som vi föreslår bygga på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet för utlämnande myndighet. Någon sekretessprövning skall därmed inte göras vid utlämnande av uppgifterna. Vad som utlämnande myndighet i stället skall pröva är vilka uppgifter som omfattas av de författningsreglerade informationsutbytena. Vid rutinmässigt uppgiftslämnande genom direktåtkomst görs denna prövning i samband

med att den elektroniska förbindelsen upprättas. Någon ytterligare prövning sker inte i det enskilda ärendet. Det kan därför hävdas att direktåtkomsten innebär att utlämnaren inte har möjlighet att i det enskilda ärendet kontrollera vilka uppgifter som lämnas ut. I enlighet med vad som angavs i förarbetena till 2002 års reform är detta emellertid ett argument som kan användas såväl mot direktåtkomst som mot andra former av elektroniskt uppgifts-utlämnande. Prövningen av vilka uppgifter som kan eller skall lämnas ut görs nämligen även vid andra former av rutinmässigt uppgiftslämnande på elektronisk väg på förhand, dvs. i anslutning till att den elektroniska förbindelsen upprättas. Inte heller i dessa fall sker någon ytterligare prövning i det enskilda ärendet.

När det gäller argumentet om utlämnarens bristande kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut i det enskilda ärendet ansluter vi oss därför till den bedömning som gjordes i förarbetena till 2002 års reform. Vi anser således att argumentet, eftersom det inte har varit ett vägande skäl mot att uppgifter lämnas ut elektroniskt i annan form än genom direktåtkomst, inte heller är ett vägande skäl mot att utlämnande får ske genom direktåtkomst. Det kan tilläggas att elektroniska informationsöverföringar av det slag som varit aktuella för vår utredning endast kan avse förprogrammerade uppgifter. I dessa fall har utlämnande myndighet därför kännedom om exakt vilka konkreta uppgifter som överförs från verksamheten till den mottagande myndigheten.

8.2.6 Direktåtkomst och ökad tillgänglighet

Ett argument som brukar åberopas mot direktåtkomst är att tillgängligheten till uppgifter ökar och därmed riskerna för oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Argumentet grundar sig på att samtliga de personuppgifter som den mottagande myndigheten har faktisk tillgång till via direktåtkomst som regel torde bli sådana upptagningar som är allmän handling hos såväl den utlämnande som den mottagande myndigheten. Det skulle innebära att inte enbart den mottagande myndighetens utan även allmänhetens möjligheter att få tillgång till dessa uppgifter ökar.

Direktåtkomsten skall bara omfatta uppgifter av betydelse i mottagarens verksamhet

Under utredningsarbetet har som exempel på risker med ökad tillgänglighet framförts att allmänheten vid direktåtkomst skulle kunna vända sig till den myndighet som har sådan åtkomst, mottagande myndighet, och begära att få ut uppgifter om en person som finns i databas hos utlämnande myndighet, trots att personen i fråga inte är aktuell hos den mottagande myndigheten. Om exempelvis socialnämnder har direktåtkomst till uppgifter hos CSN skulle alltså allmänheten kunna vända sig till socialnämnden i vilken kommun som helst för att få ut uppgifter som CSN har om en person, trots att personen inte är aktuell hos vare sig den tillfrågade socialnämnden eller någon annan sådan nämnd.

En förutsättning för att allmänheten skall ha rätt att hos mottagande myndighet ta del av personuppgifter som finns i databas hos utlämnande myndighet är att de efterfrågade uppgifterna är sådana upptagningar som är allmän handling hos den mottagande myndigheten.

Handlingar – inklusive upptagningar – är enligt huvudregeln i TF allmänna om de förvaras hos en myndighet och är att anse som inkomna eller upprättade där. En upptagning anses förvarad hos myndigheten om 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 (2 kap. 3 § andra stycket TF). Det är emellertid inte alltid tillräckligt att myndigheten har sådan *faktisk tillgång* till datalagrad information. Av den s.k. begränsningsregeln i 2 kap. 3 § tredje stycket TF följer att när det gäller en sammanställning av uppgifter ur en upptagning där sammanställningen innehåller personuppgifter krävs, för att sammanställningen skall anses förvarad hos myndigheten, dessutom att myndigheten har *rättslig befogenhet* att göra sammanställningen tillgänglig. Om lag eller förordning medför en rättslig begränsning i myndighetens faktiska tillgång till en sammanställning av uppgifter vilken innehåller personuppgifter, blir sammanställningen således att anse som icke förvarad hos myndigheten. Därmed är den inte allmän handling (jfr SOU 1996:40 s.101 och Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, 6:e upplagan s. 47 f.). Syftet med den s.k. begränsningsregeln i 2 kap. 3 § tredje stycket TF är att allmänheten inte med stöd av offentlighetsprincipen skall kunna ta del av sammanställningar av

uppgifter ur upptagningar som myndigheten av hänsyn till skyddet för enskildas integritet själv är förhindrad att ta fram i sin egen verksamhet (jfr prop. 2001/02:70 s. 17, 23 och 38).

Det i 2 kap. 3 § andra och tredje styckena TF använda uttrycket ”sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling” bygger på att det finns två former av upptagningar för automatiserad behandling, dels färdiga elektroniska handlingar, dels sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling (a. prop. s. 19–22 och 55–57). Med färdiga elektroniska handlingar avses sådana upptagningar där utställaren – myndigheten eller den som lämnat in handlingen till myndigheten – har gett dem ett bestämt, fixerat, innehåll som går att återskapa gång på gång. Som typexempel på sådana handlingar nämns e-brev, promemorior, protokoll och beslut i elektronisk form. Övriga upptagningar, dvs. det som närmast kan beskrivas som potentiella handlingar eller möjliga sammanställningar av uppgifter, hänförs till sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling. Till sådana sammanställningar torde då även höra varje uppgiftskonstellation som innehåller någon personuppgift.

De möjligheter till direktåtkomst som vi föreslår tar sikte på sådana upptagningar som avses i bl.a. begränsningsregeln i 2 kap. 3 § tredje stycket TF. Denna regel är därför av betydelse i detta sammanhang.

Våra förslag om utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten bygger i samtliga fall på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet. De föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet har formulerats på ett sådant sätt att uppgiftsskyldigheten endast avser uppgifter som har betydelse i ärende eller viss verksamhet hos mottagande myndighet. För de informationsutbyten där vi anser att mottagande myndighet bör medges direktåtkomst till uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten föreslår vi, med några enstaka undantag, att bestämmelser som medger sådan åtkomst tas in i lag (se avsnitt 8.2.8). Vi föreslår vidare att dessa bestämmelser om direktåtkomst formuleras så att direktåtkomsten endast får förekomma för ändamål som innebär att uppgifterna behövs inom den mottagande myndighetens egna verksamhet, t.ex. som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och annat stöd. En sådan formulering innebär att uppgifterna skall ha betydelse i ett ärende hos den mottagande myndigheten.

De undantagsfall där vi inte föreslår särskilda bestämmelser om direktåtkomst avser de informationsutbyten där CSN och arbetslöshetskassorna skall lämna uppgifter till andra myndigheter (avsnitt 14 och 15). Anledningen till att vi i dessa fall inte lämnar förslag till regleringen av personuppgifter i CSN:s respektive arbetslöshetskassornas verksamhet är att behandlingen av personuppgifter i dessa verksamheter inte regleras av särskild lag. För dessa informationsutbyten måste emellertid beaktas att mottagande myndigheters behandling av personuppgifter regleras i särskilda registerförfattningar. Av bestämmelserna i dessa författningar (6 § första stycket SoLPuL respektive 2 kap. 2 § KFMdbL) följer att behandlingen av personuppgifter hos dessa myndigheter är knuten till att uppgifterna är av betydelse i den mottagande myndighetens verksamhet.

Vad gäller de utökade elektroniska informationsutbyten som vi föreslår är vår uppfattning därför att mottagande myndighet saknar rättslig befogenhet att genom direktåtkomst inhämta personuppgifter som inte behövs i ett ärende eller viss verksamhet hos myndigheten. Även om mottagande myndighet tekniskt sett skulle ha tillgång till sådana uppgifter, exempelvis till uppgifter om personer som inte är aktuella i ärenden hos den mottagande myndigheten, anser vi att dessa, med hänsyn till bestämmelsen i 2 kap. 3 § tredje stycket TF, inte kan anses förvarade hos den mottagande myndigheten. Uppgifterna är därmed inte sådana upptagningar som är allmän handling hos denna myndighet. En direktåtkomst innebär således, enligt vår mening, inte att tillgängligheten till uppgifterna ökar.

Med dagens teknik är det möjligt att utforma system som innebär att mottagande myndighet vid direktåtkomst kan söka på uppgifter om en viss person hos utlämnande myndighet enbart om den mottagande myndigheten har ett ärende avseende denna person. Denna typ av teknisk begränsning används av Försäkringskassan vid det elektroniska informationsutbyte som finns med bl.a. arbetslöshetskassorna. Det måste givetvis förutsättas att myndigheterna, också när de väljer direktåtkomst för informationsöverföring, utformar systemen på ett sådant sätt att de enbart medger åtkomst till uppgifter som mottagande myndighet har rättslig befogenhet att ta del av hos utlämnande myndighet.

Sökbegränsningar gäller vid direktåtkomst även för mottagaren

Beträffande argumentet att direktåtkomst innebär ökad tillgänglighet till personuppgifter finns även anledning att diskutera att utomstående kan vända sig till mottagande myndighet för att få tillgång till uppgifter eller sammanställningar av uppgifter som utlämnande myndighet inte lagligen kan lämna ut på grund av de sökbegränsningar som gäller för utlämnande myndighet. Frågan är alltså om sökbegränsningar som gäller för en myndighets behandling av personuppgifter också gäller för de andra myndigheter som har direktåtkomst till uppgifter som behandlas automatiserat av förstnämnda myndighet.

Från integritetssynpunkt är frågan om på vilket sätt uppgifter hos myndigheter kan eftersökas och sammanställas viktig. Ju större möjligheter det finns att ställa samman uppgifter om enskilda, desto större är riskerna för otillbörliga intrång i den personliga integriteten. För att förhindra att det görs oönskade sammanställningar har i många registerförfattningar sammanställningsmöjligheterna begränsats genom reglering av vilka sökbegrepp som får eller inte får användas. Sådana begränsningar innebär vanligen att uppgifter som anses särskilt känsliga från integritetssynpunkt inte får användas som sökbegrepp.

Vilka sökbegrepp som får användas för att ta fram uppgifter har även betydelse för frågan om vilka handlingar som anses förvarade hos en myndighet och därmed för vad som kan bli tillgängligt i enlighet med offentlighetsprincipen. Som vi tidigare sagt följer av 2 kap. 3 § tredje stycket TF att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling inte anses förvarad hos myndigheten om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig.

När det gäller frågan om vilka sökbegränsningar som gäller för mottagande myndighet vid direktåtkomst bör ledning hämtas från den angivna bestämmelsen i TF. Om de sökbegränsningar som enligt lag eller förordning gäller för den myndighet som för databasen, dvs. för utlämnande myndighet, inte skulle gälla för annan myndighet som har direktåtkomst till uppgifter i databasen, skulle mottagande myndighet vid direktåtkomst få tillgång till sammanställningar av uppgifter som enligt 2 kap. 3 § TF inte anses förvarade hos utlämnande myndighet. Mottagande myndighet skulle därmed ha rätt att ta del av handlingar som inte är att anse

som allmänna handlingar. Vidare skulle allmänheten kunna vända sig till mottagande myndighet och begära sammanställningar av uppgifter hos utlämnande myndighet som sistnämnda myndighet själv inte lagligen kan göra tillgängliga. Vi anser att en sådan tolkning av rättsläget inte är rimlig och inte kan ha varit lagstiftarens mening. Det ligger i sakens natur att en myndighet som ges direktåtkomst till uppgifter hos annan myndighet aldrig kan ha vidare sökmöjligheter än utlämnande myndighet eller ta del av sammanställningar av uppgifter som inte anses förvarade hos utlämnande myndighet. Bestämmelser om sökbegrepp i lagar och förordningar som tillämpas vid behandling av personuppgifter i viss angiven verksamhet måste därför även utan särskild reglering gälla vid annan myndighets direktåtkomst till uppgifterna. Vår slutsats är därför att direktåtkomsten i detta avseende inte innebär att tillgängligheten till uppgifter hos den utlämnande myndigheten ökar.

Vår bedömning

Vi bedömer att de uppgifter som skall lämnas ut inom nu aktuella informationsutbyten får ett tillräckligt sekretesskydd hos mottagande myndigheter. I detta sammanhang kan nämnas att sekretessregler i vissa fall har utformats så att de gäller vid uttag ur databaser. Detta innebär att sekretessen gäller både hos värdmyndigheten och hos den myndighet som har direktåtkomst till uppgifter hos värdmyndigheten (jfr 9 kap. 1 och 19 §§ SekrL och avsnitt 3). Därutöver innehåller såväl PuL som de särskilda registerförfattningarna bestämmelser om myndigheternas behandling av personuppgifter till skydd för den personliga integriteten. Utgångspunkten för våra förslag är vidare att möjligheten att lämna ut uppgifter genom direktåtkomst skall regleras särskilt. Sammantaget anser vi att det finns garantier för att direktåtkomst inte innebär att tillgängligheten till uppgifterna ökar på ett sådant sätt att det innebär oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

8.2.7 Slutsatser

Som redovisats bedömer vi att direktåtkomst i nu aktuella informationsutbyten leder till effektivare och snabbare ärendehantering, bättre service mot de enskilda samt till bättre kontroll av utbetalda

medel. Mot bakgrund av att starka skäl således talar för att direktåtkomst skall tillåtas och då det enligt vår uppfattning, såvitt gäller huvuddelen av de elektroniska informationsutbyten som vi har övervägt, saknas tungt vägande skäl mot sådan åtkomst, anser vi att de uppgifter som skall lämnas ut i de aktuella informationsutbytena i flertalet fall skall få lämnas ut genom direktåtkomst. I några fall anser vi dock att direktåtkomst inte skall medges, se avsnitt 11.3 och 13.

Direktåtkomsten innebär självfallet inte att samtliga anställda hos mottagande myndighet skall ha tillgång till uppgifterna. PuL:s bestämmelser om säkerheten vid behandling av uppgifter innebär att åtgärder måste vidtas som förhindrar missbruk. Det kan t.ex. innebära att åtkomsten till uppgifter är begränsad till olika behörighetsnivåer och därmed att enbart vissa personer vid mottagande myndighet har tillgång till uppgifterna. Direktåtkomsten förutsätter också att uppgifter kan överföras på ett tekniskt säkert sätt. Detta handlar t.ex. om att de system som används för direktåtkomst skall ha skydd mot obehöriga intrång och andra yttre säkerhetsrisker. Vidare är det fråga om sådana förhållanden som att uppgifter lämnas ut först efter säker identifiering av användaren och att uppgifter med hänsyn till deras känslighet kan behöva skyddas genom exempelvis kryptering.

8.2.8 Utformningen av bestämmelserna

Lagstiftaren har vid tidigare tillfällen tagit ställning för att de integritetsrisker som ett tillåtande av direktåtkomst till uppgifter i en databas i regel innebär, bör medföra att frågan om direktåtkomst regleras i lag (se t.ex. prop. 2000/01:33 s. 115, prop. 2000/01:129 s. 80 och prop. 2002/03:135 s. 96). Som vi tidigare angett utgår vi från den systematik som gäller i nuvarande lagstiftning. För de informationsutbyten där vi anser att direktåtkomst skall vara möjlig föreslår vi därför att bestämmelser om detta tas in i lag (se dock avsnitt 11.4 angående informationsutbyte mellan Migrationsverket och Försäkringskassan, där vi lämnar alternativa författningsförslag).

Vi föreslår vidare att direktåtkomsten endast skall få förekomma för de ändamål som ställts upp för behandling av personuppgifter i utlämnarens verksamhet. För att direktåtkomst skall bli möjlig

inom vissa informationsutbyten föreslår vi därför ändrade ändamålsbestämmelser i utlämnande myndighets registerförfattning.

Utgångspunkten för våra författningsförslag är dessutom att regeringen skall meddela föreskrifter om vilka konkreta uppgifter direktåtkomsten får omfatta. Även i detta fall utgår vi från systematiken i respektive registerförfattning, varför det förekommer undantag härifrån (se avsnitt 11.3, 12 och 15 angående direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen).

Med ett undantag (se avsnitt 15) lämnar vi inte förslag till reglering av behandlingen av personuppgifter i CSN:s och arbetslöshetskassornas verksamhet. Anledningen till detta är att behandlingen av personuppgifter där inte regleras av särskild lag utan av de för registren/databaserna uppställda ändamålen. Vi har naturligtvis inte haft möjlighet att beakta de förslag som Studiestödsdatautredningen (U 2006:10) kan komma att lämna. Om det blir aktuellt att införa särskild författning avseende CSN:s behandling av personuppgifter bör våra förslag beaktas när denna författning tas fram (se avsnitt 15).

9 Övriga allmänna överväganden

I avsnitt 5–8 har vi redovisat överväganden som är gemensamma för de informationsutbyten som vi behandlar i avsnitt 11–15. Ytterligare några förhållanden är av betydelse för samtliga dessa informationsutbyten. Vi redovisar våra överväganden i dessa delar i detta avsnitt.

9.1 Avvägning mellan nyttan och kostnaderna

Vår bedömning: Nyttan av de utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten som vi föreslår motiverar klart kostnaderna för deras införande.

Av redogörelsen i avsnitt 6 framgår att vi anser att tungt vägande skäl talar för utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter. De skäl som vi där har angett äger giltighet för samtliga de informationsutbyten som vi föreslår i avsnitt 11–15.

Vi kommer i avsnitt 19.1 att närmare belysa kostnaderna för de förslag vi lämnar. I samband därmed kommer vi att redovisa det underlag som vi har haft tillgång till såvitt gäller beräknade vinster av och kostnader för de olika informationsutbyten som vi föreslår. Det finns anledning att redan här ange att det har visat sig mycket svårt att få fram sådant underlag. Enligt berörda myndigheter saknas för närvarande förutsättningar att med någon större grad av säkerhet beräkna vinster av och kostnader för aktuella informationsutbyten. Det underlag som myndigheterna har ansett sig kunna bidra med baseras på grova uppskattningar. I några fall saknar vi i det närmaste helt underlag i fråga om beräknade effekter av förslagen.

Trots detta anser vi att det – utifrån de beräkningar och det underlag i övrigt som berörda myndigheter har bidragit med och mot bakgrund av de utvärderingar som har gjorts av 2002 års reform – är möjligt att dra en generell slutsats beträffande avvägningen mellan nyttan av och kostnaderna för de utökade informationsutbyten som vi föreslår. Vår uppfattning är att de vinster i olika avseenden som ifrågavarande informationsutbyten kan antas medföra klart motiverar kostnaderna för deras införande. Det bör i sammanhanget nämnas att myndigheternas kostnader, enligt samtliga de kostnadsberäkningar som har presenterats för oss, omfattar förhållandevis små belopp.

Sammanfattningsvis har vi inte beträffande något av de elektroniska informationsutbyten som vi föreslår funnit att kostnadsbilden talar mot ett genomförande.

9.2 Informationsskyldighet

9.2.1 Gällande bestämmelser tillgodoser kraven på information till den enskilde

Vår bedömning: Den informationsskyldighet som föreskrivs i tillämpliga författningar tillgodoser det krav på information om uppgiftsutlämnande till den enskilde som är en förutsättning för att elektroniska informationsutbyten skall vara förenliga med kraven på skydd mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten.

Vi har i avsnitt 7.2 redovisat förutsättningarna för att utökade elektroniska informationsutbyten, enligt vår mening, skall gå att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Till dessa förutsättningar hör att informationsutbytena föregås av tydlig information till de registrerade om att informationsutbyte med andra myndigheter sker i en verksamhet, om vilka myndigheter som ingår i informationsutbytet och om syftet med informationsutbytet.

Informationsskyldighet enligt personuppgiftslagen

I PuL finns bestämmelser om information till den registrerade i 23–26 §§.

Av 23 § följer att om uppgifter om en person samlas in från personen själv, skall den personuppgiftsansvarige i samband därmed självant lämna den registrerade information om behandlingen av uppgifterna. Med behandling av personuppgifter avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. insamling, registrering och utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandhållande av uppgifter (3 § PuL).

I 24 § första stycket PuL föreskrivs att om personuppgifterna har samlats in från någon annan källa än den registrerade, skall den personuppgiftsansvarige självant lämna den registrerade information om behandlingen av uppgifterna när de registreras. Är uppgifterna avsedda att lämnas ut till tredje man, behöver information dock inte ges förrän uppgifterna lämnas ut första gången. Information behöver inte lämnas, om det finns bestämmelser om registrandet eller utlämnandet av personuppgifterna i en lag eller någon annan författning, dvs. om det finns bestämmelser om att en myndighet skall lämna ut uppgifterna till en annan myndighet. Information behöver inte heller lämnas, om detta visar sig vara omöjligt eller skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats. Om uppgifterna används för att vidta åtgärder som rör den registrerade, skall dock information lämnas senast i samband med att så sker.

Enligt 25 § PuL skall informationen enligt 23 eller 24 § bl.a. omfatta uppgift om ändamålen med behandlingen och all övrig information som behövs för att den registrerade skall kunna ta till vara sina rättigheter i samband med behandlingen, såsom information om mottagarna av uppgifterna, skyldighet att lämna uppgifter och rätten att ansöka om information och rättelse. Information behöver dock inte lämnas om sådant som den enskilde redan känner till.

Verksamheter med särskild registerförfattning

Sedan 2002 års reform har en rad registerförfattningar anpassats till PuL. Av de myndigheter som berörs av de olika informationsutbyten som vi har övervägt finns numera registerförfattningar anpassade till PuL beträffande Försäkringskassan, Skatteverket, KFM, AMS och socialtjänsten. Såvitt avser Migrationsverket finns en förordning, förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, vilken är ett komplement till PuL. Som vi redovisat i avsnitt 4.4.2 har Utlänningsdatautredningen lämnat förslag till ny registerlagstiftning, helt anpassad till PuL.

Av bestämmelserna i de registerförfattningar som gäller för nämnda myndigheter följer att 23 § PuL är tillämplig i samtliga fall (5 och 27 §§ SofdL, 3 kap. 1 § skattedatabaslagen, 3 kap. 1 § KFMdbL, 2 § lagen [2002:546] om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten jämförd med 20 § förordningen [2002:623] om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, 4 § SoLPuL, 1 § förordningen om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen samt 3 § i förslaget till utlänningsdatalag).

För nämnda myndigheter, utom Skatteverket och KFM, innebär registerförfattningarna att även 24 § PuL är tillämplig i deras respektive verksamhet. I förarbetena till Skatteverkets och KFM:s registerförfattningar angavs att det av 24 § PuL följer att när behandling av personuppgifter hos en myndighet regleras i särskild lagstiftning, med bestämmelser om vad som får registreras och hur uppgifterna i övrigt får hanteras, så krävs inte enligt PuL att information till den registrerade ges. Något skäl för att låta myndigheter inom skatte- och exekutionsväsendet trots detta lämna sådan information ansågs inte föreligga.

Lagstiftaren har, i samband med anpassningen till PuL av de registerförfattningar som är av intresse för vår utredning, tagit ställning till vilka krav som skall ställas på information till den registrerade i fråga om behandling av personuppgifter i respektive myndighets verksamhet. Enligt vår mening saknas skäl att nu göra en annan bedömning. Vi anser således att den informationskyldighet som föreskrivs i tillämpliga registerförfattningar (och i fråga om Migrationsverket även i föreslagen registerförfattning) tillgodoser det krav på information om uppgiftsutlämnande till den

enskilde som är en förutsättning för att elektroniska informationsutbyten skall vara förenliga med kraven på skydd mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten. Vi föreslår därför inte ytterligare bestämmelser om information till den enskilde i anledning av de utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten som vi lämnar förslag om i detta betänkande.

Som tidigare redovisats i detta avsnitt innebär bestämmelserna i PuL bl.a. följande. Om de uppgifter som en myndighet samlar in från den enskilde själv kommer att lämnas ut till annan myndighet på grund av en författningsreglerad uppgiftsskyldighet, är insamlande myndighet skyldig att i samband med att uppgifterna samlas in informera den registrerade om att dessa kommer att lämnas ut och till vilka myndigheter detta kommer att ske. När det gäller utlämnande av uppgifter, som myndigheten har samlat in från annan än den registrerade själv, innebär PuL att myndigheten inte behöver informera den enskilde om utlämnandet sker till följd av en författningsreglerad uppgiftsskyldighet. Det finns givetvis inte något hinder för att även den myndighet som är mottagande myndighet i ett elektroniskt informationsutbyte myndigheter emellan lämnar information till den enskilde om att myndigheten för t.ex. beräkning eller kontroll av en förmån kan komma att inhämta uppgifter som finns hos andra myndigheter. Vi anser att mottagande myndigheter i möjligaste mån bör lämna sådan information. Det är, menar vi, att rekommendera att den enskilde t.ex. i samband med att han eller hon ansöker om förmåner från trygghetssystemen, informeras om att handläggande myndighet kommer att inhämta uppgifter från andra myndigheter och för vilka ändamål detta kommer att ske. De myndigheter som berörs av de informationsutbyten som vi föreslår har i allmänhet också sagt att de avser att lämna den typ av information som vi nu efterlyser till de enskilda.

Verksamheter utan särskild registerförfattning

När det gäller behandlingen av personuppgifter i arbetslöshetskassornas, CSN:s och SPV:s verksamhet saknas särskild registerförfattning. För dessa myndigheters behandling gäller därmed bestämmelserna i PuL och de särskilda ändamålsbestämmelser som arbetslöshetskassor, CSN och SPV har ställt upp för behandlingen av personuppgifter i sin respektive verksamhet. Det finns anledning

att framhålla att det av ändamålsbeskrivningen för behandling av personuppgifter i dessa myndigheters respektive verksamhet skall framgå till vilka myndigheter och organ personuppgifter lämnas ut och från vilka myndigheter och organ personuppgifter hämtas in.

9.3 Uppgiftsutlämnande på eget initiativ

Vårt förslag: Den uppgiftsskyldighet för vissa myndigheter som vi föreslår i avsnitt 11–15 skall gälla oavsett om begäran först har framställts i det enskilda fallet.

När det gäller frågan om uppgiftsutlämnande inom aktuella informationsutbyten enbart skall ske efter förfrågan eller om det även skall kunna ske på utlämnande myndighets eget initiativ instämmer vi i de bedömningar som gjordes inför 2002 års reform och som vi återknyter till i detta avsnitt (prop. 2000/01:129 s. 60 f. och SOU 2000:97 s. 248 f.)

Ett uppgiftsutlämnande på eget initiativ innebär att det under tiden för ett pågående ärende är möjligt att skicka uppdaterad information utan en ny begäran från mottagaren. Som angavs i angivna förarbeten innebär det förhållandet att uppgifter skall lämnas på eget initiativ när det finns ett behov av uppgifterna hos mottagaren därmed en möjlighet att utforma ett informationsutbyte som även syftar till att på ett effektivt sätt kontrollera att inte dubbla utbetalningar eller andra felaktiga utbetalningar sker. Endast de konkreta uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten kan dock lämnas ut utan att en sekretessprövning görs.

Att uppgifter inom de informationsutbyten som vi föreslår skall lämnas på eget initiativ skulle i och för sig kunna innebära en risk för att onödig information kommer att skickas mellan berörda myndigheter. På samma sätt som enligt gällande bestämmelser får emellertid information givetvis endast överföras när det har betydelse för mottagaren i viss angiven verksamhet eller i ett ärende avseende handläggning av viss förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild. I praktiken kommer ett utlämnande i samtliga nu aktuella fall att föregås av en ursprunglig begäran om att få ut uppgifter av ett bestämt slag. I samband med en sådan begäran får utlämnande myndighet ta ställning till vilket slag av uppgifter som skall lämnas ut. Någon ytterligare begäran skall inte behöva framställas från den

mottagande myndigheten för att uppgifter skall kunna lämnas ut i det enskilda fallet. Detta stämmer överens med hur elektroniska informationsutbyten normalt är uppbyggda i dag.

När det gäller elektroniska överföringar finns det, vilket framhölls i förarbetena till 2002 års reform, en begränsning genom bestämmelsen i 9 § PuL. Där föreskrivs bl.a. att inte fler personuppgifter får behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen, att personuppgifter som behandlas skall vara riktiga och, om det är nödvändigt, aktuella samt att de personuppgifter som behandlas skall vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålet med behandlingen. Genom dessa bestämmelser och genom att våra förslag bygger på att endast de konkreta uppgifter som är föreskrivna i lag eller förordning skall få överföras anser vi att tillräckliga åtgärder har vidtagits för att onödigt överskottsinformation inte skall överföras.

Samtliga utökade elektroniska informationsutbyten som vi föreslår skall således bygga på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet som gäller utan villkor om föregående begäran av mottagande myndighet i det enskilda fallet. De bestämmelser om uppgiftsskyldighet som vi föreslår i avsnitt 11–15 har utformats i enlighet med detta.

10 Informationsutbyte avseende folkbokföringsuppgifter

Under utredningsarbetet har bl.a. Skatteverket och Försäkringskassan pekat på ett behov av såväl ett utökat som ett förändrat elektroniskt informationsutbyte när det gäller folkbokföringsuppgifter.

10.1 Ett utökat elektroniskt informationsutbyte av folkbokföringsuppgifter

Vår bedömning: En samlad översyn av hanteringen av folkbokföringsinformation bör göras.

Enligt 1 § folkbokföringslagen (1991:481) innebär folkbokföring fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen.

Folkbokföringen är den grundläggande registreringen av befolkningen i landet och tillgodoser samhällets behov av basuppgifter om denna. Skatteverket ansvarar för folkbokföringen. Via Navet (Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter till samhället) lämnar Skatteverket dagligen uppgifter från folkbokföringen till andra myndigheter. Uppgifter från folkbokföringen används i och är av central betydelse i andra myndigheters verksamhet. Inom flera områden har folkbokföringen betydelse för en persons rättigheter och skyldigheter. För ett stort antal socialförsäkringsförmåner gäller t.ex. att man skall vara bosatt i Sverige för att kunna få dessa s.k. bosättningsbaserade förmåner. Som underlag för Försäkringskassans bedömning av en persons bosättning finns i första hand folkbokföringsuppgifter.

När det gäller folkbokföringsuppgifternas centrala betydelse för myndigheters verksamhet handlar det inte enbart om sådana verksamheter som omfattas av vårt uppdrag, dvs. verksamheter som avser utbetalningar av allmänna medel från trygghetssystemen. Uppgifter från folkbokföringen är av stor betydelse inom många myndighetssektorer. De spelar en viktig roll som underlag för beslut och åtgärder även inom olika delar av den privata sektorn.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att det varken är lämpligt eller möjligt att isolerat överväga de önskemål som bl.a. Skatteverket och Försäkringskassan har framställt om ett utökat elektroniskt informationsutbyte av folkbokföringsuppgifter. Såväl frågan om vilken information som bör finnas i folkbokföringsdatabasen som frågan om i vilken omfattning folkbokföringsinformation skall få lämnas ut till myndigheter m.fl. bör i stället övervägas i ett större och mer övergripande sammanhang än vad som är möjligt inom ramen för vårt uppdrag.

Det bör uppmärksammas att Skatteverket i samarbete med några andra myndigheter under hösten 2006 har arbetat fram förslag om hur man tillsammans skulle kunna effektivisera hanteringen av folkbokföringsinformation i det svenska samhället och göra den mer säker. Arbetet har utmynnat i att Skatteverket i skrivelse den 15 januari 2007 har hemställt att regeringen uppdrar åt Skatteverket att i samverkan med en rad myndigheter, däribland Försäkringskassan, leda ett gemensamt arbete för en effektivisering av informationsförsörjningen till och från folkbokföringsverksamheten (dnr Fi2007/440). Enligt Skatteverkets hemställan bör i uppdraget ingå att exempelvis se över innehållet i och omfånget av folkbokföringsdatabasen samt en översyn av de bestämmelser som styr behandlingen av information som rör fysiska personer i folkbokföringsdatabasen. Vi ansluter oss till den uppfattning som kommit till uttryck i nämnda hemställan och anser det således önskvärt att regeringen tar initiativ till en samlad översyn av hanteringen av folkbokföringsinformation i samhället.

Trots vår nu redovisade bedömning har vi i ett begränsat avseende funnit skäl att lämna förslag beträffande informationsutbyte av folkbokföringsinformation. Vi redogör för detta i följande avsnitt.

10.2 Underrättelseskyldighet om adressuppgifter inom folkbokföringen

Vårt förslag: Den underrättelseskyldighet som föreskrivs i 2 § folkbokföringsförordningen för vissa myndigheter gentemot Skatteverket skall även gälla när det finns anledning att anta att adress som är registrerad för en person i folkbokföringen är felaktig eller ofullständig.

10.2.1 Utgångspunkter

Som vi angett i föregående avsnitt är uppgifter från folkbokföringen av central betydelse i myndigheternas olika verksamheter. Det förhållandet att Skatteverket lämnar andra myndigheter vissa basuppgifter om befolkningen bidrar till en effektiv ärendehantering och ett korrekt beslutsunderlag hos myndigheterna samt till bättre service till enskilda. Överföringen av folkbokföringsuppgifter till andra myndigheter har även betydelse för bedömningen av behov och lämplighet av att införa de elektroniska informationsutbyten som vi har haft i uppdrag att överväga. Under vårt arbete har det således, vilket vi återkommer till i avsnitt 16.1, visat sig att det saknas behov av att införa en sådan elektronisk informationsöverföring från Försäkringskassan till Migrationsverket som togs upp i direktiven för utredningen. Migrationsverkets behov av att få uppgifter om t.ex. personer som har lämnat landet tillgodoses nämligen vanligtvis genom de folkbokföringsuppgifter som myndigheten får från Skatteverket. En förutsättning för detta är att folkbokföringsuppgifterna är riktiga och aktuella.

Mot bakgrund av det nu beskrivna har vi funnit det motiverat att inom ramen för vårt uppdrag ta upp frågan om vissa myndigheters skyldighet att lämna Skatteverket uppgifter av betydelse för folkbokföringen även om denna fråga inte är direkt angiven i utredningens direktiv.

10.2.2 Underrättelseskyldighet enligt folkbokföringsförordningen

Bakgrund

Uppgifter till folkbokföringen får Skatteverket framför allt genom meddelanden från andra myndigheter. När det gäller exempelvis flyttning inom landet eller flyttning till Sverige är vidare den enskilde skyldig att anmäla flyttningen.

Beträffande andra myndigheters skyldighet att lämna Skatteverket uppgifter av betydelse för folkbokföringen har vi fått anledning att uppmärksamma 2 § folkbokföringsförordningen (1991:749). I denna bestämmelse föreskrivs en underrättelseskyldighet för vissa myndigheter till Skatteverket i fråga om adressuppgifter. Således skall Totalförsvarets pliktverk, Vägverket, CSN, Statens person- och adressregisternämnd, Migrationsverket, Integrationsverket, KFM, Försäkringskassan och kommun, med undantag av socialtjänsten, underrätta Skatteverket om den adress en person har så snart det finns anledning att anta att adressen inte är registrerad i folkbokföringen. Underrättelse behöver inte lämnas om det är uppenbart att adressen är tillfällig eller av annat skäl inte skall registreras.

Under utredningens arbete har framkommit att berörda myndigheter har olika uppfattning om hur långt underrättelseskyldigheten enligt 2 § folkbokföringsförordningen sträcker sig. En del myndigheter anser att de i bestämmelsen angivna myndigheterna skall underrätta Skatteverket när de har skäl att anta att en persons adress enligt folkbokföringen är felaktig även om myndigheten i fråga saknar uppgift om annan adress. Andra myndigheter har däremot tolkat bestämmelsen på så sätt att underrättelseskyldigheten enbart gäller när myndigheten har uppgift om vilken ny adress personen har.

Överväganden

Folkbokföringen har en central roll i samhället och folkbokföringsuppgifter utgör underlag för olika samhällsfunktioners beslut och åtgärder. Uppgifterna har bl.a. betydelse för flera myndigheters beslut angående utbetalning av statliga medel. Är folkbokföringen felaktig ökar risken för felaktiga utbetalningar. Det är därför viktigt att folkbokföringen speglar befolkningens verkliga bosättning och

att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen håller god kvalitet, dvs. är aktuella och riktiga (jfr mål för Folkbokföringen enligt regleringsbrev för budgetåret 2007 för Skatteverket och KFM). För att skapa garantier för detta finns bl.a. den nu aktuella bestämmelsen i folkbokföringsförordningen om uppgiftsskyldighet. Det bör även beaktas att ett grundläggande krav för behandling av personuppgifter är att de personuppgifter som behandlas är riktiga och, om det är nödvändigt, aktuella (jfr 9 § PuL).

De uppgifter som Skatteverket får från andra myndigheter föranleder inte per automatik en ändring av en persons folkbokföring men med stöd av uppgifterna kan verket inleda en utredning om den aktuella personens bosättning och, om förutsättningarna för det är uppfyllda, besluta om ändring av folkbokföringen. Det huvudsakliga syftet med 2 § folkbokföringsförordningen måste därmed, enligt vår uppfattning, vara att uppmärksamma Skatteverket på fall där det kan finnas anledning för verket att utreda om den adress som är registrerad för en person i folkbokföringen överensstämmer med personens verkliga bosättning eller om adressuppgifterna i folkbokföringen i övrigt är felaktiga eller ofullständiga. Den underrättelseskyldighet som föreskrivs för vissa myndigheter kan därför rimligen inte enbart gälla när dessa myndigheter har uppgift om vilken adress som en person har.

Mot denna bakgrund anser vi att bestämmelsen i 2 § folkbokföringsförordningen bör förtydligas. Det bör klart framgå att de där angivna myndigheterna även är skyldiga att underrätta Skatteverket så snart de har skäl att anta att adress som är registrerad för en person i folkbokföringen är felaktig eller ofullständig oberoende av om de kan lämna uppgift om personens faktiska adress eller inte. För att underlätta Skatteverkets hantering av en underrättelse anser vi vidare att det i underrättelsen skall anges de omständigheter som ligger till grund för antagandet att adress registrerad i folkbokföringen är felaktig eller ofullständig. Vi föreslår alltså ett tillägg med nu redovisade innebörd i 2 § folkbokföringsförordningen (se författningsförslag nr 14).

Med anledning av vad som under vårt utredningsarbete har framkommit om tillämpningen av bl.a. den nu aktuella bestämmelsen i folkbokföringsförordningen vill vi understryka att det är angeläget att myndigheterna skapar effektiva rutiner för att kunna fullgöra sin skyldighet (jfr avsnitt 16.1).

11 Utökat elektroniskt informationsutbyte med Försäkringskassan som mottagare av uppgifter

I detta avsnitt går vi närmare in på de utökade elektroniska informationsutbyten som vi har att överväga där Försäkringskassan är mottagande myndighet. Utlämnande myndigheter är Skatteverket och Migrationsverket.

11.1 Socialförsäkringen

Försäkringskassan administrerar de försäkringar och bidrag som ingår i socialförsäkringen.

Socialförsäkringen är en obligatorisk och allmän statlig försäkring. Den omfattar närmare 50 olika typer av försäkrings- och bidragsärenden, se bild på följande sida. Det bör noteras att långt ifrån alla dessa förmåner berörs av de informationsutbyten som är aktuella för vår utredning.

År 2006 var socialförsäkringens utgifter sammanlagt 445 miljarder kr. Det motsvarar nästan en sjättedel av BNP och omkring hälften av utgifterna under det av riksdagen fastställda utgiftstaket. Av 100 kr som används för privat konsumtion kommer nästan 24 från socialförsäkringen (Försäkringskassan; Årsredovisning 2006).

Den allmänna försäkringen består enligt 1 kap. 1 § AFL av sjukförsäkring. I lagen finns bestämmelser avseende sjukförsäkring bestående av bl.a. sjukpenning, föräldrapenningsförmåner, sjukersättning och aktivitetsersättning. Övriga socialförsäkringsförmåner regleras i särskilda författningar.

Figur 11.1 Verksamhetsöversikt – socialförsäkringens bidrag och förmåner

Hälso- och sjukvårdspolitik	Handikappolitik
Tandvård	Insatser för delaktighet och jämlikhet
<ul style="list-style-type: none"> • Tandvård 	<ul style="list-style-type: none"> • Assistansersättning
Hälso- och sjukvård	<ul style="list-style-type: none"> • Bilstöd
<ul style="list-style-type: none"> • Sjukvård i internationella förhållanden • Smittbärarsättning 	
Ersättning vid arbetsförmåga	
Ersättning vid arbetsförmåga	
<ul style="list-style-type: none"> • Sjukpenning • Frivillig sjukförsäkring • Närståendepenning • Aktivitetsersättning • Sjukersättning • Arbetsskadeersättningar 	<ul style="list-style-type: none"> • Yrkesskadeersättningar • Handikappersättning
	Åtgärder mot ohälsa
	<ul style="list-style-type: none"> • Rehabiliteringsersättning • Bidrag till arbetshjälpmedel
Ekonomisk äldrepolitik	
Ersättning vid ålderdom	Övrigt
<ul style="list-style-type: none"> • Garantipension till ålderspension • Bostadstillägg till pensionärer • Äldreförsörjningsstöd • Särskilt pensionstillägg 	<ul style="list-style-type: none"> • Frivillig pension • Sjömanspension
Ersättning vid dödsfall	Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten
<ul style="list-style-type: none"> • Omställningspension • Särskild efterlevandepension • Änkepension • Garantipension till omställningspension, särskild efterlevandepension och änkepension 	<ul style="list-style-type: none"> • Inkomstpension • Tillägspension • Premiepension
Ekonomisk familjepolitik	
Försäkring	Behovsprövade bidrag
<ul style="list-style-type: none"> • Föräldrapenning • Tillfällig föräldrapenning • Havandeskapspenning • Barnpension • Pensionsrätt för barnår 	<ul style="list-style-type: none"> • Bostadsbidrag • Underhållstöd • Vårdbidrag
	Generella bidrag
	<ul style="list-style-type: none"> • Barnbidrag inkl. flerbarnstillägg • Adoptionskostnadsbidrag
Andra förmåner	<ul style="list-style-type: none"> • Familjebidrag • Försäkring mot vissa semesterlönekostnader • Försäkring mot kostnader för sjuklön
<ul style="list-style-type: none"> • Aktivitetsstöd • Dagpenning till totalförsvarspliktiga 	

Källa: Försäkringskassan, Årsredovisning 2006

SofL innehåller bestämmelser om vem som omfattas av socialförsäkringen och kompletterar således regelverken för respektive socialförsäkringsförmån i detta avseende. Enligt lagen delas försäkringen upp i två delar, en bosättningsbaserad och en arbetsbaserad. För bosättningsbaserad försäkring gäller att man skall vara bosatt i Sverige för att kunna få bosättningsbaserade förmåner, t.ex. barn- och bostadsbidrag. SofL har här ett eget bosättningsbegrepp som inte alltid sammanfaller med folkbokföringens motsvarande begrepp. För arbetsbaserad försäkring gäller att man skall arbeta i Sverige som anställd eller som egen företagare för att kunna få en arbetsbaserad förmån, t.ex. sjukpenning eller föräldrapenning över garantinivån.

Som antyttts ovan styrs varje socialförsäkringsförmån och Försäkringskassans handläggning av respektive förmån av sitt speciella regelverk. Vi kommer endast att gå närmare in på utformningen av sådana förmånsregler som har betydelse för de utökade informationsutbyten som vi har haft anledning att överväga.

11.2 Bestämmelser om uppgiftsskyldighet m.m.

I 20 kap. 9 § AFL föreskrivs en uppgiftsskyldighet generellt för statliga och kommunala myndigheter, arbetsgivare och försäkringsinrättningar. De skall på begäran lämna Försäkringskassan uppgift om namngiven person rörande förhållande, som är av betydelse för tillämpningen av lagen. Uppgiftsskyldigheten för myndigheterna bryter, som vi gått närmare in på i avsnitt 3.4, eventuell sekretess för uppgifterna hos dessa.

Bestämmelserna i 20 kap. AFL gäller i princip inom hela socialförsäkrings- och bidragsområdet. Således innehåller bl.a. SofL (5 kap. 7 §), lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag (14 §), lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag (8 §), lagen (1996:1030) om underhållsstöd (42 §), lagen (1993:737) om bostadsbidrag (30 §) och lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. (33 §) bestämmelser som innebär att bl.a. 20 kap. 9 § AFL skall tillämpas i ärenden enligt respektive lag. I flera av de övriga regelverken finns även bestämmelser om uppgiftsskyldighet i det specifika förmånsområdet.

I 15 kap. 13 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension anges att statliga och kommunala myndigheter samt arbetsgivare och försäkringsinrättningar på begäran skall lämna bl.a. För-

säkringskassan uppgift som avser namngiven person när det gäller förhållande som är av betydelse för tillämpningen av lagen. I förarbetena till bestämmelsen anges att den avser statliga och kommunala myndigheter samt vissa andra privaträttsliga subjekt som kan behöva lämna uppgifter av betydelse för beslut i ett ärende om inkomstgrundad ålderspension (prop. 1997/98:151 s. 771). Denna bestämmelse om uppgiftsskyldighet gäller även i ärenden om garantipension genom en hänvisning i 6 kap. 3 § lagen (1998:702) om garantipension.

I skattedatabaslagen finns bestämmelser av intresse för ett elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan.

Av 1 kap. 5 § 3 nämnda lag framgår således att uppgifter får behandlas i beskattningsdatabasen för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för att utgöra underlag för beslut och kontroll av bidrag och andra stöd.

Bakgrunden till bestämmelsen var att vid tiden för lagens tillkomst lämnades i stor utsträckning uppgifter ut till bl.a. dåvarande RFV för kontroll av sjukpenninggrundande inkomst, pensionsberäkning, fastställande och återbetalning av underhållsstöd samt beräkning och kontroll av bostadsbidrag (prop. 2000/01:33 s. 126).

I skattedatabasförordningen finns en närmare reglering av uppgiftsskyldigheten för Skatteverket gentemot Försäkringskassan (7 §).

11.3 Elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan

11.3.1 Nuvarande elektroniskt informationsutbyte

Försäkringskassan har redan i dag ett tämligen omfattande elektroniskt informationsutbyte med Skatteverket inom olika förmåns-
slag.

Utbytet innebär att Försäkringskassan får uppgifter från Skatteverket via såväl dagliga som årliga maskinella aviseringar. Vanligtvis sker informationsöverföringen efter förfrågan från Försäkringskassan. Exempelvis person- och folkbokföringsuppgifter och upp-

gifter om enskildas taxerade inkomst levereras dock utan särskild förfrågan inför varje leverans.

Skatteverket levererar uppgifterna till Försäkringskassan som filer via ett särskilt system, SHS. (SHS står för Spridnings- och Hämtningssystem, och är ett koncept för säkert och pålitligt utbyte av information mellan offentliga organisationer via Internet).

Vilka uppgifter som Försäkringskassan inhämtar elektroniskt från Skattverket varierar beroende på förmån. Detta har sin grund i att de materiella bestämmelserna, som styr respektive förmånsslag, ställer upp olika krav. Uppgifter inhämtas från såväl beskattningssom folkbokföringsverksamheten. Från beskattningsverksamheten inhämtas bl.a. uppgifter om pensionsgrundande inkomst och olika inkomstuppgifter (t.ex. för kontroll av bostadsbidrag).

11.3.2 Utökat elektroniskt informationsutbyte för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst för egenföretagare

Grunden för uppgiftsbehovet

SGI används för att räkna ut exempelvis sjukpenning och föräldrapenning enligt AFL. En persons SGI fastställs av Försäkringskassan och beräknas utifrån den enskildes årliga arbetsinkomst. Ett beslut kan avse enbart SGI men i regel fastställs en persons SGI samtidigt med ett förmånsbeslut.

Enligt 3 kap. 2 § AFL är SGI den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete här i landet, antingen såsom arbetstagare i allmän eller enskild tjänst (inkomst av anställning) eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete). Beräkningen av SGI:n skall, där förhållandena inte är kända för Försäkringskassan, grundas på de upplysningar som kassan kan inhämta av den försäkrade eller dennes arbetsgivare eller som kan framgå av den uppskattning, som vid taxering gjorts av den försäkrades inkomst.

För personer som driver egen förvärvsverksamhet beräknas SGI:n i normalfallet på den skattemässiga nettointäkt av eget arbete som den enskilde kan antas komma att få. Tidigare års taxerade skatterättsliga nettointäkter ger Försäkringskassan ledning vid bedömningen av den enskildes framtida inkomst.

En egenföretagares SGI får inte beräknas högre än vad som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning, s.k. jämförelseinkomst. Har en företagare under en följd av år deklarerat lägre nettointäkt än vad som motsvarar jämförelseinkomsten beräknas dennes SGI med ledning av de tre senaste årens taxeringar. Om de tre senaste årens taxerade inkomster är varierande beräknas SGI:n som huvudprincip utifrån ett genomsnitt av dessa inkomster. Detsamma torde gälla i de fall en inkomsttrend har skapats genom att företagaren tillämpat bestämmelserna i inkomstskattelagen (1999:1229) om räntefördelning, expansionsfonder eller periodiseringsfonder. (Dåvarande RFV:s föreskrifter om sjukpenninggrundande inkomst, RFFS 1998:12, och dåvarande RFV:s allmänna råd om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid, RAR 2002:2).

Efterfrågade uppgifter

För beräkningen av SGI har Försäkringskassan för närvarande tillgång till uppgifter om den enskildes taxerade inkomst. Uppgifterna får myndigheten från Skatteverket via ett elektroniskt informationsutbyte. Uppgifterna aviseras från Skatteverket via fil.

För beräkning av SGI för egenföretagare har Försäkringskassan angett att myndigheten har behov av att få följande uppgifter från Skatteverket:

- avdrag för avsättning till periodiseringsfond
- avdrag för avsättning till expansionsfond
- återfört avdrag för avsättning till periodiseringsfond
- återfört avdrag för avsättning till expansionsfond

Försäkringskassan har förklarat att ovannämnda uppgifter ger kassan en kompletterande bild av den enskildes inkomstförhållanden. När den skattskyldige tillämpar bestämmelserna om periodiserings- och expansionsfonder påverkas resultatet i dennes näringsverksamhet, vilket har betydelse för de inkomster som SGI:n beräknas utifrån.

I dag är det vanligt att Försäkringskassan inhämtar de nu aktuella uppgifterna om avdrag för avsättning till periodiseringsfond m.m. från den enskilde. I vissa fall vänder sig kassan även till Skatteverket och begär uppgifterna. Försäkringskassan bedömer att beslutsunderlaget skulle bli bättre och att beslut om ersättning skulle

kunna fattas snabbare om myndigheten kunde få uppgifterna från Skatteverket via ett elektroniskt informationsutbyte.

Under år 2005 fattade Försäkringskassan ungefär 46 000 beslut om SGI för företagare. Utifrån en grov uppskattning bedömer kassan att myndigheten har behov av information från Skatteverket i 15–20 procent av dessa ärenden.

Skatteverket lämnar i dag de fyra ovannämnda uppgifterna till Försäkringskassan för kontroll av bostadsbidrag (7 § första stycket 5 och 7 § andra stycket 5 skattedatabasförordningen). Detta sker genom ett elektroniskt informationsutbyte i form av filöverföring. Det är således inte fråga om direktåtkomst. Enligt kassan bör även ett eventuellt utökad informationsutbyte i fråga om dessa uppgifter ske genom filöverföring.

Överväganden

Våra förslag: Nuvarande sekretessbrytande bestämmelse i skattedatabasförordningen i form av en uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot Försäkringskassan avseende uppgifter i beskattningsdatabasen kompletteras.

Till Försäkringskassan skall lämnas ut uppgifter ur beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs inte enbart för kontroll av utan även för beräkning av SGI. Uppgifter skall lämnas om avdrag för avsättning till periodiseringsfond och expansionsfond enligt 30 och 34 kap. inkomstskattelagen samt om återföring av sådana avdrag.

Den uppgiftsskyldighet som föreskrivs i skattedatabasförordningen för Skatteverket gentemot Försäkringskassan för uppgifter i beskattningsdatabasen skall i alla delar gälla oavsett om en begäran först har framställts i det enskilda fallet.

Elektroniskt informationsutbyte

Vi bedömer att det finns skäl att tillgodose Försäkringskassans behov av de nu efterfrågade uppgifterna för beräkningen av en egenföretagares SGI. I enlighet med vad vi redovisat i avsnitt 6 kan även i detta fall elektroniskt informationsutbyte bidra till en snabbare och mer effektiv ärendehantering hos kassan, bättre service åt och ökad förutsebarhet för de enskilda samt till att

förbättra möjligheten till kontroll av utbetalningar från socialförsäkringsystemet.

Såvitt avser den avvägning som skall göras mellan kraven på skydd för den personliga integriteten och behovet av utökat informationsutbyte hänvisar vi till våra överväganden i avsnitt 7. Det kan framhållas att det nu enbart är fråga om att Skatteverket skall lämna ut ett fåtal uppgifter som får anses vara mindre integritetskänsliga. Vidare är Skatteverket enligt gällande bestämmelser redan skyldigt att lämna motsvarande typ av uppgifter till Försäkringskassan för beräkning och kontroll av bostadsbidrag. Således är det fråga om en typ av uppgifter som redan ansetts kunna lämnas ut till kassan inom andra förmånsslag.

Sammantaget anser vi att ett elektroniskt utlämnande av nu aktuella uppgifter går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Direktåtkomst

Vår bedömning: Försäkringskassan bör inte medges direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen om avdrag för avsättning till periodiseringsfond och expansionsfond samt om återföring av sådana avdrag.

Försäkringskassan har i dag ingen direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen. Enligt vad som framkommit under vårt arbete anser myndigheten att det inte finns behov av direktåtkomst till de uppgifter som omfattas av det nuvarande elektroniska informationsutbytet med Skatteverket såvitt gäller hanteringen av SGI. Det har inte heller i övrigt framkommit något som tyder på att det skulle innebära några egentliga vinster att möjliggöra sådan åtkomst till dessa uppgifter.

Uppgifterna om avdrag för avsättning till periodiseringsfond och expansionsfond samt om återföring av sådana avdrag skall ge Försäkringskassan en kompletterande bild av den enskildes inkomstförhållanden. Uppgifterna utgör således inte ensamma underlag för beslut utan kompletterar uppgifter som Försäkringskassan får från t.ex. den enskilde och Skatteverket. Med hänsyn härtill och till vår ovan redovisade bedömning att det nu saknas skäl att medge kassan direktåtkomst till uppgifter om taxerad inkomst

finns inte heller skäl att möjliggöra sådan åtkomst till enbart de nu aktuella uppgifterna hos Skatteverket.

Sekretess och bestämmelser om uppgiftsskyldighet

Hos Försäkringskassan torde de nu aktuella uppgifterna omfattas av sekretess enligt 7 kap. 7 § första stycket SekrL. Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit, dvs. presumtionen är att uppgifterna kan lämnas ut. Hos Försäkringskassan blir sekretesskyddet för uppgifterna därmed svagare än hos Skatteverket, där de omfattas av s.k. absolut sekretess. De aktuella uppgifterna lämnas emellertid redan i dag till kassan i fråga om annat förmånsslag. Det utökade elektroniska informationsutbyte som nu är aktuellt skulle därför inte innebära några egentliga skillnader mot vad som redan gäller. Vi anser därför att det inte finns skäl att föreslå ett stärkt sekretesskydd hos kassan.

Eftersom de aktuella uppgifterna omfattas av sekretess hos Skatteverket krävs en bestämmelse om uppgiftsskyldighet, dvs. en sekretessbrytande regel, för att de skall kunna lämnas ut till Försäkringskassan genom ett rutinmässigt elektroniskt informationsutbyte. En sådan bestämmelse finns i och för sig beträffande uppgifter som behövs för kontroll av SGI enligt 7 § första stycket 1 skattedatabasförordningen. Det är dock tveksamt om denna bestämmelse fullt ut omfattar de nu aktuella ändamålen med informationsutbytet. Bestämmelsen avser endast uppgifter för *kontroll* av sjukpenninggrundande inkomst. Såvitt nu är aktuellt har kassan behov av uppgifterna för *beräkning* av sådan inkomst (jfr 7 § första stycket 5 nämnda förordning). För att möjliggöra det nu aktuella uppgiftsutlämnandet föreslår vi därför en ändring i 7 § första stycket 1 skattedatabasförordningen.

För att Skatteverket skall bli skyldigt att lämna ut de nya uppgifterna även för beräkning av SGI bör de tas upp i en egen punkt i 7 § andra stycket skattedatabasförordningen (se författningskommentar 20.17).

Som följer av avsnitt 9.3 anser vi att den nu aktuella uppgiftsskyldigheten för Skatteverket gentemot Försäkringskassan skall gälla utan föregående begäran. Uppgiftsskyldigheten som föreskrivs i 7 § skattedatabasförordningen i dess nuvarande lydelse innebär att Skatteverket skall lämna ut uppgifter till kassan även för andra ändamål än de vi har övervägt. Vår bedömning är att det i

praktiken inte får några konsekvenser om uppgifter även för dessa ändamål får lämnas ut utan föregående begäran av kassan (se resonemang i avsnitt 9.3). Vi föreslår därför en ändring i 7 § första stycket förordningen med innebörd att uppgiftsutlämnande enligt denna paragraf får ske på eget initiativ. Vår uppfattning är att motsvarande ändring kan göras i de övriga bestämmelser i skattedatabasförordningen där det föreskrivs att uppgifter ur beskattningsdatabasen skall lämnas ut till annan myndighet på begäran av denna i den utsträckning det behövs för verksamhet hos mottagaren (se t.ex. 6 § nämnda förordning).

Ytterligare ändringar i registerförfattningar

Enligt 1 kap. 5 § 3 skattedatabaslagen får uppgifter behandlas i Skatteverkets beskattningsverksamhet för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för att utgöra underlag för beslut och kontroll av bidrag och annat stöd (se avsnitt 4.3.2).

Den nu aktuella behandlingen av uppgifter torde avse det ändamål som anges i bestämmelsen ovan. Den behandling av uppgifter som uppgiftsutlämnandet innebär för Skatteverket är därmed tillåten.

Av 7 § 4 första stycket lagen SofdL framgår att Försäkringskassan i sin verksamhet får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att handlägga ärenden. Vi bedömer att bestämmelsen medger nu aktuell behandling hos kassan.

Enligt 13 § SofdL får i socialförsäkringsdatabasen endast sådana personuppgifter behandlas som avser personer som omfattas eller har omfattats av verksamhet enligt de ändamål som anges i 7 § eller personer om vilka uppgifter på annat sätt behövs för handläggningen av ett ärende. Vår bedömning är att denna bestämmelse medger att nu aktuella uppgifter behandlas i socialförsäkringsdatabasen.

Sammantaget är vår bedömning att de registerförfattningar som gäller för berörda verksamheter, med de ändringar och tillägg som vi föreslagit ovan, medger den behandling som ifrågavarande informationsutbyte innebär.

11.3.3 Utökad elektroniskt informationsutbyte för beräkning och kontroll av bostadsbidrag

Grunden för uppgiftsbehovet

Barnfamiljer och ungdomar utan barn kan få bostadsbidrag. Ansökan om bidrag görs skriftligen hos Försäkringskassan.

Rätten till bostadsbidrag och bidragets storlek är beroende av den sökandes bidragsgrundande inkomst och de andra faktorer som anges i lagen om bostadsbidrag (1 a § första stycket).

Bostadsbidrag betalas ut löpande som preliminärt bidrag, beräknat efter en uppskattad bidragsgrundande inkomst. Bostadsbidraget bestäms slutligt i efterhand på grundval av den fastställda bidragsgrundande inkomsten (1 a § andra stycket).

Det finns flera bestämmelser om hur den bidragsgrundande inkomsten skall beräknas (4–8 §§). Vi går inte närmare in på dessa. Det kan nämnas att i viss omfattning räknas även hemmavarande barns inkomster med vid bestämmandet av den bidragsgrundande inkomsten. Tillägg skall även göras för del av på visst sätt beräknad förmögenhet. Detta gäller även hemmavarande barns förmögenhet. Tillägg skall göras med 15 procent av den sammanlagda förmögenhet som överstiger 100 000 kr, avrundat nedåt till helt tiotusental kr.

Ansökan om bostadsbidrag som avser makars bostad skall vara gemensam, om det inte finns särskilda skäl att ansökan görs av ena maken. Barn som är över 18 år och som varaktigt bor hemma hos föräldrarna eller som för vård eller undervisning inte varaktigt bor hemma men vistas i hemmet under minst så lång tid varje år som motsvarar normala ferier skall, om det inte finns särskilda skäl, på ansökningshandlingen själva intyga de uppgifter som rör barnet (19 § jämförd med 10 §).

Efterfrågade uppgifter

Försäkringskassan har framhållit att det är viktigt att myndigheten redan i samband med prövningen av en ansökan om bostadsbidrag kan göra en bedömning av de uppgifter som sökanden har lämnat om sitt förmögenhetsinnehav. Härigenom kan nämligen de beslut som kassan fattar bli korrekta redan från början. Kassan har angett att det är tillräckligt med ett enkelt svar – ja eller nej – från Skatteverket på frågan om nettoförmögenheten överstiger 100 000 kr.

Utifrån svaret får kassan därefter ta ställning till om och i så fall vilken ytterligare utredning av den enskildes förmögenhetsförhållanden som skall göras. Enligt kassan behöver motsvarande uppgifter inhämtas inför beslut om slutligt bostadsbidrag på grund av att såväl förmögenhetsförhållandena som ett hushålls sammanställning kan ha förändrats under året.

Försäkringskassan gör i nuläget inga regelmässiga kontroller av den enskildes förmögenhetsförhållanden. Det görs vissa manuella kontroller genom förfrågan till Skatteverket. Kassan saknar närmare kännedom om hur vanligt förekommande sådana förfrågningar är. I det enskilda fallet kan en förfrågan innebära att kassan begär uppgifter från Skatteverket via telefon, varefter verket med posten skickar tillbaka en utskrift av en svarsbild över samlade kontrolluppgifter för personen i fråga.

Antalet hushåll som någon gång under året får bostadsbidrag uppgår till ungefär 275 000.

Försäkringskassan har angett att det är svårt att beräkna besparingar av eller kostnader för ett elektroniskt informationsutbyte av aktuella uppgifter med någon högre grad av säkerhet. Med utgångspunkt från ett antagande att Försäkringskassan manuellt skulle efterfråga uppgifterna från Skatteverket i alla ärenden och att varje manuell förfrågan tar 5 minuter har kassan uppskattat att ett elektroniskt informationsutbyte skulle innebära en besparing på drygt 19 årsarbetare eller 9,5 miljoner kr. Samtidigt skulle kostnader tillkomma för kassans hantering av uppgifterna från Skatteverket och för den eventuella fortsatta utredning dessa föranleder. Kassan har förklarat att eftersom den saknar kännedom om hur många hushåll som skulle kunna ha en nettoförmögenhet överstigande 100 000 kr saknas förutsättningar att göra en kostnadsberäkning i denna del. Av samma anledning menar kassan att det inte heller är möjligt att beräkna besparingar i form av minskade försäkringskostnader.

Överväganden

Våra förslag: Nuvarande bestämmelse i skattedatabasförordningen om vilka uppgifter om förmögenhet som skall lämnas till Försäkringskassan ur beskattningsdatabasen förtydligas.

Skatteverket skall för beräkning och kontroll av bostadsbidrag till Försäkringskassan lämna ut uppgifter ur beskattningsdatabasen även om huruvida den sammanlagda förmögenhet som avses i lagen om bostadsbidrag överstiger 100 000 kr.

Försäkringskassan får ha direktåtkomst till de nämnda uppgifterna i beskattningsdatabasen om den sammanlagda förmögenheten.

Elektroniskt informationsutbyte

Genom att få tillgång till de efterfrågade uppgifterna om förmögenhet kan Försäkringskassan få en impuls om att den enskildes förmögenhetsförhållandena behöver utredas närmare. Uppgifterna skall alltså inte direkt ligga till grund för ett beslut om bidrag. Avsikten är att kassan vid varje ansökan om bostadsbidrag och varje slutligt beslut om sådant bidrag skall hämta aktuella uppgifter från Skatteverket.

Vi bedömer att ett elektroniskt informationsutbyte av uppgifterna innebär att Försäkringskassan kan effektivisera sin handläggning av och sina kontrollsystem i dessa ärenden avsevärt. Genom att ha tillgång till uppgifterna skulle kassan således i ett tidigt skede av handläggningen ha bättre möjligheter att avgöra i vilka fall det är motiverat med ytterligare utredning om eventuell förekomst av förmögenhet. I de fall där det tidigt står klart att det saknas skäl för ytterligare kontroller av den enskildes förmögenhetsförhållanden kan myndigheten snabbare fatta beslut om bostadsbidrag, något som är av stor betydelse för den enskilde.

Från integritetssynpunkt finns anledning att beakta att fråga är om ett utlämnande av uppgifter som är "osäkra". I de fall den enskildes förmögenhet understiger "brytpunkten" för när beskattningsbar förmögenhet föreligger har således Skatteverket inte tagit ställning till uppgifterna och kan därför inte garantera deras kvalitet eller fullständighet. Uppgifterna skall vidare avse hushållets samlade skattepliktiga förmögenhet, dvs. uppgifter om inte enbart sökanden utan även om hemmavarande barn. Uppgifterna får

emellertid anses mindre integritetskänsliga. De avser endast svar på en enkel fråga om förmögenheten överstiger 100 000 kr.

Sammantaget bedömer vi att ett elektroniskt utlämnande av den nu aktuella uppgiften om ett hushålls samlade förmögenhet går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Det bör noteras att regeringen har förklarat att förmögenhets-skatten skall avvecklas den 1 januari 2008. En slopad förmögenhetsbeskattning kan innebära att Skatteverket för sin verksamhet i framtiden inte längre kommer att ges tillgång till de nu efterfrågade förmögenhetsuppgifterna.

Direktåtkomst

Beträffande frågan om Försäkringskassan bör medges direktåtkomst till ifrågavarande förmögenhetsuppgifter hos Skatteverket bedömer vi att de överväganden och slutsatser som vi har redovisat i avsnitt 8 äger giltighet. Därutöver bör framhållas att det enbart är fråga om att medge kassan direktåtkomst till en ensam uppgift för en person och att uppgiften måste anses vara mindre integritetskänslig. Därtill kommer att antalet ärenden om bostadsbidrag är stort, vilket innebär att de effektivitetsvinster direktåtkomst torde innebära skulle bli betydande. Det bör även påpekas att direktåtkomst innebär ytterligare möjligheter för kassan att på ett enkelt och effektivt sätt få klart för sig i vilka fall myndigheten inte behöver kontrollera den enskildes förmögenhetsförhållanden ytterligare. Som vi tidigare angett innebär detta att beslut i dessa ärenden kan fattas snabbare, till fördel inte minst för den enskilde.

Sammantaget anser vi att Försäkringskassan bör medges direktåtkomst till ifrågavarande uppgift om förmögenhet hos Skatteverket.

Sekretess och bestämmelser om uppgiftsskyldighet

På samma sätt som gäller för de uppgifter som behandlats i avsnitt 11.3.2 kommer nu aktuella uppgifter om förmögenhet att omfattas av svagare sekretess hos Försäkringskassan. Främst med hänsyn till uppgifternas beskaffenhet anser vi emellertid att de får ett tillräckligt sekretesskydd hos kassan.

Eftersom sekretess gäller för uppgifterna hos Skatteverket krävs en sekretessbrytande bestämmelse för att Skatteverket skall få lämna ut dem till kassan genom ett rutinmässigt elektroniskt informationsutbyte. En sådan bestämmelse finns redan i 7 § första stycket 5 skattedatabasförordningen, nämligen en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot kassan i den utsträckning det behövs för beräkning och kontroll av bostadsbidrag. Vi bedömer att denna bestämmelse är tillämplig även på det nu aktuella informationsutbytet.

Av 7 § första stycket och 7 § andra stycket 6 skattedatabasförordningen framgår att Skatteverket skall lämna ut uppgifter om förmögenhet till Försäkringskassan. Fråga är om bestämmelsen omfattar den uppgift som nu är aktuell. Om man enbart ser till ordalydelsen torde så vara fallet. Bestämmelsen torde emellertid ta sikte enbart på uppgifter om förmögenhet i de fall den skattepliktiga förmögenheten överstiger det fribelopp som anges i 19 § lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt. Vi tolkar bestämmelsen på så sätt att det i de fall beskattningsbar förmögenhet inte föreligger inte finns någon skyldighet för Skatteverket att lämna ut uppgifter om förmögenhet. För att den uppgiftsskyldighet som föreskrivs för Skatteverket i 7 § skattedatabasförordningen skall omfatta även den nu aktuella förmögenhetsuppgiften krävs därför en ändring i 7 § andra stycket förordningen. Denna bör formuleras så att, förutom att även nu aktuella uppgifter skall omfattas av den sekretessbrytande regeln, det blir tydligare vilka förmögenhetsuppgifter bestämmelsen i övrigt omfattar och som ingår i det nu pågående informationsutbytet av förmögenhetsuppgifter.

Av våra förslag i avsnitt 11.3.2 följer att Skatteverkets uppgiftsskyldighet gentemot Försäkringskassan även såvitt avser nu aktuella uppgifter i beskattningsdatabasen skall gälla utan föregående begäran.

Ytterligare ändringar i registerförfattningar

Även i nu aktuellt avseende är vår bedömning att bestämmelsen i 1 kap. 5 § 3 skattedatabaslagen medger den behandling av uppgifter som uppgiftsutlämnandet skulle innebära för Skatteverket (jfr avsnitt 11.3.2). På samma sätt som vi redovisat i nämnda avsnitt anser vi också att de registerförfattningar som gäller Försäkringskassans behandling av personuppgifter medger kassans behandling

av de förmögenhetsuppgifter som vi nu föreslår att Skatteverket skall lämna.

En direktåtkomst för Försäkringskassan till uppgifter i beskattningsdatabasen förutsätter ytterligare författningsändringar. I enlighet med vad vi redovisat i avsnitt 4.3.3 finns bestämmelser om direktåtkomst för myndigheter till beskattningsdatabasen i 2 kap. 7 och 8 §§ skattedatabaslagen. Det framstår därför som lämpligt att även ytterligare bestämmelser om sådan åtkomst för myndigheter tas in i denna lag.

Som vi redovisat i avsnitt 5 bygger våra författningsförslag på systematiken i nu gällande berörda regelverk. Direktåtkomst för Försäkringskassan till den aktuella förmögenhetsuppgiften hos Skatteverket bör därför regleras i en ny paragraf, 8 a §, i skattedatabaslagen. Vår bedömning är att det är sådana uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 1 och 4 skattedatabaslagen som skall kunna lämnas till kassan genom direktåtkomst.

I vårt förslag har vi valt att i bestämmelsen om direktåtkomst för Försäkringskassan ange att åtkomsten endast får omfatta uppgift om huruvida den sammanlagda förmögenhet som avses i 5 § lagen om bostadsbidrag överstiger där angivet belopp. Den lösning vi har valt är beroende av att hur bestämmelsen i 7 § skattedatabasförordningen om uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot Försäkringskassan enligt vårt förslag skall formuleras. Den uppgiftsskyldighet som gäller och som enligt vårt förslag även skall gälla för Skatteverket gentemot Försäkringskassan vid beräkning och kontroll av bostadsbidrag omfattar nämligen även andra uppgifter än den nu aktuella uppgiften om förmögenhet. Den direktåtkomst vi föreslår skall enbart omfatta denna förmögenhetsuppgift och inte de övriga uppgifter som omfattas av Skatteverkets uppgiftsskyldighet gentemot Försäkringskassan. Direktåtkomstens begränsning skall framgå av bestämmelsen om sådan åtkomst. Om bestämmelsen utformas på ett sådant sätt att direktåtkomst endast för förekomma i ärende om bostadsbidrag, blir omfattningen av direktåtkomsten för vid. Det är inte heller lämpligt att ange att direktåtkomsten endast får avse uppgifter om förmögenhet, eftersom Skatteverkets skyldighet enligt 7 § skattedatabasförordningen att lämna uppgifter om förmögenhet till Försäkringskassan inte bara omfattar uppgift om huruvida den sammanlagda förmögenhet som avses i 5 § lagen om bostadsbidrag överstiger där angivet belopp.

I 2 kap. 8 § första och andra styckena skattedatabasförordningen finns bestämmelser om KFM:s och Tullverkets direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen. I dessa bestämmelser hänvisas inte till ändamålsbestämmelserna i 1 kap. 5 §. Eftersom vi utgår från den systematik som finns i gällande regelverk hänvisar vi inte heller i den nya paragrafen till ändamålsbestämmelserna.

I 2 kap. 7 och 8 §§ skattedatabaslagen anges i sista stycket i vardera paragrafen att regeringen meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomst enligt bestämmelsen får omfatta. Regeringen har inte meddelat några sådana föreskrifter. Regeringen borde därför inte heller behöva meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter Försäkringskassans nu föreslagna direktåtkomst får omfatta och vi lämnar inte heller förslag till sådana föreskrifter. Av denna anledning anser vi att det i den föreslagna paragrafen om kassans direktåtkomst inte bör tas in en informationsregel motsvarande den som finns i 7 och 8 §§ skattedatabaslagen. Enligt vår mening är en sådan regel i detta fall vilseledande

11.3.4 Utökat elektroniskt informationsutbyte för handläggningen av ärenden om pension samt sjuk- och aktivitetsersättning

Efterfrågade uppgifter

Försäkringskassan har framfört att den har behov av ett utökat elektroniskt informationsutbyte med Skatteverket dels i pensionsärenden, dels i ärenden om sjuk- och aktivitetsersättning. Enligt kassan har myndigheten i dessa ärenden behov av att kunna hämta en del specifika uppgifter från Skatteverket via en elektronisk informationsöverföring, nämligen vissa administrativa identifikationsuppgifter för personer som flyttar till Sverige från annat nordiskt land samt historiska folkbokföringsuppgifter.

Kortfattat kan sägas att anledningen till Försäkringskassans behov av nämnda uppgifter är att socialförsäkringsförmåner från olika länder skall samordnas.

Skatteverket har förklarat att, förutom att information om identifikationsnummer för närvarande inte finns i Navet, gällande rätt inte medger att Skatteverket via Navet aviserar uppgift om identifikationsnummer till andra myndigheter. Skatteverket har

även angett att omfattande systemändringar i Navet skulle krävas för en registrering av identifikationsnummer.

När det gäller historiska folkbokföringsuppgifterna anser Skatteverket att förslag i den riktningen bör behandlas inom ramen för en ny total översyn avseende behovet av personuppgifter i samhället. Enligt Skatteverket är den teknik som krävs för att Skatteverket i ökad omfattning skall kunna lämna ut historiska folkbokföringsuppgifter till andra myndigheter komplicerad och förenad med stora kostnader. Grovt uppskattat bedömer Skatteverket att kostnaderna för denna teknik kan komma att uppgå till tiotals miljoner kr.

Överväganden

De önskemål som Försäkringskassan i denna del har framfört avser uppgifter som är att hänföra till folkbokföringen. När det gäller sådant informationsutbyte hänvisar vi till de bedömningar vi redovisat i avsnitt 10.1. Av där anförda skäl anser vi det varken lämpligt eller möjligt att isolerat överväga de önskemål som kassan nu har framställt beträffande ett utökat elektroniskt informationsutbyte av folkbokföringsuppgifter. Såväl frågor om vilken information som bör finnas i folkbokföringsdatabasen som i vilken omfattning folkbokföringsinformation skall få lämnas ut till myndigheter m.fl. bör i stället, som vi angett i nämnda avsnitt, övervägas i ett större och mer övergripande sammanhang än vad som är möjligt inom ramen för vårt uppdrag.

11.4 Elektroniskt informationsutbyte mellan Migrationsverket och Försäkringskassan

11.4.1 Migrationsverket och dess verksamhet

Allmänt om Migrationsverket och dess verksamhet

Migrationsverket är central förvaltningsmyndighet för verksamhet inom migrationsområdet. Verket ansvarar för verksamhetsområdena asyl, besök och bosättning samt medborgarskap. Verket har även ett samordningsansvar för ärendeprocesserna (1 § förordningen [2004:294] med instruktion för Migrationsverket.)

Till Migrationsverkets verksamhetsområden hör, såvitt är av intresse för vår utredning, prövning av asylärenden, ansökningar om arbets- och uppehållstillstånd i övrigt, ansökningar om uppehållskort från EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare och som vill stanna i Sverige längre tid än tre månader samt registrering av EES-medborgare som avser att stanna i Sverige under längre tid än tre månader.

Regleringen av uppehålls- och arbetstillstånd

Enligt 2 kap. 5 § UtL skall en utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ha uppehållstillstånd om inte visering har beviljats för längre tid. För EES-medborgare och deras familjemedlemmar gäller dock särskilda bestämmelser om uppehållsrätt, vilket framgår av 3 a kap. UtL. Vi återkommer till detta senare i avsnittet. Av 2 kap. 8 § UtL framgår att kravet på uppehållstillstånd inte gäller medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Enligt 2 kap. 9 § får regeringen meddela föreskrifter om att andra utlänningar än medborgare i de nämnda länderna får vistas här utan uppehållstillstånd. Regeringen får även meddela föreskrifter om att utlänningar skall ha uppehållstillstånd redan efter en kortare vistelsetid i Sverige än tre månader (2 kap. 6 §).

Visering är ett tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under en viss kortare tid. En viseringspliktig utlänning som reser in i eller visats i Sverige skall ha visering, om han eller hon inte har uppehållstillstånd (2 kap. 3 §). Upphållstillstånd innebär enligt 2 kap. 4 § UtL tillstånd att vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). Den som har uppehållstillstånd samt pass får resa in i Sverige (2 kap. 4 § jfr med 2 kap. 1 §).

Enligt 5 kap. 1 § första stycket UtL har flyktingar och skyddsbehövande i övrigt som befinner sig i Sverige rätt till uppehållstillstånd. I andra stycket finns bestämmelser om i vilka fall uppehållstillstånd för flyktingar och skyddsbehövande får vägras. Definitionen av vad som avses med flyktingar och skyddsbehövande i övrigt enligt UtL återfinns i lagen i 4 kap. 1 och 2 §§.

Bestämmelser om i vilka fall uppehållstillstånd får ges finns bl.a. i 5 kap. 3 §. Av denna bestämmelse framgår att uppehållstillstånd får ges på grund av anknytning. Härmed avses exempelvis att fråga är om utlänning som är nära anhörig till någon som är bosatt Sverige

eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här eller en utlänning som har svenskt ursprung eller som har vistats i Sverige under långt tid med uppehållstillstånd. Vidare kan nämnas att uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § även får beviljas en utlänning, om sådant tillstånd inte kan ges på annan grund och det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige.

Av 2 kap. 7 och 8 §§ UtL framgår att en utlänning skall ha arbetstillstånd för att arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands, om han eller hon inte har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Enligt 2 kap. 9 § får regeringen meddela föreskrifter om att andra än utlänningar i Danmark, Finland, Island eller Norge får arbeta här utan arbetstillstånd.

Enligt 5 kap. 4 § första stycket utlänningsförordningen (2006:97) är den som har sökt uppehållstillstånd i Sverige och åberopat skäl enligt 4 kap. 1 eller 2 § UtL undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall Migrationsverket bedömer att dess beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan. Undantaget gäller fram till dess att det finns ett lagakraftvunnet beslut i ärendet. Om ett beslut om avvisning eller utvisning inte bedöms kunna verkställas med tvång på grund av förhållandena i mottagarlandet gäller undantaget fram till dess att utlänningen lämnar landet. Av 5 kap. 4 § andra stycket utlänningsförordningen framgår att Migrationsverket utfärdar särskilt bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd, s.k. AT-UND.

Beslut om uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas företrädesvis av Migrationsverket. Beslut i frågor om uppehålls- och arbetstillstånd registreras hos Migrationsverket i den centrala utlänningsdatabasen, CUD.

Regleringen avseende uppehållsrätt för EES-medborgare m.fl.

Av 3 a kap. UtL framgår att EES-medborgare och deras familjemedlemmar under vissa förutsättningar har en rätt att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd, s.k. uppehållsrätt.

Enligt 2 § nämnda kapitel avses med familjemedlem till EES-medborgare, en utlänning som följer med eller i Sverige ansluter sig till en EES-medborgare och som är make eller sambo till EES-medborgaren eller på visst angivet sätt är släkting till EES-medborgaren eller hans eller hennes make eller sambo.

Av 3 § följer att EES-medborgare har uppehållsrätt om han eller hon exempelvis är arbetstagare eller egen företagare i Sverige eller har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning.

EES-medborgare och hans eller hennes familj har under vissa angivna förutsättningar permanent uppehållsrätt. För detta krävs som huvudregel bl.a. att den enskilde vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år (se 6–9 §§).

Enligt 10 § skall en EES-medborgare som har uppehållsrätt och som avser att stanna i Sverige under längre tid än tre månader registrera sig hos Migrationsverket. I paragrafen föreskrivs vidare att en EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare och som har uppehållsrätt skall ansöka om uppehållskort hos Migrationsverket senast tre månader efter det att han eller hon kom till Sverige. Det som föreskrivs om registrering och uppehållskort gäller dock inte medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge. Det gäller inte heller för en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd eller som inom tre månader från ankomsten till Sverige har ansökt om ett sådant tillstånd. Det som sägs om registrering gäller inte heller EES-medborgare som är arbetsökande.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från vissa krav som uppställs i UtL för uppehållsrätt och permanent uppehållsrätt (13 §). Regeringen får även meddela föreskrifter om vilka uppgifter som skall lämnas vid registrering och ansökan om uppehållskort (14 §).

11.4.2 Nuvarande informationsutbyte

Det finns i dag inget elektroniskt informationsutbyte mellan Försäkringskassan och Migrationsverket. Det informationsutbyte som förekommer mellan de båda myndigheterna i anledning av ärendehandläggning sker genom att handläggare vid respektive myndighet inhämtar uppgifter från den andra myndigheten genom skriftliga förfrågningar eller genom förfrågningar via telefon. Vid

telefonförfrågningar är det vanligt att handläggarna vid Migrationsverket motringer för att förvissa sig om att det är kassan som begär uppgifterna och att uppgifter lämnas till handläggare där.

Migrationsverket har angett att verket årligen besvarar ungefär 16 000 skriftliga remisser från Försäkringskassan i anledning av kassans handläggning av pensionsärenden, ärenden om garantipension eller garantiersättning. Utöver pensionsremisserna handlägger Migrationsverket ungefär 80 000 skriftliga eller muntliga förfrågningar per år från kassan.

Försäkringskassan har beräknat att myndigheten handlägger uppskattningsvis 100 000 ärenden per år där det finns behov av att inhämta uppgifter från Migrationsverket. I siffran ingår ca 18 000 ärenden där uppgifter behövs från verket för bestämmande av garantipension eller garantiersättning. I ungefär 40 000 av ärendena föreligger behov av uppgifter från verket inför den registrering av enskilda som görs av kassan. I övrigt har myndigheten behov av uppgifter från verket för att kontrollera att rätt till ersättning föreligger, bl.a. om bosättnings- och arbetsvillkor är uppfyllda. Även i detta fall har antalet ärenden där behov av uppgifter från verket föreligger uppskattats till ungefär 40 000.

11.4.3 Allmänt om uppgiftsbehovet

Försäkringskassans behov av uppgifter från Migrationsverket är hänförligt till den materiella lagstiftning som styr de olika socialförsäkringsförmånerna, däribland SofL.

Som framgår av avsnitt 11.1 följer av SofL att socialförsäkringen delas upp i två delar, en bosättningsbaserad och en arbetsbaserad. För att avgöra om en utlänning omfattas av socialförsäkringskyddet måste Försäkringskassan ta ställning till om denne uppfyller något av de grundläggande försäkringsvillkoren, dvs. bosättning eller arbete i Sverige.

Enligt 2 kap. 1 § SofL anses en person vid tillämpningen av lagen bosatt i Sverige, om han eller hon har sitt egentliga hemvist i landet. Även den som kommer till Sverige och kan antas komma att visats här under längre tid än ett år skall anses vara bosatt här, om inte synnerliga skäl talar mot det.

Den som bosätter sig i Sverige och som inte är folkbokförd här skall anmäla sig till Försäkringskassan. Vissa bosättningsbaserade förmåner får inte utges för längre tid tillbaka än tre månader före

den månad då anmälan gjordes eller kassan på annat sätt fick kännedom om bosättningen (se 5 kap. 1 § SofL).

Till stöd för Försäkringskassans bedömning av bosättning finns i första hand folkbokföringsuppgifter. För att utreda de faktiska förhållanden kring en persons bosättning och arbete inhämtar kassan även uppgifter från andra myndigheter, däribland Migrationsverket.

För att vissa förmåner skall utges är vidare en förutsättning att det finns ett gällande uppehållstillstånd. Av 3 kap. 3 § SofL framgår att bosättningsbaserade förmåner får utges till den som enligt UtL behöver ha uppehållstillstånd tidigast från och med den dag då ett sådant tillstånd börjar gälla men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades. Undantag kan göras om det finns synnerliga skäl. Av 3 kap. 11 § framgår att den som behöver ha arbetstillstånd i Sverige eller ett uppehållstillstånd med motsvarande verkan inte heller har rätt till arbetsbaserade förmåner förrän ett sådant tillstånd har beviljats. Ersättning får därvid utges tidigast från och med den dag då tillståndet börjar gälla men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades.

Försäkringskassan anser att myndigheten i sin verksamhet har behov av att få uppgifter från Migrationsverket i tre olika situationer. I samtliga dessa är uppgifterna av betydelse för bedömningen av frågan om den enskildes bosättning eller arbete i Sverige. I närmast följande avsnitt går vi närmare in på dessa situationer.

11.4.4 Bedömning av bosättnings- och arbetsvillkor för registrering av vissa personer

Allmänt om registrering hos Försäkringskassan

Inskrivning hos Försäkringskassan är inte längre ett villkor för rätt till förmåner inom socialförsäkringen. För denna rätt gäller som tidigare nämnts i stället ett bosättnings- eller arbetsvillkor. I den proposition som föregick denna ändring angav regeringen att den generella inskrivningen i princip kunde ersättas med en registrering av försäkringsfall. Beträffande personer som är bosatta i Sverige – och som skall tillgodoräknas bl.a. försäkringstid (bosättningstid) för garantipension – ansåg regeringen att det inte skulle bli någon större skillnad. Övriga personer skulle behöva registreras bara i den

mån det behövs för att de skulle tillgodoräknas intjänande av förmåner eller för utbetalning av förmåner. Regeringen angav vidare att även om inskrivning hos kassan inte skulle vara något villkor för rätt till en förmån, skulle det även fortsättningsvis komma att behövas någon form av registrering av uppgifter av olika slag för att försäkringskassorna skulle kunna administrera förmånssystemen. Försäkringskassorna ansågs inte förhindrade att registrera uppgifter i motsvarande utsträckning som de hittills gjort (prop. 1998/99:119 s. 152 ff.).

Även i förarbetena till SofdL angavs att såväl en rättssäker och rationell handläggning av socialförsäkringsärenden som en avsevärd mängd materiella bestämmelser inom socialförsäkringsområdet förutsätter att Försäkringskassan registrerar personuppgifter och att detta även sker innan ett egentligt ärende eventuellt anhängiggörs.

Ett stort antal omfattande personregister förs automatiserat för Försäkringskassan. De kallas socialförsäkringsregister och omfattar bl.a. sjukförsäkringsregistret. Sjukförsäkringsregistret används för att förse alla ärendeslag inom socialförsäkringen med personinformation samt för handläggningen av flera slag av ärenden, bl.a. ärenden om sjukpenning och föräldrapenning

Bestämmelser om registrering m.m. hos Försäkringskassan finns i dåvarande RFV:s föreskrifter (RFFS 2000:10) om registrering och avregistrering av personer i sjukförsäkringsregistret m.m. Föreskrifterna innehåller bestämmelser om när kassan skall registrera och avregistrera en person från sjukförsäkringsregistret samt bestämmelser som i övrigt behövs för verkställigheten av SofL. Av 3 § första stycket föreskrifterna framgår att kassan skall föra in uppgift i sjukförsäkringsregistret om en person som är folkbokförd, som bosätter sig i Sverige utan att vara folkbokförd och som anmäler sig till kassan enligt 5 kap. 1 § SofL eller som arbetar i Sverige utan att vara bosatt i landet och som anmäler sig till kassan enligt 5 kap. 2 § SofL.

Av EG-rätten följer vidare att Försäkringskassan är skyldig att registrera försäkringsperioder för framtida förmåner. Enligt artikel 50 1. b i Rådets förordning (EEG) nr 574/72 av den 21 mars 1972 om tillämpningen av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda eller deras familjer flyttar inom gemenskapen skall de berörda institutionerna på begäran av personen i fråga eller den institution hos vilken han vid den aktuella tidpunkten är försäkrad börja ställa samman hans

försäkringsförhållanden senast ett år före den dag då han uppnår pensionsåldern. (Jfr också Europeiska Gemenskapernas Administrativa Kommissionens för Social Trygghet för Migrerande Arbetare beslut nr 192 av den 29 oktober 2003 om föreskrifter för tillämpningen av artikel 50 1. b i rådets förordning [EEG] nr 574/72).

Registrering i svensk socialförsäkring

Frågan om en utomnordisk person som kommer till Sverige skall registreras i svensk socialförsäkring hos Försäkringskassan uppkommer antingen genom att personen blir folkbokförd och kassan får en automatisk avisering om detta från Skatteverket eller genom att en utomnordisk person, som inte är folkbokförd, anmäler sig till kassan enligt 5 kap. 1 och 2 §§ SofL. Kassan skall i sådant fall utreda om bosättnings- eller arbetsvillkoret är uppfyllt, varvid bl.a. uppgifter från Migrationsverket är av betydelse. Utgångspunkten är att kassan inhämtar det underlag som behövs för denna utredning, däribland uppehålls- och arbetstillstånd, från den enskilde.

I de fall den enskilde inte lämnar in beslut om uppehålls- eller arbetstillstånd inhämtar Försäkringskassan uppgifter direkt från Migrationsverket. Detta sker antingen skriftligen (företrädesvis genom att för ändamålet framtagen blankett skickas till Migrationsverket) eller muntligen.

Om Försäkringskassan bedömer att den enskilde uppfyller bosättnings- eller arbetsvillkoret sker en registrering av detta. Kassan fattar inte något formellt beslut om registrering. Sedan registrering har skett skickar kassan ett meddelande till den enskilde om att kassan från och med ett angivet datum har registrerat att personen bor eller arbetar i Sverige. Registreringen medför inte att personen i fråga är försäkrad och ger inte automatiskt rätt till socialförsäkringsförmån.

Det bör noteras att det inte är givet att den enskilde är aktuell för utbetalningar från socialförsäkringen i samband med att han eller hon registreras. Registreringen blir styrande när kassan behandlar ärenden om utbetalning av olika ersättningar och förmåner och därvid bedömer om den enskilde uppfyller bosättnings- och arbetsvillkor (se närmare om detta i följande avsnitt).

Enligt uppgifter från Försäkringskassan registreras ungefär 42 000 personer årligen i svensk socialförsäkring. I ungefär

25 procent av fallen bifogas inte beslut om uppehållstillstånd varför handläggare vid kassan får ta in uppgifterna från Migrationsverket.

11.4.5 Bedömning av bosättnings- eller arbetsvillkor för rätt till socialförsäkringsförmån

Som vi angav ovan innebär det förhållandet att en utomnordisk person som kommit till Sverige registreras i svensk socialförsäkring inte att denne automatiskt är berättigad till en viss förmån. I samband med att Försäkringskassan handlägger en ansökan om bidrag eller ett anspråk på ersättning från socialförsäkringen från en utomnordisk medborgare måste kassan pröva om bosättnings- eller arbetsvillkoret är uppfyllt. Kassan har emellertid i nuläget inte möjlighet att vid varje ersättningsanspråk eller inför varje utbetalning kontrollera att villkoren för arbete eller bosättning fortfarande är uppfyllda. I stället hänför man sig vanligen till den registrering som tidigare har skett. Det görs endast sporadiska kontroller av att bosättnings- eller arbetsvillkoret fortfarande är uppfyllt.

Försäkringskassan har mot denna bakgrund framhållit att myndigheten, i samband med anspråk från en utomnordisk medborgare på ersättning från socialförsäkringen, har behov av att få uppgifter från Migrationsverket för att kunna kontrollera att försäkringsvillkoren är uppfyllda. Detta gäller såväl när ersättning utgår först efter ansökan från den enskilde som när ersättning utgår utan föregående ansökan.

När Försäkringskassan i dag inhämtar uppgifter från Migrationsverket för kontroll av bosättnings- och arbetsvillkor sker detta muntligen eller skriftligen. De uppgifter som inhämtas motsvarar i princip de som kassan inhämtar från Migrationsverket inför registrering av en utomnordisk person.

11.4.6 Fastställande av försäkringstid för beräkning av garantipension och garantiersättning

Förutom för att bedöma om en utomnordisk medborgare uppfyller bosättnings- eller arbetsvillkor har Försäkringskassan anfört att myndigheten har behov av att få uppgifter från Migrationsverket för att fastställa försäkringstid i vissa fall. Sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning enligt 9 kap. AFL, garanti-

pension enligt lagen (1998:702) om garantipension samt garantipension till omställnings- respektive änkepension enligt lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn är beroende av försäkringstid. Denna tid tillgodoräknas den enskilde på ett särskilt sätt.

Som försäkringstid tillgodoräknas tid under vilken en person anses ha varit bosatt i Sverige enligt 2 kap. SofL samt tid under vilken en person före tidpunkten för sådan bosättning oavbrutet har vistats i Sverige efter att ha ansökt om uppehållstillstånd (se 9 kap. 2 § AFL, 3 kap. 1 a och 2 §§ lagen om garantipension och 4 kap. 9 § och 6 kap. 19 § lagen om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn).

För en person som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige med tillämpning av 4 kap. 1 eller 2 § UtL (eller motsvarande äldre bestämmelser), dvs. i egenskap av flykting eller skyddsbehövande i övrigt, tillgodoräknas på visst sätt som försäkringstid också tid då han eller hon har varit bosatt i sitt tidigare hemland (9 kap. 3 och 4 §§ AFL, 3 kap. 2–4 §§ lagen om garantipension och 4 kap. 9 § och 6 kap. 19 § lagen om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn).

Försäkringskassans behov av att hämta uppgifter från Migrationsverket för beräkning av försäkringstid uppkommer genom att en person ansöker om ifrågavarande pensionsförmån eller genom att kassan ex officio överväger att byta ut sjukpenning mot sjuk- och aktivitetsersättning. Även i samband med att kassan skall göra en omräkning av tidigare beviljad pension kan sådant behov föreligga.

Försäkringskassan inhämtar för närvarande uppgifter från Migrationsverket i de aktuella fallen när det framgår av en ansökan om pension att den enskilde har kommit till Sverige från ett icke nordiskt land eller när det framgår vid kassans kontroll mot folkbokföringen att denne har varit bosatt i annat land.

Försäkringskassan begär in uppgifterna från Migrationsverket skriftligen genom att en särskild blankett skickas till Migrationsverket, som fyller i och återsänder blanketten till kassan. Kassan kan därefter begära in kompletterande uppgifter från verket skriftligen eller muntligen.

Migrationsverket handlägger ungefär 16 000 pensionsremisser per år från Försäkringskassan. Migrationsverket uppskattar att ungefär 30 procent av remisserna kan besvaras utifrån uppgifter i CUD. Resterande uppgifter måste letas upp manuellt i arkiven.

Enligt kassan sänder myndigheten ungefär 18 200 förfrågningar per år till Migrationsverket för att kunna fastställa rätt pensionsbelopp.

11.4.7 Efterfrågade uppgifter

Uppgifter för bedömning av bosättnings- och arbetsvillkor för registrering samt för utbetalning till utomnordiska personer

Försäkringskassan har framfört att de uppgifter, förutom identifieringsuppgifter, som kassan önskar få från Migrationsverket genom ett elektroniskt informationsutbyte för bedömningen av om en utomnordisk person uppfyller bosättnings- och arbetsvillkor för registrering samt för ersättning är följande:

- tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige med uppgift om vilken typ av tillstånd eller annat bevis som har beviljats
- datum för beslut om tillstånd eller utfärdande av annat bevis om rätt att vistas i Sverige samt uppgift om giltighetstid för tillstånd eller bevis
- uppgift om ansökan att vistas i Sverige finns och datum för när denna kom in till Migrationsverket
- bevis om s.k. AT-UND.

Ovanstående uppgifter är delvis sådana som Försäkringskassan i dag inte inhämtar från den enskilde eller från Migrationsverket inför registrering hos kassan. De ytterligare uppgifter som efterfrågas är uppgifter om datum för beslutet, om att ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd finns hos Migrationsverket och datum för denna ansökan samt om beslut om s.k. AT-UND.

Försäkringskassan har förklarat att anledningen till att kassan behöver få uppgift om att det finns en ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd hos Migrationsverket samt uppgift om när ansökan kom in till Migrationsverket är att den som ansöker om förlängt uppehålls- eller arbetstillstånd anses berättigad till socialförsäkringsförmån under utredningstiden om han eller hon ansöker om nytt tillstånd innan det gamla tillståndet har löpt ut. I annat fall skall den enskilde avregistreras från socialförsäkringen, när det gamla uppehålls- eller arbetstillståndet går ut. Såvitt vi kunnat finna bygger denna hantering inte på uttryckliga bestämmelser utan på

den tolkning av rättsläget som kassan har gjort av rätten till förmån i dessa fall.

Behovet av uppgift om datum för Migrationsverkets beslut beror på att det blir från detta datum som en person avregistreras från socialförsäkringen i de fall han eller hon inte beviljas nytt tillstånd.

Enligt Försäkringskassan har myndigheten behov av uppgift om bevis om s.k. AT-UND eftersom personer som är undantagna från skyldigheten att ha arbetstillstånd enligt kassans praxis har rätt till dagpenning om de blir sjuka från arbetet.

Huvuddelen av nu efterfrågade uppgifter finns hos Migrationsverket i CUD.

Migrationsverket har förklarat att verket i ärenden av äldre datum inte har uppgift registrerad i CUD om datum för ansökan om tillstånd att vistas i Sverige. I sådana ärenden måste verket göra en manuell sökning i dossiern för att kunna besvara kassans frågor.

Uppgifter för fastställande av försäkringstid för beräkning av garantipension och garantiersättning i vissa fall

Försäkringskassan har funnit att myndigheten för beräkning av försäkringstid i nu aktuella fall har behov av att få, förutom identifieringsuppgifter, följande uppgifter om en enskild från Migrationsverket genom ett elektroniskt informationsutbyte:

- samtliga perioder med uppehållstillstånd
- datum för samtliga registrerade inresor
- datum för samtliga ansökningar om uppehållstillstånd
- datum för samtliga registrerade beslut om uppehållstillstånd
- uppgift om uppehållstillstånd har beviljats med tillämpning av 4 kap. 1 § (flykting) eller 2 § (skyddsbehövande i övrigt) UtL eller motsvarande äldre bestämmelser.

Vid en jämförelse med de uppgifter som Försäkringskassan inhämtar från Migrationsverket i motsvarande situation i dag kan konstateras att uppgifterna skiljer sig något åt. I den blankett som kassan för närvarande använder vid inhämtade av uppgifter från verket efterfrågas inte uppgifter om samtliga perioder med uppehållstillstånd, datum för samtliga inresor eller datum för samtliga registrerade beslut om uppehållstillstånd. Det förekommer att Migrationsverket särskilt noterar sådana uppgifter på kassans frågeblankett.

Försäkringskassan har förklarat att behovet av uppgifter om inresedatum är hänförligt till bestämmelserna om försäkringstid. Som vi redogjort för ovan tillgodoräknas som försäkringstid tid under vilken en person anses ha varit bosatt i Sverige enligt 2 kap. SofL samt tid under vilken en person före tidpunkten för sådan bosättning oavbrutet har vistats i Sverige efter att ha ansökt om uppehållstillstånd. De tillämpliga bestämmelserna innebär att kassan beaktar tiden från inresa till Sverige och inte från ansökningstillfället i de fall datum för den enskildes inresa hit ligger efter datum för hans eller hennes ansökan om uppehållstillstånd.

Behovet av uppgifter om samtliga perioder med uppehållstillstånd är föranlett av att den sammanlagda försäkringstiden i ålderspensionsärenden beräknas enbart på antal hela år som den enskilde uppfyllt de villkor som gäller för att försäkringstid skall få tillgodoräknas. Det är därför viktigt att Försäkringskassan har uppgifter om varje dag och månad som den enskilde får tillgodoräkna sig. I de fall en person har beviljats flera uppehållstillstånd är det för kassans bedömning dessutom av betydelse om det finns glapp mellan dessa perioder, eftersom detta kan påverka bedömningen av om en person kan anses ha varit oavbrutet bosatt i Sverige. Denna bedömning har i sin tur betydelse för beräkningen av den försäkringstid som skall tillgodoräknas den enskilde.

Migrationsverket har angett att de uppgifter som myndigheten har om datum för en persons inresa till Sverige till övervägande del bygger på den enskildes egna uppgifter. Verket kan därför inte garantera kvaliteten på sådana uppgifter. När det gäller uppgifter om s.k. inresedatum har verket vidare förklarat att i fråga om ärenden hänförliga till tid före år 1995 måste myndigheten söka fram sådana uppgifter manuellt. Även datum för ansökningar om uppehållstillstånd är, som vi tidigare angett, en uppgift som Migrationsverket i många fall måste söka fram manuellt.

11.4.8 Överväganden i fråga om enskilda uppgifter

Vår bedömning är att samtliga de uppgifter som Försäkringskassan nu efterfrågar från Migrationsverket är av betydelse för kassan antingen i dess verksamhet med registrering av utomnordiska personer i svensk socialförsäkring eller i ärende om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild. Vi anser därför att uppgifterna bör kunna ingå i ett elektroniskt informationsutbyte

mellan verket och kassan om förutsättningar i övrigt finns för att medge ett sådant utbyte.

Migrationsverket har beträffande uppgifter om inresedatum visserligen förklarat att myndigheten inte kan garantera kvaliteten på uppgifterna eftersom dessa i flertalet fall bygger på de enskildas egna uppgifter. Trots detta bedömer vi att även de uppgifter om inresedatum som Migrationsverket kan lämna till Försäkringskassan är av sådan betydelse för kassan vid fastställande av försäkringstid för beräkning av garantipension och garantiersättning i pensionsärenden, att de bör ingå i ett eventuellt rutinemässigt informationsutbyte. Många gånger aktualiseras nämligen ett pensionsärende först lång tid efter den enskildes inresa till Sverige, varför det är svårt att genom den enskilde eller på annat sätt få uppgifter om exakt datum för inresan hit. De uppgifter som Migrationsverket har om inresedatum härrör från tiden för själva inresan och är därför ett viktigt underlag för kassan när det gäller att bedöma tidpunkt för den enskildes bosättning i Sverige och därmed den försäkringstid som skall tillgodoräknas denne. Det är givetvis viktigt att handläggarna vid Försäkringskassan är medvetna om att kvaliteten på Migrationsverkets uppgifter om inresedatum är osäker och därför inte slentrianmässigt godtar dessa som faktisk inresedatum.

Det finns anledning att framhålla att det i fråga om samtliga elektroniska informationsutbyten är viktigt att utlämnande och mottagande myndighet är införstådda med innebörden av de uppgifter som utbyts och att de genom information och utbildning även gör berörda handläggare medvetna om detta (jfr avsnitt 7.2).

11.4.9 Överväganden i fråga om elektroniskt informationsutbyte

Allmänt

Beträffande behovet av det nu aktuella elektroniska informationsutbytet och möjligheterna att förena detta med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten anser vi att de överväganden som vi har redovisat i avsnitt 6 och 7 äger giltighet.

Det finns anledning att framhålla att materiella bestämmelser i de regelverk som styr de olika socialförsäkringsförmånerna i stor utsträckning förutsätter att Försäkringskassan beträffande exem-

pelvis utomnordiska medborgare har tillgång till uppgifter från Migrationsverket. Kassan handlägger årligen ett mycket stort antal ärenden där det föreligger behov av uppgifter från verket. Det sätt på vilket information för närvarande utbyts mellan myndigheterna är ineffektivt och arbetskrävande för båda myndigheterna. Som vi återkommer till i avsnitt 19.1.1 räknar Försäkringskassan med att det nu efterfrågade elektroniska informationsutbytet fullt utbyggt skulle innebära besparingar enbart hos kassan om drygt 6,4 miljoner kr årligen.

Sammantaget är vår bedömning att ett elektroniskt informationsutbyte mellan Migrationsverket och Försäkringskassan skulle innebära förbättrade möjligheter till kontroll av utbetalningar från socialförsäkringssystemen. Vidare skulle kassans verksamhet med registrering av utomnordiska medborgare samt handläggning av ifrågavarande ärenden kunna ske snabbare och mer effektivt. Servicen till de försäkrade skulle därmed kunna förbättras. Mycket tungt vägande allmänna intressen talar därmed för ett elektroniskt informationsutbyte mellan verket och kassan.

De uppgifter som Migrationsverket hanterar är i stor utsträckning av integritetskänslig karaktär. Bland de uppgifter som nu efterfrågas finns också uppgifter som i det enskilda fallet kan vara integritetskänsliga, t.ex. uppgifter om inresedatum och uppgift om att uppehållstillstånd har beviljats någon i egenskap av flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Under förutsättning att uppgifterna omfattas av ett tillfredsställande sekretesskydd även efter utlämnandet och att de förutsättningar som vi i övrigt beskrivit i avsnitt 7.2 är uppfyllda anser vi dock att även det efterfrågade elektroniska informationsutbytet mellan Migrationsverket och Försäkringskassan går att förena med kraven på oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Direktåtkomst

Som framgår av redovisningen i avsnitt 4.4.2 har Utlänningsdatautredningen övervägt andra myndigheters direktåtkomst till Migrationsverkets personuppgifter (SOU 2003:40 s. 203 ff.).

Enligt Utlänningsdatautredningen fanns det enbart skäl att tillåta direktåtkomst till uppgifter hos Migrationsverket för vissa myndigheter med samma verksamhetsområde som Migrationsverket. Av skäl som vi närmare redovisat i avsnitt 4.4.2 ansåg utredningen

däremot att CSN inte skulle medges sådan åtkomst till uppgifter hos Migrationsverket.

I likhet med CSN är Försäkringskassan en myndighet med annat verksamhetsområde än Migrationsverket. Vid bedömningen av om kassan bör medges direktåtkomst till uppgifter hos verket måste emellertid beaktas att kassans behov av uppgifterna är en konsekvens av utformningen av de regelverk som styr de socialförsäkringsförmåner som kassan administrerar. I motsats till vad som gäller för CSN regleras vidare behandlingen av personuppgifter hos kassan av särskilda registerförfattningar, SofdL och SofdF. Därutöver anser vi att de skäl för direktåtkomst som vi i övrigt har redovisat i avsnitt 8 gäller även i fråga om ett elektroniskt informationsutbyte mellan Migrationsverket och Försäkringskassan. Vi anser således att starka skäl talar för att direktåtkomst skall tillåtas.

Försäkringskassans direktåtkomst bör avse vissa uppgifter som behövs i dess verksamhet med registrering av enskilda och i handläggningen av skilda förmåner. Åtkomsten förutsätter dock att den ges på ett sätt som tar tillräcklig hänsyn till integritetsaspekterna. Bl.a. måste beaktas att uppgifter som görs tillgängliga genom direktåtkomst ges ett tillräckligt sekretesskydd i kassans verksamhet. Med den reglering som vi föreslår i närmast följande avsnitt anser vi att oacceptabelt intrång i den enskildes personliga integritet kan undvikas.

11.4.10 Överväganden i sekretessfrågor

Våra förslag: En bestämmelse införs i sekretesslagen om sekretess hos Försäkringskassan i verksamhet som avser registrering av enskild beträffande underlag för att bedöma eller fastställa förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild. Sekretessen skall gälla för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs.

En bestämmelse införs vidare i sekretesslagen om sekretess i databas som förs av Migrationsverket enligt utlänningsdatalagen alternativt i verksamhetsregister som förs av verket. Sekretessen skall gälla för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men.

Vilket sekretesskydd gäller för utlämnade uppgifter hos Försäkringskassan?

En förutsättning för att Migrationsverket skall kunna lämna ut uppgifter elektroniskt till Försäkringskassan är, enligt vår bedömning, att uppgifterna omfattas av ett tillfredsställande sekretesskydd även efter utlämnandet.

Flera sekretessbestämmelser är av intresse i Migrationsverkets verksamhet. Som framgår av avsnitt 3.8 är det främst bestämmelsen i 7 kap. 14 § andra stycket SekrL som är av betydelse för vårt arbete. Denna bestämmelse tar sikte på uppgifter om enskilda personliga förhållanden och sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, dvs. utgångspunkten är att nämnda uppgifter omfattas av sekretess. Exempel på uppgifter som skyddas av bestämmelsen är uppgifter om t.ex. hälsotillstånd, religiös och politisk uppfattning. Vid bedömningen av frågan om vilka uppgifter som bör skyddas måste, enligt förarbetena till bestämmelsen, beaktas att uppgifter som i vårt land anses som tämligen harmlösa kan för den som kommer från ett annat land uppfattas som ytterst ömtåliga och sådana att deras röjande skulle kunna få menliga följder för utlänningen eller för hans närstående i hemlandet (prop. 1979/80:2 Del A s. 209). I rättsfallen RÅ 1987 not. 74 och RÅ 1992 not. 49 har sekretess enligt lagrummet ansetts gälla för adressuppgift beträffande utlänning.

Av 7 kap. 14 § andra stycket SekrL följer också att i fråga om beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden gäller sekretessen endast för uppgifter i skälen för beslutet.

Sekretess enligt den nämnda bestämmelsen gäller i verksamhet för kontroll av utläningar. Sådan verksamhet är det inte fråga om för Försäkringskassans del och bestämmelsen är därför inte tillämplig hos kassan. I stället torde uppgifter som Migrationsverket lämnar till kassan efter utlämnandet omfattas av sekretess enligt 7 kap. 7 § eller 7 kap. 15 § första stycket 1 SekrL. Dessa bestämmelser har redovisats närmare i avsnitt 3.6.

Sekretessen enligt 7 kap. 7 § första stycket gäller hos Försäkringskassan i *ärende* enligt lagstiftningen om allmän försäkring, allmän pension, arbetskadeförsäkring eller handikappersättning och vårdbidrag eller om annan jämförbar ekonomisk förmån för enskild, eller om läkarvårdsersättning, ersättning för sjukgymnastik eller särskild sjukförsäkringsavgift, för uppgift om någons hälso-

tillstånd eller andra personliga förhållanden. Bestämmelsen gäller med ett rakt skaderekvisit, dvs. presumtionen är för offentlighet.

Enligt 7 kap. 15 § första stycket 1 gäller sekretess i *verksamhet* som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen. Skaderekvisitet enligt detta lagrum är formulerat på så sätt att sekretess gäller om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgifter röjs. Sekretesskyddet enligt denna bestämmelse är därmed svagare än det skydd som bestämmelsen i 7 kap. 7 § första stycket ger.

Migrationsverkets utlämnande av uppgifter till Försäkringskassan för bedömning av om en utomnordisk medborgaren uppfyller bosättnings- eller arbetsvillkor för ersättning till socialförsäkringsförmån eller för fastställande av försäkringstid för beräkning av garantipension eller garantiersättning äger rum i samband med att kassan handlägger ärende enligt sådan lagstiftning som anges i 7 kap. 7 § första stycket. I dessa fall omfattas uppgifterna hos Försäkringskassan således av det sekretesskydd som föreskrivs i denna bestämmelse. När det däremot gäller uppgifter som Migrationsverket lämnar till kassan för prövning av om en utomnordisk medborgare som kommit till Sverige skall registreras hos kassan, dvs. i den situation som vi beskrivit i avsnitt 11.4.4, är vår bedömning att sekretess enligt 7 kap. 7 § första stycket inte kan bli aktuell för uppgifterna hos kassan. Vi ifrågasätter således om kassans registrering överhuvudtaget har "ärendekaraktär". Under alla förhållanden torde registreringen inte kunna hänföras till ärende enligt den lagstiftning som finns angiven i 7 kap. 7 § första stycket.

Uppgifter som Migrationsverket lämnar till Försäkringskassan för kassans registrering torde däremot hos kassan kunna omfattas av sekretess enligt 7 kap. 15 § 1 SekrL. Detta innebär dock att uppgifterna i dessa fall får ett tämligen svagt sekretesskydd hos Försäkringskassan.

I vissa avseenden bör sekretesskyddet hos Försäkringskassan stärkas

Ett antal av de uppgifter som Försäkringskassan önskar få från Migrationsverket genom ett elektroniskt informationsutbyte är, eller kan i det enskilda fallet vara, av integritetskänslig karaktär,

t.ex. uppgifter om inresedatum och om ansökan om tillstånd. Som vi angett ovan torde ifrågavarande uppgifter omfattas av sekretess även i Försäkringskassans verksamhet. Nuvarande sekretessbestämmelser innebär dock att detta sekretesskydd är svagare än motsvarande skydd hos Migrationsverket.

Vår bedömning är att uppgifter som Migrationsverket lämnar till Försäkringskassan för bedömning av om en utomnordisk medborgare uppfyller bosättnings- eller arbetsvillkor för ersättning till socialförsäkringsförmån eller för fastställande av försäkringstid i pensionsärenden kommer att få ett tillräckligt sekretesskydd i kassans verksamhet. Vi beaktar då bl.a. att det redan finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet som innebär att Migrationsverket på begäran skall lämna uppgifter, däribland även uppgifter som kan anses integritetskänsliga, till myndigheter hos vilka gäller ett svagare sekretesskydd, t.ex. CSN. I dessa fall har således uppgifterna ansetts få ett tillräckligt sekretesskydd hos mottagande myndighet.

När det däremot gäller uppgifter som Migrationsverket lämnar till Försäkringskassan för prövning av om en utomnordisk medborgare som kommit till Sverige skall registreras hos Försäkringskassan bedömer vi att det sekretesskydd som uppgifterna får hos kassan är otillräckligt. Vi anser därför att ett elektroniskt utlämnande av dessa uppgifter till kassan förutsätter att de får ett stärkt sekretesskydd hos kassan. Vi föreslår att detta sker genom ett tillägg i 7 kap. 7 § första stycket, med innebörd att den där föreskrivna sekretessen även gäller hos kassan i verksamhet som avser sådan registrering som vi beskrivit i avsnitt 11.4.4.

Ett stärkt sekretesskydd vid direktåtkomst

Vår bedömning är att Försäkringskassan skall medges direktåtkomst till vissa uppgifter hos Migrationsverket. Med hänsyn till de integritetsaspekter som gör sig gällande för uppgifter i Migrationsverkets verksamhet anser vi att en sådan åtkomst bör förenas med en bestämmelse som innebär att motsvarande sekretess som gäller för uppgifterna hos Migrationsverket skall gälla när myndigheter genom direktåtkomst tar del av uppgifterna. Som vi redogjort för i avsnitt 3.7 finns sekretessbestämmelser av detta slag bl.a. i fråga om myndigheters direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen enligt skattedatabaslagen.

Vi föreslår således att den sekretess som enligt 7 kap. 14 § andra stycket SekrL gäller för uppgifter hos Migrationsverket även skall gälla hos myndigheter som genom direktåtkomst har tillgång till uppgifterna så länge behandling av uppgifterna sker i Migrationsverkets databas (register). Vi föreslår att det görs ett tillägg med denna innebörd i nämnda lagrum.

Den reglering vi nu föreslår innebär att myndigheter som har direktåtkomst, vid sidan av andra sekretessbestämmelser som är tillämpliga hos den egna myndigheten, kan åberopa den särskilda sekretess som gäller för uppgifter i Migrationsverkets databas (register) gentemot enskilda som vill få information ur databasen (registret). Sekretessen gäller så länge uppgifterna behandlas i den databas (det register) som används hos Migrationsverket. Görs utdrag ur databasen (registret) eller används uppgifterna ur databasen (registret) på annat sätt i den andra myndighetens verksamhet blir de sekretessbestämmelser som finns för dess verksamhet i stället tillämpliga. Detta motsvarar den sekretess som enligt 9 kap. 1 § SekrL gäller vid andra myndigheters direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen.

11.4.11 Uppgiftsskyldighet

Våra förslag: En sekretessbrytande bestämmelse införs i utlänningslagen i form av en uttrycklig uppgiftsskyldighet för Migrationsverket gentemot Försäkringskassan.

Migrationsverket skall till Försäkringskassan lämna de uppgifter om enskild som har betydelse hos kassan som underlag för att bedöma eller fastställa förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild eller som har betydelse i ett ärende om motsvarande stöd.

Regeringen skall meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som skall lämnas ut.

En särskild uppgiftsskyldighet bör föreskrivas för Migrationsverket

Av integritetshänsyn skall de utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten som vi föreslår bygga på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet (se avsnitt 7.2).

Som vi redovisat i avsnitt 11.2 finns det redan bestämmelser om andra myndigheters uppgiftsskyldighet gentemot Försäkringskassan. I dessa föreskrivs en uppgiftsskyldighet generellt för bl.a. statliga myndigheter. Skyldigheten innebär att statliga myndigheter, exempelvis Migrationsverket, på begäran skall lämna kassan uppgift som avser namngiven person när det gäller förhållande som är av betydelse för tillämpningen av aktuell lag.

I enlighet med vad vi angett i avsnitt 9.3 anser vi att de elektroniska informationsutbyten som vi föreslår skall bygga på en uppgiftsskyldighet som gäller utan krav på föregående förfrågan. Den författningsreglerade uppgiftsskyldighet som för närvarande finns för Migrationsverket gentemot Försäkringskassan medger inte att verket lämnar ut uppgifter på eget initiativ till kassan. Vi anser därför att det i en ny bestämmelse bör föreskrivas en särskild uppgiftsskyldighet för verket gentemot kassan, som medger ett sådant uppgiftsutlämnande i kassans verksamhet med den form av registrering som vi beskrivit i avsnitt 11.4.4 samt i ärende om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild hos kassan.

Uppgiftsskyldigheten föreskrivs i utlämningslagen

De alternativ som torde vara aktuella när det gäller nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet är att dessa tas in i den författning som reglerar myndigheternas verksamhet, i regelverket för den förmån där mottagaren av informationen har behov av uppgifterna eller i den författning som reglerar den förmån för vilken det är aktuellt att lämna ut uppgifter (jfr SOU 2000:97 s. 244 f.).

I förevarande fall anser vi det mest lämpligt att uppgiftsskyldigheten föreskrivs i författning som reglerar Migrationsverket verksamhet, dvs. i UtL. Som angavs i förarbetena till 2002 års reform framstår detta som en lämplig lösning med hänsyn till att regler om uppgiftsskyldighet utgör en del av reglerna om förfarandet hos en myndighet samt till att uppgiftsskyldigheten så långt möjligt bör vara oberoende av förändringar i verksamheten. Ytterligare ett tungt vägande skäl är att de skilda förmåner hos Försäkringskassan inte är enhetligt reglerade och att de regleras i ett stort antal författningar. Om uppgiftsskyldigheten i förevarande fall skulle föreskrivas i regelverken för de förmåner där kassan har behov av ifrågavarande uppgifter från verket, skulle därför bestämmelser om uppgiftsskyldighet behöva tas in i ett stort antal författningar.

Härigenom skulle det bli svårt att överblicka den uppgiftsskyldighet som gäller för verket gentemot kassan.

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet kan föreskrivas i lag eller förordning. Vissa av de uppgifter som kan bli aktuella för ett elektroniskt informationsutbyte mellan Migrationsverket och Försäkringskassan får anses vara mer integritetskänsliga än de uppgifter som var aktuella vid 2002 års reform. Inte minst med hänsyn härtill framstår det som lämpligt att nu – på samma sätt som skedde vid 2002 års reform – reglera den aktuella uppgiftsskyldigheten i lag. Det kan emellertid nämnas att verkets uppgiftsskyldighet i förhållande till CSN är föreskriven i förordning, se 13 a § studiestödsförordningen (2000:655).

Sammanfattningsvis föreslår vi att uppgiftsskyldigheten föreskrivs i UtL.

Utformningen av uppgiftsskyldigheten

Försäkringskassans registrering av att en person är bosatt eller arbetar i Sverige är inte beroende av att personen vid själva registreringen är aktuell hos kassan i ett ärende om förmån, ersättning eller annat stöd. Registreringen är av betydelse för kassan som underlag för att senare kunna bedöma eller fastställa den enskildes rätt till förmåner som kassan administrerar.

Vilka uppgifter som Försäkringskassan har behov av för registreringen och i ärenden om olika förmåner kan variera från tid till annan beroende på hur regelverket för respektive förmån är utformat. Migrationsverkets uppgiftsskyldighet bör därför utformas så att den avser alla slags ärenden som kassan vid varje tidpunkt administrerar. Samtidigt skall uppgiftsskyldigheten begränsas till de uppgifter om enskild som är av betydelse hos kassan som underlag för att kunna fastställa eller bedöma stöd åt den enskilde eller som är av betydelse i ärenden om motsvarande stöd hos kassan.

Vi föreslår att det i en ny paragraf i 17 kap. 3 § UtL tas in en bestämmelse om vad vi nu sagt.

De bestämmelser om uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter gentemot Försäkringskassan som redan finns i bl.a. 20 kap. 9 § AFL bör stå kvar oförändrade eftersom dessa gäller generellt för bl.a. statliga myndigheter.

Regeringen preciserar uppgiftsskyldigheten

Av hänsyn till den enskildes integritet anser vi att de informationsutbyten som vi föreslår skall bygga på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet samt att endast de konkreta uppgifter som anges i lag eller förordning skall få överföras (se avsnitt 7.2). Eftersom förändringar sker fortlöpande i skilda verksamheter är det lämpligt att i förordning reglera vilka uppgifter som uppgiftsskyldigheten omfattar. Vi föreslår att det i en ny paragraf, 7 kap. 20 §, i utlänningsförordningen föreskrivs vilka konkreta uppgifter som Migrationsverket skall lämna ut till Försäkringskassan enligt den föreslagna uppgiftsskyldigheten i UtL.

11.4.12 Ändringar i registerförfattningar

Våra förslag: I socialförsäkringsdatabasen skall få behandlas uppgifter om den registrerade från databas alternativt verksamhetsregister som förs av Migrationsverket.

Försäkringskassan får ha direktåtkomst till uppgifter i Migrationsverkets verksamhet.

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomsten får omfatta.

Som vi angett i bl.a. avsnitt 4.4.2 har Utlänningsdatautredningen föreslagit att behandlingen av personuppgifter enligt utlännings- och medborgarlagstiftningen författningsregleras i en lag som är anpassad till PuL och dataskyddsdirektivet. Den nya lagen är tänkt att ersätta förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, som för närvarande gäller behandling av personuppgifter som företas av Migrationsverket. Utredningen har även lämnat förslag till en utlänningsdataförordning.

Utlänningsdatautredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Beredningen inom Regeringskansliet har dragit ut på tiden och det är oklart om lagförslag kan lämnas till riksdagen under första halvåret 2007.

Det råder alltså för närvarande osäkerhet om hur regleringen av Migrationsverkets behandling av personuppgifter kommer att se ut vid den tidpunkt vi föreslår att våra författningsförslag skall träda i kraft. Det finns dock goda skäl att anta att gällande reglering inom

en tämligen nära framtid kommer att genomgå stora förändringar. Vi har därför valt att använda Utlänningsdatautredningens författningsförslag till utlänningsdatalag och utlänningsdataförordning som utgångspunkt för det huvudförslag vi lämnar avseende elektroniskt informationsutbyte mellan Migrationsverket och Försäkringskassan. För att inte fördröja ett eventuellt införande av det nu behandlade informationsutbytet lämnar vi ett alternativt författningsförslag som utgår från den nuvarande lydelsen i förordningen om behandling av personuppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

Registerförfattningar som gäller för Försäkringskassans verksamhet

Av 7 § 2 SofdL följer att Försäkringskassan i sin verksamhet får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att tillgodose behov av underlag som krävs för att den registrerades eller annans rättigheter eller skyldigheter i fråga om socialförsäkringsförmåner samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag, förordning eller särskilt beslut handläggs av kassan skall kunna bedömas eller fastställas. Behandling får, enligt 7 § 4, även ske om det är nödvändigt för att handlägga ärenden. Vi bedömer att den behandling som det föreslagna informationsutbytet med Migrationsverket innebär omfattas av de nu beskrivna ändamålen i 7 § SofdL. Inte heller i övrigt anser vi att ändringar eller tillägg behöver göras i SofdL för att medge ifrågasvarande informationsutbyte.

För att Försäkringskassan skall kunna behandla de uppgifter som myndigheten kan komma att få från Migrationsverket i socialförsäkringsdatabasen bedömer vi att det krävs ett tillägg i 2 § SofdF. Vi föreslår därför att det i denna paragraf görs ett tillägg som innebär att i socialförsäkringsdatabasen får behandlas uppgifter om den registrerade från databas alternativt register som förs av Migrationsverket enligt vissa angivna bestämmelser. Hur bestämmelsen skall utformas blir beroende av vilken registerförfattning som gäller för Migrationsverkets behandling vid bestämmelsens ikraftträdande. Vi lägger därför som nämnts fram två alternativa författningsförslag.

Föreslagna registerförfattningar för Migrationsverkets behandling av personuppgifter (vårt huvudförslag)

Enligt Utlänningsdatautredningens förslag till utlänningsdatalag skall personuppgifter i sådan verksamhet hos Migrationsverket som nu är av intresse få behandlas om det är nödvändigt bl.a. för uppgiftsutlämnande som sker med stöd av lag eller förordning (5 § första stycket 4 i förslaget till utlänningsdatalag). Det informationsutbyte som vi föreslår bygger på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet för verket gentemot Försäkringskassan. Det föreslagna ändamålet omfattar därmed sådan behandling som informationsutbytet med kassan innebär.

Utlänningsdatautredningen har gjort den bedömningen att det i den föreslagna utlänningsdatalagen inte behövs någon regel som tillåter eller förbjuder att personuppgifter skall få lämnas ut till en svensk myndighet på medium för automatiserad behandling. Förslaget innebär således att det är upp till Migrationsverket att avgöra formen för utlämnandet (utom såvitt avser direktåtkomst). Utifrån Utlänningsdatautredningens förslag saknas således skäl att föreslå bestämmelser som medger att Migrationsverket lämnar uppgifter till Försäkringskassan på medium för automatiserad behandling.

I förslaget till utlänningsdatalag är i 11–13 §§ uttömmande reglerat när personuppgifter får lämnas ut genom direktåtkomst. En direktåtkomst för Försäkringskassan förutsätter att bestämmelser härom tas in i förslaget till utlänningsdatalag. Vi föreslår att kassans direktåtkomst regleras i en ny paragraf, 12 a §, i förslaget till utlänningsdatalag. I bestämmelsen skall föreskrivas att kassan får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas automatiserat av Migrationsverket om det behövs inom kassans verksamhet som underlag för att kunna bedöma eller fastställa förmån ersättning eller annat stöd åt enskild eller som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar eller annat stöd. Vi bedömer att en sådan direktåtkomst är förenlig med de ändamålsbestämmelser som anges i 5 § i förslaget till utlänningsdatalag.

Vi anser att det bör ankomma på regeringen att meddela föreskrifter om vilka uppgifter Försäkringskassans direktåtkomst får omfatta. I 19 § i förslaget till utlänningsdatalag finns en bestämmelse som anger att regeringen meddelar föreskrifter avseende bl.a. vilken direktåtkomst som får förekomma.

I 7 och 8 §§ i Utlänningsdatautredningens förslag till utlänningsdataförordning finns bestämmelser som avser vilka specifika uppgifter som Regeringskansliet, utlandsmyndigheterna, polismyndigheterna m.fl. får ha direktåtkomst till enligt bestämmelserna i förslaget till utlänningsdatalag. Vi föreslår att det i en ny paragraf, 8 a §, i förslaget till utlänningsdataförordning föreskrivs vilka uppgifter Försäkringskassan får ha direktåtkomst till hos Migrationsverket. Enligt vårt förslag skall de konkreta uppgifter som vi i 7 kap. 20 § utlänningsförordningen föreslår skall omfattas av Migrationsverkets uppgiftsskyldighet få lämnas ut genom direktåtkomst.

Registerförfattning som gäller för Migrationsverkets behandling av personuppgifter (vårt alternativa förslag)

Av 3 § förordningen om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen följer att Migrationsverket får föra automatiserade register i ärenden som handläggs av myndigheten (verksamhetsregister). I ett verksamhetsregister får personuppgifter behandlas för bl.a. fullgörande av underrättelseskyldighet som följer av lag eller annan författning.

Det nu aktuella informationsutbytet med Försäkringskassan avser uppgifter som finns i verksamhetsregister. Vi bedömer att den behandling som nämnda informationsutbyte innebär för Migrationsverket omfattas av de ändamål som anges i 3 § nämnda förordning.

I 6 § i den nu aktuella registerförordningen föreskrivs att vissa myndigheter, däribland Rikspolisstyrelsen och polismyndigheter, får ha direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister. Myndigheternas direktåtkomst skall enligt bestämmelsen begränsas till att endast avse personuppgifter som en tjänsteman oundgängligen behöver för att fullgöra sina arbetsuppgifter i verksamhet enligt 1 § förordningen, dvs. i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

Direktåtkomst för Försäkringskassan till Migrationsverkets verksamhetsregister förutsätter författningsreglering. Vårt alternativa förslag till reglering avseende Migrationsverkets behandling är att det i en ny paragraf i förordningen om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, 6 a §, föreskrivs att kassan får ha direktåtkomst till

verkets verksamhetsregister. Direktåtkomst får förekomma om det behövs inom kassans verksamhet som underlag för att bedöma eller fastställa förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild eller som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar eller annat stöd. Vi föreslår vidare att det i ett andra stycke i den föreslagna paragrafen tas in en föreskrift om vilka uppgifter som får lämnas ut genom direktåtkomst. I enlighet med vårt huvudförslag innebär förslaget att de konkreta uppgifter som vi i 7 kap. 20 § utlänningsförordningen föreslår skall omfattas av Migrationsverkets uppgiftsskyldighet får lämnas ut genom direktåtkomst.

12 Utökat elektroniskt informationsutbyte med arbetslöshetskassorna som mottagare av uppgifter

Flera av de myndigheter och andra organ som berörs av vårt uppdrag och som administrerar utbetalningar från trygghetssystemen har efterfrågat utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte med Skatteverket. Arbetslöshetskassorna anser att detta är angeläget. I detta avsnitt behandlar vi frågan om Skatteverket i ökad utsträckning skall lämna ut uppgifter elektroniskt till arbetslöshetskassorna.

12.1 Allmänt om arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetsförsäkringen administreras av arbetslöshetskassorna. Det finns för närvarande 36 självständiga arbetslöshetskassor. Flertalet av dem är specialiserade inom olika bransch- eller yrkesområden.

Samtidigt som arbetslöshetskassorna är självständiga från varandra är de enligt 88 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor skyldiga att samverka med varandra i frågor som rör administration, service, information, utbildning och utveckling av kassornas verksamhet. Samverkan sker genom Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO).

Arbetslöshetskassorna är inte myndigheter utan föreningar, dvs. enskilda rättssubjekt. Deras handhavande av arbetslöshetsersättningsfrågor utgör dock myndighetsutövning och i sekretesshänseende är de vid prövningen av ärenden om arbetslöshetsersättning med myndigheter jämställda organ (bilagan till SekrL).

Arbetslöshetskassornas verksamhet regleras i lagen om arbetslöshetskassor och i förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor.

Arbetslöshetskassornas behandling av personuppgifter regleras, som vi beskrivit i avsnitt 4.8, inte i någon särskild registerförfattning, utan PuL:s bestämmelser är tillämpliga fullt ut.

IAF är förvaltningsmyndighet för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen och skall ha tillsyn över arbetslöshetskassorna.

12.2 Arbetslöshetsförsäkringen

12.2.1 Allmänt om arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen är en lagreglerad trygghetsförsäkring. Dess syfte är att skydda mot inkomstbortfall vid ofrivillig arbetslöshet. Bestämmelser om rätten till arbetslöshetsförsäkring och om handläggningen finns i ALF, förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring samt i de kompletterande föreskrifter som meddelats av IAF.

Arbetslöshetsförsäkringen är allmän och består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Ersättning enligt grundförsäkringen lämnas till den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller är medlem i en arbetslöshetskassa men inte uppfyller de villkor som gäller för rätt till en inkomstrelaterad ersättning. Grundförsäkringen utbetalas för icke-medlemmar från Arbetslöshetskassan Alfa. Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas som huvudregel till den som varit medlem i en arbetslöshetskassa under viss tid och i övrigt uppfyller villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning.

Under år 2006 betalade arbetslöshetskassorna ut knappt 27 miljarder kr i arbetslöshetsersättning. Drygt 550 000 personer fick ersättning någon gång under året. Motsvarande siffror för år 2005 var drygt 31 miljarder kr och 600 000 ersättningstagare.

Arbetslöshetsförsäkringen finansierades fram t.o.m. år 2006 till allra största delen med statliga medel över anslag i statsbudgeten. Ungefär 10 procent av utbetalningarna till den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen finansierades genom medlemsavgifter från arbetslöshetskassornas medlemmar. Genom lagändringar, som trädde i kraft den 1 januari 2007, har den tidigare finansieringsavgiften kompletterats med en förhöjd finansieringsavgift som arbetslöshetskassorna åläggs att betala till staten. Arbetslöshetskassornas administration finansieras av kassorna själva genom medlemsavgifter.

12.2.2 Rätten till arbetslöshetsersättning

Generella regler

Arbetsvillkor

Arbetslöshetsförsäkringen omfattar båda arbetstagare och företagare. De allmänna villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning, dvs. till ersättning enligt såväl grundförsäkringen som inkomstbortfallsförsäkringen, innebär att den enskilde skall vara arbetslös, aktivt söka arbete m.m. För rätt till ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen gäller därutöver ett arbetsvillkor (se 12–15 §§ ALF). Detta villkor innebär att rätt till sådan ersättning har sökande som under en ramtid av 12 månader närmast före arbetslöshetens inträde haft förvärvsarbete i minst 6 månader och utfört arbetet under minst 80 timmar per kalendermånad, eller inom ramtiden haft förvärvsarbete i minst 480 timmar under 6 sammanhängande kalendermånader och utfört arbetet under minst 50 timmar under var och en av dessa månader. I vissa fall kan även tid med föräldrapenning eller tid med totalförsvarsplikt få tillgodoräknas som arbete, dock tillsammans högst två kalendermånader. För att uppfylla arbetsvillkoret kan den enskilde även få tillgodoräkna sig tid då han eller hon t.ex. haft semester eller varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön av någon annan anledning än sjukdom, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller barns födelse. Ramtiden kan förlängas bakåt med hjälp av så kallad överhoppningsbar tid och på så sätt bli längre än 12 månader. Den överhoppningsbara tiden får omfatta högst fem år. Den totala ramtiden kan därmed som längst bli sex år. Som exempel på tid som räknas som överhoppningsbar kan nämnas tid då den enskilde varit hindrad att arbeta på grund av styrkt sjukdom, frihetsberövande på kriminalvårdens område och vård av eget barn som inte har fyllt två år.

Dagpenning

Arbetslöshetsersättning utgår i form av dagpenning, dvs. ett belopp beräknat per dag. Ersättning lämnas under högst fem dagar i veckan och under längst 300 dagar (ersättningsperiod, 22 § ALF). En ersättningsperiod kan förlängas med högst ytterligare 300 ersättningsdagar. En ersättningsperiod kan bara förlängas en gång.

Regeringen har i en nyligen avlämnad proposition (prop. 2006/07:89) bl.a. föreslagit att dagens möjlighet till förlängning av ersättningsperioden tas bort. Arbetslöshetsersättning skall enligt förslaget lämnas under längst 300 dagar eller, för den som vid ersättningsdag 300 är förälder till barn under 18 år, 450 dagar. Förändringarna föreslås träda i kraft den 2 juli 2007.

En ersättningsperiod inleds med en karenstid om fem dagar. Vid förlängning av ersättningsperioden löper ingen ny karenstid. Rätten till dagpenning upphör vid månadsskiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år.

Den dagpenning som utgår enligt grundförsäkringen, grundbeloppet, uppgår till 320 kronor per ersättningsdag för den som har arbetat heltid, oberoende av tidigare inkomst.

Dagpenning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas med ett belopp per dag som är baserat på tidigare förvärvsinkomster (25 §). Ersättningens storlek baseras på inkomsten i det arbete som den enskilde utfört under de tolv senaste månaderna före arbetslösheten, s.k. normalarbetstid (28 §). Även månader utan arbete inom tolv månadersperioden ingår i beräkningen. Fr.o.m. den 5 mars 2007 gäller att ersättningsnivån är beroende av antalet ersättningsdagar sammanräknat med antalet dagar med aktivitetsstöd efter den 1 januari 2007 som har utbetalats. Ersättning lämnas under de 200 första ersättningsdagarna med högst 80 procent av sökandens dagsförtjänst under normalarbetstiden (26 §). Därefter sjunker ersättningen till 70 procent för att efter 300 dagar uppgå till 65 procent. För den som vid ersättningsdag 300 är förälder till barn under 18 år sänks ersättningen till 65 procent först fr.o.m. dag 451. För hela ersättningsperioden gäller dock att dagpenning lämnas med högst 680 kr före skatt per ersättningsdag.

För såväl grund- som inkomstbortfallsförsäkringen gäller att dagpenningen vid deltidsarbete minskas proportionellt.

Bisyssla

I de fall sökanden har haft ett arbete vid sidan av sitt heltidsarbete skall arbetslöshetskassan bedöma om förstnämnda arbete är en sådan bisyssla som enligt 39 § ALF inte skall påverka rätten till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. För att arbetet skall anses vara sådan bisyssla skall det ha pågått under minst sex månader vid sidan av ett heltidsarbete. I nyssnämnda prop. 2006/07:89

har föreslagits att denna tid skall utökas till minst 12 månader. Därutöver får inkomsten från bisysslan i genomsnitt inte ha överstigit ett belopp som motsvarar sex grundbelopp per vecka, bisysslan inte ha utvidgats under arbetslösheten och bisysslan inte heller hindra sökanden från att anta ett lämpligt heltidsarbete.

Återbetalning m.m.

Enligt 68 § ALF skall det som har betalats ut för mycket betalas tillbaka, om någon genom oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt har orsakat att ersättning lämnats obehörigen eller med för högt belopp eller om någon på annat sätt obehörigen eller med för högt belopp har fått ersättning och han eller hon skäligen bort inse detta. Vad nu sagts gäller om det inte i det särskilda fallet finns anledning att helt eller delvis befria från återbetalningsskyldigheten.

Om någon som har fått ersättning från en arbetslöshetskassa senare fått lön eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön för samma tid, skall ersättningen från arbetslöshetskassan återbetalas. Detta gäller dock inte om det i det särskilda fallet finns anledning att helt eller delvis befria från återbetalningsskyldigheten (68 a §).

En sökande som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för bedömningen av rätten till ersättning kan enligt 37 § lagen om arbetslöshetskassor uteslutas ur arbetslöshetskassan. Om arbetslöshetskassan väljer att inte utesluta en sökande med stöd av nämnda bestämmelse skall han eller hon enligt 66 § ALF fränkännas rätt till ersättning under en tid av minst 130 ersättningsdagar. Om det finns särskilda skäl får fränkännandet gälla under färre dagar.

Särskilt om företagare

Av 34 § ALF framgår att med företagare avses i lagen personer som äger eller har varit delägare – direkt eller indirekt – i näringsverksamhet som de är personligen verksamma i och som de har ett väsentligt inflytande över.

Enligt 35 § första stycket anses en företagare, om inte annat anges i andra stycket, vara arbetslös när företagarens personliga

verksamhet i rörelsen vid en samlad bedömning kan anses ha upphört annat än tillfälligt. I paragrafens andra stycke föreskrivs att en företagare som tillfälligt upphör att bedriva verksamhet i rörelsen skall anses vara arbetslös under förutsättning att uppehållet i rörelsen inte till någon del är av säsongskaraktär och att någon verksamhet inte bedrivs i rörelsen. En företagare som återupptagit verksamheten efter ett tillfälligt upphörande med ersättning enligt detta stycke har rätt till ersättning endast om förutsättningarna enligt första stycket är uppfyllda. Ersättning enligt 35 § andra stycket får bara utnyttjas en gång per rörelse.

Prövningen av företagares rätt till arbetslöshetsersättning görs i princip på samma sätt som för arbetstagare. Arbetslöshetskassan fastställer således ramtid, bedömer om arbetsvillkoret är uppfyllt och fastställer sökandens normalarbetstid.

I 37 § ALF föreskrivs att när underlaget bestäms för beräkningen av dagsförtjänsten skall för företagare dagsförtjänsten bygga på den genomsnittliga inkomsten under de tre senaste åren före avvecklingsåret. Om företagaren har lagt ned sin verksamhet inom tolv månader från det att företagaren startade den kan ersättningen baseras på företagarens tidigare anställning.

Av 6 kap. 2 § IAF:s föreskrifter om arbetslöshetsförsäkring (IAFFS 2006:3) framgår att en företagares dagsförtjänst beräknas på visst sätt utifrån den enskildes årsinkomst. Enligt bestämmelsen avses med årsinkomst inkomsten enligt kontrolluppgiften, om verksamheten har bedrivits i ett aktiebolag eller i en ekonomisk förening och företagaren har tagit ut lön som anställd. Med årsinkomst avses i övriga fall summan av överskott i näringsverksamhet enligt självdeklarationen till Skatteverket.

Om verksamheten har bedrivits tre år eller kortare tid skall dagsförtjänsten enligt 6 kap. 3 § i nämnda föreskrifter baseras på den genomsnittliga årsinkomsten under den tid som verksamheten faktiskt har bedrivits. Avvecklingsårets inkomst skall tas med endast om det är till fördel för den sökande.

I ALF finns allmänna bestämmelser om avstängning från rätt till ersättning. Av 43 § framgår att den sökande skall stängas av från rätt till ersättning under viss tid om han eller hon bl.a. har lämnat sitt arbete utan giltig anledning. Såvitt gäller företagare innebär detta att arbetslöshetskassan, vid prövningen av om skäl för avstängning föreligger, bedömer om sökanden har haft giltig anledning att upphöra med sin verksamhet, exempelvis att rörelsen inte ger rimlig försörjning (jfr prop. 1973:56 s. 175). Vid pröv-

ningen utreds orsakerna till att företagaren har avvecklat verksamheten eller lagt den vilande. Bl.a. beaktas verksamhetens lönsamhet.

En egen verksamhet som en företagare driver vid sidan av sin huvudverksamhet kan utgöra en godkänd bisyssla, dvs. sådant arbete som inte skall påverka ersättningsrätten under arbetslöshet. Vid prövningen av om en sidoverksamhet är att anse som bisyssla bedömer arbetslöshetskassan om det på ett nöjaktigt sätt framgår att huvudsysselsättningen har bedrivits som heltidsarbete och att bisysslan är begränsad och inte kräver större arbetsinsats än att den kunnat utföras jämsides med heltidsarbetet. Bisysslan får inte heller hindra den enskilde från att aktivt söka och anta ett nytt heltidsarbete (jfr FÖD 1990:27 I–III och IAF:s kommentar till 39 § ALF i *Regelbok för arbetslöshetskassorna*; Försäkringsbestämmelser uppslag 14 s. 6).

Som vi tidigare beskrivit följer dessutom av 39 § ALF att en verksamhet för att kunna betraktas som godkänd bisyssla bl.a. inte får utvidgas under arbetslösheten och inte resultera i inkomster som i genomsnitt överstiger ett belopp som motsvarar 6 grundbelopp per vecka. Om en bisyssla exempelvis utvidgas under arbetslösheten blir arbetslöshetskassans bedömning i normalfallet att sökanden inte längre är att anse som arbetslös enligt 35 § nämnda lag.

12.3 Handläggningen av ersättningsärenden

Ett ersättningsärende påbörjas genom att den arbetslöse anmäler sig som arbetssökande hos arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen skickar elektroniskt uppgift till sökandens arbetslöshetskassa om att sökanden anmält sig som arbetslös hos förmedlingen, s.k. ersättningsanmälan. Arbetslöshetskassan skickar därefter vissa blanketter till den sökande att fylla i, t.ex. anmälan om arbetslöshet, arbetsgivarintyg, arbetsintyg för företagare, studieintyg och kassakort. Blanketterna kan också i de flesta fall hämtas elektroniskt från arbetslöshetskassornas hemsidor. Utöver de nämnda blanketterna förekommer ett stort antal andra blanketter, bl.a. sådana som gäller ändrade förhållanden under en arbetslöshetsperiod.

Regelverket om arbetslöshetsförsäkring innefattar bestämmelser om uppgiftsskyldighet för sökanden. Utgångspunkten är att de uppgifter som behövs för arbetslöshetskassans prövning av den

enskildes ersättningsrätt skall styrkas genom ett arbetsgivarintyg. Av 47 § ALF framgår att till en ansökan om arbetslöshetsersättning skall fogas intyg av arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden samt de uppgifter i övrigt som behövs för bedömning av den sökandes ersättningsrätt. Kan ett sådant intyg bara skaffas med stora svårigheter, får arbetsförhållandena och övriga uppgifter styrkas på annat sätt. Detta kan ske genom att den enskilde ger in exempelvis lönebesked från arbetsgivare eller uppgifter från kontrolluppgifter och självdeklarationer, som denne i många fall i sin tur har inhämtat från Skatteverket.

Det finns inte några bestämmelser om anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden. Som vi angett i avsnitt 12.2.2 finns emellertid bestämmelser om återbetalningsskyldighet för den som t.ex. genom en oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra uppgifts- eller anmälningsskyldighet orsakat en felaktig utbetalning samt bestämmelser om vissa sanktioner som kan drabba den som lämnat oriktiga uppgifter.

Med ingivna blanketter och intyg som underlag prövar arbetslöshetskassan om sökanden har rätt till ersättning. Sökanden får ett beslut där det framgår om han eller hon är berättigad till arbetslöshetsersättning och i så fall vilken normalarbetstid och dagsförtjänst ersättningen beräknats på samt vilken dagpenning som fastställts. Sökanden ansöker herefter om ersättning under arbetslöshetsperioden genom att fylla i och skicka in kassakort till sin arbetslöshetskassa. Kassakortet omfattar två veckor och utgör underlaget för utbetalningen. Kassakorten fylls i för samtliga veckodagar med uppgift om arbetslöshet, arbete, sjukdom eller andra ersättningshinder under de deklarerade dagarna. Det finns hos de flesta arbetslöshetskassor möjlighet att deklarerat kassakorten elektroniskt över Internet. En anmälan om arbetslöshet görs en gång per år. Arbetslöshetsersättningen betalas ut var 14:e dag eller en gång per månad. Utbetalningsperioderna varierar från kassa till kassa.

Arbetslöshetsersättning utgår endast under tid då sökanden är anmäld hos arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen skall kontrollera att en sökande står till arbetsmarknadens förfogande. Arbetsförmedlingen anvisar sökanden arbeten eller arbetsmarknadspolitiska program. Om sökanden tackar nej till ett erbjudet arbete eller program eller inte söker ett anvisat arbete, underrättar förmedlingen sökandens arbetslöshetskassa. Om en arbetssökande anmäler till arbetsförmedlingen att han eller hon på grund av särskilda omständigheter, t.ex. semesterresa, sjukdom eller barn-

tillsyn, inte kan ta ett arbete under viss tid skall förmedlingen meddela arbetslöshetskassan detta genom att elektroniskt skicka en avanmälan till arbetslöshetskassan. Detta gäller också om sökanden uteblir från besök hos arbetsförmedlingen som sökanden kallats till eller som man kommit överens om.

12.4 Nuvarande informationsutbyte

Det elektroniska informationsutbyte som i dag förekommer mellan arbetslöshetskassor och Skatteverket innebär att arbetslöshetskassorna maskinellt ställer frågor till Skatteverket (centrala skatteregistret, CSR) för att inhämta uppgifter för att göra skatteavdrag på arbetslöshetsersättning. Informationsutbytet sker genom filöverföring med fråge- och svarsfiler.

En arbetslöshetskassa kan vidare i det enskilda ärendet om arbetslöshetsersättning få uppgifter från Skatteverket genom att den enskilde begär att uppgifter från Skatteverket lämnas ut till kassan. Dessa uppgifter avser bl.a. information från löntagardeklarationer, kontrolluppgifter, företagsdeklarationer samt bilagor. Vid handläggningen av en företagares arbetslöshet använder några arbetslöshetskassor för närvarande en blankett, som den enskilde skriver under och själv skickar till Skatteverket och som innebär att denne begär att uppgifter lämnas ut från Skatteverket till aktuell arbetslöshetskassa. Skatteverket skickar därefter de begärda uppgifterna via särskild e-postfil till den kassan.

I de fall den enskilde inte medger att Skatteverket lämnar ut uppgifter till arbetslöshetskassan måste de uppgifter som behövs för kassans prövning av ärendet om arbetslöshetsersättning styrkas av den enskilde själv på annat sätt.

12.5 Uppgiftsbehovet

12.5.1 Allmänt om uppgiftsbehovet

Utredningsarbetet visar att arbetslöshetskassornas behov av uppgifter från Skatteverket är knutet till vissa delar av prövningen av ett ärende om arbetslöshetsersättning.

Som följer av avsnitt 12.2.2 har en arbetslöshetskassa vid prövningen av ett ärende om arbetslöshetsersättning avseende arbetstagare och företagare behov av uppgifter om den enskildes arbete

och inkomster under den s.k. ramtiden. Uppgifterna behövs för att bedöma om arbetsvillkoret är uppfyllt, för att fastställa normalarbetstid och för att beräkna dagsförtjänst och dagpenning.

När den som ansöker om arbetslöshetsersättning har varit företagare har arbetslöshetskassan vid prövningen av rätten till arbetslöshetsersättning även behov av uppgifter för att kunna bedöma om företagaren är att anse som arbetslös enligt 35 § ALF samt om skäl för avstängning från rätt till ersättning enligt 43 § föreligger. Härvid efterfrågar arbetslöshetskassan uppgifter för att kunna ta ställning till om företagarens verksamhet i en rörelse har upphört annat än tillfälligt samt om företagaren i ALF:s mening har haft godtagbara skäl för att upphöra med sin verksamhet.

Arbetslöshetskassorna har vidare behov av uppgifter för att kunna kontrollera att inomsten från sådant arbete som av kassan bedömts utgöra en godtagbar bisyssla inte överstiger ett belopp som motsvarar sex grundbelopp per vecka (jfr 39 § ALF).

I följande avsnitt går vi närmare in på de enskilda uppgifter som vår kartläggning visar att arbetslöshetskassorna i allmänhet efterfrågar för de ovan beskrivna delarna av handläggningen av ett ersättningsärende. Kartläggningen bygger företrädesvis på underlag som IAF har sammanställt i samråd med SO och Småföretagarnas arbetslöshetskassa (SmåA).

12.5.2 Bedömning av arbetsvillkoret samt beräkning av normalarbetstid och dagsförtjänst

Efterfrågade uppgifter

Det har framförts att arbetslöshetskassorna har behov av att inhämta vissa uppgifter avseende såväl arbetstagare som företagare från Skatteverket i de fall uppgifter om sökandens inkomst och arbete för viss period inte kan styrkas på annat sätt.

Beträffande arbetstagare önskar arbetslöshetskassorna i första hand få kontrolluppgifter avseende inkomstslaget tjänst. I andra hand kan uppgiftsbehovet i denna del tillgodoses genom att Skatteverket lämnar ut uppgifter om taxeringsbeslut för visst kalenderår avseende inkomst av tjänst, dvs. uppgift om inkomster av tjänst efter avdrag. Enligt IAF torde antalet ärenden per år där sökandens inkomst och arbete för viss period behöver styrkas på nu efterfrågat sätt vara relativt litet.

För motsvarande bedömningar och beräkningar när det gäller företagare efterfrågar arbetslöshetskassorna uppgifter om överskott och underskott från aktiv och passiv näringsverksamhet från senast inlämnade självdeklaration samt från självdeklarationer från de tre senaste åren före det år företagaren avvecklade sin näringsverksamhet.

I de fall företagarens verksamhet har bedrivits som enskild firma, handelsbolag eller kommanditbolag har från arbetslöshetskassornas sida framförts att behov även finns av att få uppgifter från självdeklarationer om sjukpenning hänförlig till näringsverksamheten. Härigenom kan kassan få uppgift om hur stor del av näringsverksamhetens resultat som avser utbetald sjukpenning. Arbetslöshetskassorna får för närvarande information avseende sjukpenning från Försäkringskassan. Denna informationen är emellertid inte uppdelad så att det framgår om sjukpenningen härrör från anställning eller näringsverksamhet.

Överväganden

I de fall den enskildes inkomster och arbete under viss period inte kan styrkas på annat sätt eller det finns anledning att kontrollera de uppgifter om inkomst och arbete som har lämnats till arbetslöshetskassorna, anser vi att starka skäl talar för att kassorna skall ha möjlighet att från Skatteverket inhämta vissa uppgifter om den enskildes ekonomiska förhållanden.

Arbetslöshetskassorna har framställt önskemål om att från Skatteverket få kontrolluppgifter avseende inkomster i inkomstslaget tjänst. Bestämmelser om kontrolluppgifter finns i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter. Syftet med inlämnandet av kontrolluppgifter är att de skall ligga till grund för taxering och vissa andra beslut och förfaranden som har att göra med skatter, avgifter och pensionsgrundande inkomst (1 kap. 4 §).

En fördel med en möjlighet för arbetslöshetskassorna att begära in kontrolluppgifter i ärenden om arbetslöshetsersättning är givetvis att det ger förbättrade förutsättningar att kontrollera de uppgifter som den enskilde lämnar.

Mot detta måste emellertid ställas att syftet med inhämtandet av kontrolluppgifter, som nämnts, i grunden är att de skall utgöra underlag för taxeringen och vissa därtill anknutna frågor. Detta syfte är också angivet i lagtexten. Som framhållits i andra samman-

hang (se t.ex. Riksdagsstyrelsens förslag 2001/02:RS3) är det svårt att överblicka konsekvenserna av att låta kontrolluppgifterna användas till något annat än taxering m.m.

Intresset av skydd för den personliga integriteten anses vidare väga tungt i skattesammanhang och den typ av uppgifter som nu är aktuell omfattas av absolut sekretess hos Skatteverket.

Såvitt framkommit är det enbart i ett begränsat antal fall som arbetslöshetskassorna har behov av uppgifter från kontrolluppgifter. Det har vidare inte heller framkommit annat än att kassornas uppgiftsbehov i nu aktuellt avseende i allt väsentligt skulle kunna tillgodoses genom att kassorna elektroniskt får tillgång till uppgifter om den enskildes samlade inkomster av tjänst efter avdrag sedan Skatteverket har fattat beslut om taxering.

Sammantaget anser vi att övervägande skäl talar mot att införa en uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot arbetslöshetskassorna avseende kontrolluppgifterna. När det däremot gäller uppgifter om den enskildes samlade inkomster av tjänst efter avdrag sedan Skatteverket har fattat beslut om taxering, dvs. uppgifter om överskott i inkomstslaget tjänst, bedömer vi att fråga är om uppgifter som arbetslöshetskassorna har behov av i sin ärendehandläggning och som bör ingå i ett eventuellt elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och kassorna.

Vad gäller företagare anser vi att arbetslöshetskassorna bör få tillgång till uppgifter om överskott och underskott i inkomstslaget näringsverksamhet. Dessa uppgifter har för övrigt även andra myndigheter behov av i sin ärendehandläggning och Skatteverket är enligt nuvarande bestämmelser redan skyldigt att helt eller delvis lämna ut dem (se 6 och 7 §§ skattedatabasförordningen angående uppgiftsutlämnande till CSN och Försäkringskassan). Uppgifterna bör ingå i ett eventuellt elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och arbetslöshetskassorna.

Arbetslöshetskassorna har vidare efterfrågat uppgifter om sjukpenning hänförlig till näringsverksamhet. De uppgifter som Skatteverket har om sjukpenning uppdelad på anställning och näringsverksamhet härrör från Försäkringskassan. Sistnämnda myndighet är således källan till uppgifterna om sjukpenning och därmed är det från denna myndighet och inte från Skatteverket som uppgifterna i förekommande fall bör inhämtas. Vi har därför övervägt om arbetslöshetskassorna bör få tillgång till de efterfrågade uppgifterna via ett utökat elektroniskt informationsutbyte med Försäkringskassan.

Vid kontakter med Försäkringskassan har det framkommit att de uppgifter som denna myndighet lämnar till Skatteverket om uppdelad sjukpenning inte är identiska med de uppgifter som arbetslöshetskassorna nu efterfrågar. Försäkringskassan har förklarat att de av arbetslöshetskassorna efterfrågade uppgifterna inte finns registrerade hos Försäkringskassan och att det skulle krävas omfattande systemändringar för att möjliggöra ett utlämnande av uppgifterna till arbetslöshetskassorna. Med hänsyn härtill och till att det underlag som vi har haft tillgång till inte ger stöd för att arbetslöshetskassorna har ett angeläget behov av de aktuella uppgifterna om sjukpenning anser vi att det saknas förutsättningar att införa en uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan i denna del.

12.5.3 Bedömning av om företagare är att anse som arbetslös

Efterfrågade uppgifter

Som vi angett i avsnitt 12.2.2 skall arbetslöshetskassorna vid prövningen av en företagares rätt till arbetslöshetsersättning bedöma om företagaren är att anse som arbetslös enligt 35 § ALF. Avgörandet skall grundas på en samlad bedömning av om företagarens personliga verksamhet i rörelsen har upphört annat än tillfälligt.

Det förhållandet att företagarens personliga verksamhet i rörelsen skall ha upphört annat än tillfälligt innebär i allmänhet att företagaren skall ha avyttrat fast egendom och rörelsetillgångar. I normalfallet krävs vidare att ett inregistrerat företag skall ha avregistrerats (se t.ex. prop. 1996/97:107 s. 104).

Mot denna bakgrund har arbetslöshetskassorna uttryckt behov av att från Skatteverket få uppgifter rörande datum för när registrering enligt 3 kap. skattebetalningslagen (1997:483) har upphört och när F-skattsedel enligt 4 kap. samma lag har återkallats.

Överväganden

Tillämpningen av 35 § ALF förutsätter att arbetslöshetskassorna har tillgång till bl.a. uppgifter om huruvida den näringsverksamhet som företagaren har varit verksam i har avregistrerats eller fortfarande är registrerad. De efterfrågade uppgifterna om registrering och återkallelse av F-skattsedel enligt skattebetalningslagen bör

därför kunna ingå i ett eventuellt elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och arbetslöshetskassorna.

12.5.4 Kontroll av inkomst från bisyssla

Efterfrågade uppgifter

För kontrollen av att inkomster från en bisyssla inte överstiger den inkomstgräns som anges i 39 § ALF samt för bedömningen av bisysslans omfattning i förhållande till sökandens huvudsysselsättning har arbetslöshetskassorna framfört att de har behov av att, såvitt avser löntagare (dvs. även i fråga om personer som bedriver näringsverksamhet i form av aktiebolag), få inkomstuppgifter hämtade från kontrolluppgifter och, såvitt avser företagare, uppgifter om överskott och underskott i inkomstslaget näringsverksamhet.

I de fall bisysslan utgörs av verksamhet i ett företag som den enskilde driver, har arbetslöshetskassorna vidare angett att de har behov av uppgifter om den aktuella sidoverksamhetens brutto-intäkt. Härmed avses uppgifter om omsättningen i det företag (den näringsverksamhet) som bisysslan avser, oberoende av om verksamheten bedrivs som enskild näringsverksamhet, handelsbolag, kommanditbolag eller aktiebolag.

Överväganden

När det gäller det nu behandlade önskemålet om uppgifter från kontrolluppgifter och om uppgifter om överskott och underskott i inkomstslaget näringsverksamhet har vi samma uppfattning som vi redovisade i fråga om arbetslöshetskassornas önskemål om att få dessa uppgifter för bedömning av om arbetsvillkoret är uppfyllt samt för beräkning av normalarbetstid och dagsförtjänst (se avsnitt 12.5.2). Vi anser således att kontrolluppgifter inte bör ingå i ett elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och arbetslöshetskassorna men däremot att uppgifter om överskott och underskott i inkomstslaget näringsverksamhet kan ingå.

För arbetslöshetskassans bedömning av om sökandens arbete i ett företag som han eller hon driver vid sidan av sin huvudsakliga sysselsättning är att betrakta som sådan bisyssla som avses i ALF är uppgifter om företagets omsättning betydelsefulla. Från integri-

tetssynpunkt finns samtidigt anledning att framhålla att skyddsaspekten anses vara av särskild tyngd inom skatteområdet. Vid en avvägning mellan det som framkommit om arbetslöshetskassornas behov av de nu aktuella uppgifterna och de integritetsaspekter som gör sig gällande är vår bedömning, att ett elektroniskt uppgifts-utlämnande, som innebär att Skatteverket till en arbetslöshetskassa skall lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess hos Skatteverket och som kan angå även andra personer än den som är aktuell för arbetslöshetsersättning, inte bör tillåtas. Vi anser att det enbart är i de fall uppgifterna avser verksamhet som den enskilde bedriver som enskild näringsverksamhet – och där uppgifterna således inte angår exempelvis andra delägare i handelsbolag eller aktiebolag – som de skall få ingå i ett elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och arbetslöshetskassorna.

12.5.5 Bedömning av om grund för avstängning föreligger

Efterfrågade uppgifter

Vid prövningen av sökandens rätt till arbetslöshetsersättning skall också bedömas om det finns skäl för avstängning från sådan rätt. Skäl för avstängning föreligger bl.a. om sökanden lämnat sitt arbete utan giltig anledning. I fråga om företagare utreder kassorna därför om denne haft giltig anledning att upphöra med sin näringsverksamhet. Som underlag för en lönsamhetsbedömning av verksamheten behöver kassorna flera uppgifter. Det är av intresse att se t.ex. om intäkterna har sjunkit och om kostnaderna har ökat och i så fall vilka kostnader.

Arbetslöshetskassorna har till utredningen specificerat ett stort antal uppgifter som de vill få från Skatteverket för bedömningen av om en företagare haft giltig anledning att upphöra med sin verksamhet. Det är till stor del fråga om sådana uppgifter som näringsidkare, som deklarerar för inkomst av näringsverksamhet med årsbokslut, lämnar till Skatteverket på räkenskapschema som utgör del av deklarationen för inkomst av näringsverksamheten. Räkenskapschemat motsvarar i princip företagets balans- och resultaträkning.

IAF har framhållit att enligt en mätning gjord hos SmåA under en kortare period hösten 2006 hävdade 40 procent av dem som beviljades arbetslöshetsersättning att de hade upphört med verk-

samheten på grund av dålig lönsamhet. Enligt IAF är arbetslöshetskassorna för att de skall kunna göra en bedömning av lönsamheten i ett företag i behov av hela näringsbilagorna från näringsidkarens/företagets deklaration. Om Skatteverket lämnade ut balans- och resultaträkningar skulle det dessutom innebära att uppgifterna lämnades till arbetslöshetskassorna på ett enhetligt sätt. Handläggaren vid kassan skulle därmed lättare få en överblick av ärendet och handläggningen underlättas. Informationsutbytet skulle enligt IAF innebära minskad administration för företagaren, i förekommande fall för dennes revisor eller redovisningskonsult och även för Skatteverket.

Det har inte varit möjligt att få fram uppgifter om det totala antalet ärenden om arbetslöshetsersättning som gäller företagare. I arbetslöshetskassornas datasystem, OAS, är det nämligen inte obligatoriskt för kassorna att registrera om den som ansöker om arbetslöshetsersättning var företagare eller arbetstagare före arbetslösheten. IAF har från sin tillsynsdatasystem, A-stat, tagit fram att det nyregistrerades drygt 6 000 företagare under vart och ett av åren 2004 och 2005. Eftersom arbetslöshetskassorna inte regelmässigt registrerar om ett ärende avser företagare eller inte måste, enligt IAF, siffran ses som ett absolut minimum av antalet nya företagare under perioden ett år.

Enligt IAF visar statistik hämtad från A-stat att SmåA, en arbetslöshetskassa som företrädesvis har företagare som medlemmar, under år 2005 fattade beslut om avstängning i mer än 450 ärenden.

Överväganden

Arbetslöshetskassornas nu framställda önskemål om uppgifter från Skatteverket förutsätter en uppgiftsskyldighet för Skatteverket av ett betydligt mer omfattande och detaljerat slag än vad som följer av nuvarande bestämmelser om sådan skyldighet för Skatteverket gentemot andra myndigheter (jfr 6 och 7 §§ skattedatabasförordningen).

Beträffande Skatteverkets skyldighet att lämna ut uppgifter till Försäkringskassan för dess hantering av bostadsbidrag och underhållsstöd, 7 § skattedatabasförordningen, kan vi konstatera att denna skyldighet i någon mån omfattar sådana detaljuppgifter som arbetslöshetskassorna nu efterfrågar. När det gäller Försäkrings-

kassans behov av dessa uppgifter framgår emellertid direkt av lagen om bostadsbidrag och lagen om underhållsstöd att dessa specifika uppgifter skall beaktas i ärenden om bostadsbidrag respektive underhållsstöd. Arbetslöshetskassornas behov av de nu efterfrågade uppgifterna följer alltså inte på samma sätt direkt av lag eller annan författning.

Vi har förståelse för att de nu aktuella uppgifterna tillsammans bildar ett värdefullt underlag för arbetslöshetskassorna vid bedömningen av om en näringsidkare haft giltig anledning att upphöra med sin verksamhet. Samtidigt måste beaktas att skyddet för den personliga integriteten anses väga tungt i skattesammanhang. Vi anser därför att starka skäl måste föreligga för att tillåta informationsutbyten som innebär att Skatteverket till andra myndigheter skall lämna ut annat än ett begränsat antal sekretessbelagda uppgifter. Det underlag som arbetslöshetskassorna har presenterat och det som i övrigt framkommit ger, enligt vår mening, inte stöd för att sådana skäl föreligger i de nu behandlade situationerna.

Vi anser emellertid att det finns skäl att överväga att Skatteverket, även för den nu aktuella prövningen av ärenden om arbetslöshetsersättning, skall lämna ut ett begränsat antal uppgifter om sökanden till arbetslöshetskassorna. De uppgifter som bör komma i fråga för ett sådant informationsutbyte är uppgifter om sammanlagda intäktsposter i inkomstslaget näringsverksamhet, överskott och underskott i näringsverksamhet samt uppgifter om avdrag för avsättning till periodiseringsfond och expansionsfond samt om återföring av avdrag till sådana fonder. Med undantag för uppgifter om sammanlagda intäktsposter i inkomstslaget näringsverksamhet är det fråga om samma uppgifter av mindre känslig karaktär som vi föreslår skall bli föremål för ett utökat informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan (jfr avsnitt 11.3).

12.6 Överväganden i fråga om elektroniskt informationsutbyte

Vårt förslag: En sekretessbrytande bestämmelse införs i lagen om arbetslöshetsförsäkring i form av en uttrycklig uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot arbetslöshetskassorna.

Skatteverket skall till en arbetslöshetskassa lämna uppgifter om en enskild avseende inkomstslagen tjänst och näringsverksamhet enligt inkomstskattelagen samt uppgifter om registrering och F-skattsedel enligt skattebetalningslagen, om det har betydelse i ärende om arbetslöshetsersättning.

Regeringen skall meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som skall lämnas ut.

12.6.1 Behov och integritetsaspekter

De överväganden som redovisats i avsnitt 6 gäller också för ett elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och arbetslöshetskassorna. Även i fråga om det nu aktuella informationsutbytet anser vi således att elektronisk informationsöverföring skulle bidra till snabbare och mer effektiv ärendehantering hos kassorna, till bättre beslutsunderlag för dessa, till bättre service åt och ökad förutsebarhet för enskilda samt innebära större möjligheter att förebygga och minska felutbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen.

I likhet med vad som gäller för de utökade informationsutbyten som vi i övrigt föreslår omfattar även det informationsutbyte som vi överväger mellan Skatteverket och arbetslöshetskassorna ett begränsat antal uppgifter av mindre integritetskänslig karaktär. I den mån informationsutbytet avser hos Skatteverket sekretessbelagda uppgifter kan dessa bli föremål för sekretess även hos arbetslöshetskassorna. I ärenden om arbetslöshetsersättning gäller nämligen sekretess för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs (7 kap. 10 § andra stycket SekrL). Med hänsyn härtill samt till de överväganden vi redovisat i avsnitt 7 bedömer vi att även ett elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och arbetslöshetskassorna går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. För att garantera detta skall emellertid, som

vi angett i avsnitt 7.2, vissa förutsättning vara uppfyllda. Bl.a. anser vi att de elektroniska informationsöverföringarna skall vara uttryckligt reglerade genom i lag eller förordning intagna tydliga bestämmelser.

12.6.2 Direktåtkomst

Vårt förslag: Arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

När det gäller frågan om arbetslöshetskassorna bör ha möjlighet att genom direktåtkomst få tillgång till nu aktuella uppgifter hos Skatteverket hänvisar vi till våra överväganden i avsnitt 8. Det bör framhållas att det även i detta fall enbart är fråga om att medge direktåtkomst till ett fåtal uppgifter av mindre integritetskänslig karaktär. Genom direktåtkomst ges möjligheter till effektivare ärendehantering hos arbetslöshetskassorna. För enskilda är det av stor vikt att beslut i sådana ärenden kan fattas snabbt. Sammantaget anser vi att starka skäl talar för att arbetslöshetskassorna skall få direktåtkomst till ifrågavarande uppgifter samt att det inte finns några tungt vägande skäl mot sådan åtkomst. Vi föreslår därför en författningsreglering som medger direktåtkomst för kassorna (se avsnitt 7.12.2).

12.6.3 Sekretess och bestämmelser om uppgiftsskyldighet

Sekretesskyddet hos arbetslöshetskassorna är tillräckligt

Uppgifter som omfattas av sekretess hos Skatteverket kan efter ett utlämnande bli föremål för sekretess i arbetslöshetskassornas verksamhet med ärenden om arbetslöshetsersättning. I denna verksamhet gäller visserligen, som framgår av avsnitt 3.9, ett svagare sekretesskydd. För de begränsade uppgifter som vi föreslår att Skatteverket skall vara skyldigt att lämna ut till arbetslöshetskassorna anser vi emellertid att det inte finns skäl att föreslå ett stärkt sekretesskydd i kassornas verksamhet.

De uppgifter som är aktuella för ett elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och arbetslöshetskassorna avser både uppgifter som hos Skatteverket torde omfattas av sekretess och

sådana som där är offentliga. Eftersom uppgiftsutbytet omfattar uppgifter som kan omfattas av sekretess hos Skatteverket är en förutsättning för ett rutinmässigt elektroniskt informationsutbyte att det införs en sekretessbrytande bestämmelse, dvs. en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot arbetslöshetskassorna.

Uppgiftsskyldigheten föreskrivs i lagen om arbetslöshetsförsäkring

Det finns två alternativ till författningsreglering av en sådan bestämmelse om uppgiftsskyldighet. Det ena är att bestämmelsen tas in i ALF, där de bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är styrande för arbetslöshetskassornas nuvarande elektroniska informationsutbyten med myndigheter återfinns. Det andra alternativet är att uppgiftsskyldigheten föreskrivs i skattedatabasförordningen. I denna förordning återfinns således bestämmelser om skyldighet för Skatteverket att lämna ut uppgifter ur beskattningsdatabasen till CSN och Försäkringskassan, 6 och 7 §§.

Enligt vår mening är det mest lämpliga att ta in den nu aktuella bestämmelsen om uppgiftsskyldighet för Skatteverket i det regelverk som styr den verksamhet för vilken uppgifterna behövs, dvs. i det regelverk som behandlar arbetslöshetsförsäkringen. Härigenom kommer bestämmelser om informationsutbyten inom ramen för ärenden om arbetslöshetsersättning även i fortsättningen att vara samlade i en författning.

Vi föreslår således att det i 48 f § ALF införs en bestämmelse om viss uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot arbetslöshetskassorna i ärenden om arbetslöshetsersättning. Som följer av avsnitt 9.3 anser vi att den aktuella uppgiftsskyldigheten för Skatteverket gentemot arbetslöshetskassorna skall gälla utan föregående begäran.

Regeringen preciserar uppgiftsskyldigheten

Av motsvarande skäl som vi angett i fråga om ett elektroniskt informationsutbyte mellan Migrationsverket och Försäkringskassan, avsnitt 11.4.11, anser vi att det i förordning skall regleras vilka konkreta uppgifter som omfattas av Skatteverkets uppgiftsskyldighet gentemot arbetslöshetskassorna. Av 48 i § ALF i dess

nuvarande lydelse framgår redan att regeringen meddelar ytterligare förekrifter om vilka uppgifter som skall lämnas ut enligt bl.a. 48 f §, dvs. den av oss nu föreslagna bestämmelsen om uppgiftsskyldighet. Vi föreslår att det i en ny paragraf, 25 b §, i förordningen om arbetslöshetsförsäkring regleras vilka uppgifter som skall lämnas ut.

12.7 Ändringar i registerförfattningar

12.7.1 Arbetslöshetskassornas behandling av personuppgifter

För arbetslöshetskassorna finns ingen registerförfattning. Av arbetslöshetskassornas ändamålsbeskrivningar för behandling av personuppgifter skall emellertid framgå till vilka myndigheter och organ personuppgifter lämnas ut och från vilka myndigheter och organ personuppgifter hämtas in. Det är upp till arbetslöshetskassorna att se till att ändamålsbeskrivningar anpassas till bestämmelser om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst.

12.7.2 Registerförfattningar som gäller för Skatteverkets behandling av personuppgifter

Enligt 1 kap. 5 § 3 skattedatabaslagen får uppgifter behandlas i Skatteverkets beskattningsverksamhet för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för att utgöra underlag för beslut och kontroll av bidrag och annat stöd. Den nu aktuella behandlingen av uppgifter täcks, enligt vår mening, av det ändamål som anges i nämnda bestämmelse.

Av skäl som vi går närmare in på i avsnitt 14.5.3 anser vi att skattedatabaslagen medger att Skatteverket lämnar ut personuppgifter på medium för automatiserad till arbetslöshetskassorna, trots att dessa inte är myndigheter i egentlig mening.

Ett utlämnande av uppgifter från beskattningsdatabasen genom direktåtkomst förutsätter däremot författningsändringar. Bestämmelser om direktåtkomst för andra myndigheter till nämnda databas finns i skattedatabaslagen. Vi föreslår därför att en bestämmelse om sådan åtkomst tas in i en ny paragraf, 2 kap. 8 b §, i skattedatabaslagen (jfr avsnitt 15.9.8 angående elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och socialnämnder).

När det gäller vilka uppgifter som får behandlas i beskattningsdatabasen och som skall kunna lämnas ut till arbetslöshetskassor genom direktåtkomst är vår bedömning att det är sådana uppgifter som anges i 2 kap. 3 § första stycket 1, 3, 4 och 10 som bör komma i fråga, dvs. uppgifter om en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden (1), uppgifter om registrering för skatter och avgifter (3), uppgifter om underlag för fastställande av skatter och avgifter (4) samt uppgifter om beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende (10).

På samma sätt som beträffande övriga informationsutbyten där vi föreslår att direktåtkomst skall medges gäller att direktåtkomst endast får förekomma om det är förenligt med de ändamål som uppställts för behandlingen av personuppgifter även i utlämnarens verksamhet, dvs. i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Vad gäller den direktåtkomst vi föreslår för arbetslöshetskassor skall den ske för att utgöra underlag hos kassorna för beslut och kontroll av bidrag och andra stöd. Detta ändamål för behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet framgår av 1 kap. 5 § 3 skattedatabaslagen.

I vårt förslag till bestämmelse om direktåtkomst för arbetslöshetskassorna till uppgifter i beskattningsdatabasen anges att direktåtkomst endast får förekomma i ärenden om arbetslöshetsersättning. Mot bakgrund av den systematik som tillämpas i skattedatabaslagen föreslår vi inte närmare föreskrifter angående vilka konkreta uppgifter som får lämnas ut genom direktåtkomst. Detta innebär emellertid inte att det saknas begränsningar i omfattningen av direktåtkomsten. Bestämmelsen om direktåtkomst måste nämligen läsas mot bestämmelserna om uppgiftsskyldighet. I förordningen om arbetslöshetsförsäkring skall enligt vårt förslag framgå vilka specifika uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Endast dessa uppgifter kan bli föremål för direktåtkomsten.

Av skäl som vi redovisat i 11.3.3 anser vi, med avvikelse från den systematik som finns i 2 kap. 7 och 8 §§ skattedatabaslagen, att det inte skall tas in en informationsregel i den nu föreslagna bestämmelsen om direktåtkomst för arbetslöshetskassorna.

12.8 Kommunikationsskyldighet

En förutsättning för elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter är, enligt vår mening, bl.a. att den enskilde får del av de uppgifter som en myndighet har inhämtat och tillfört ett ärende innan ärendet avgörs.

Med stöd av allmänna rättsgrundsatser kan kommunikationsprincipen sägas vara tillämplig även för arbetslöshetskassorna. Vi förutsätter därför att arbetslöshetskassorna i ett ärende om arbetslöshetsersättning kommunicerar de uppgifter som inhämtas från annan än sökanden, med sökanden innan ärendet avgörs.

13 Utökad elektroniskt informationsutbyte med Statens pensionsverk som mottagare av uppgifter

I detta avsnitt redovisar vi våra förslag i fråga om ett elektroniskt informationsutlämnande från Skatteverket till SPV.

13.1 Uppgiftsbehov

13.1.1 Allmänt

SPV är central förvaltningsmyndighet för frågor som rör den statliga tjänstepensioneringen och statens tjänstegrupplivförsäkring, i den mån dessa frågor inte hör till någon annan myndighet. För anställda inom statsförvaltningen skall verket bl.a. besluta om och betala ut tjänstepensionsförmåner samt pensionsersättning och särskild pensionsersättning enligt avtalet om trygghetsfrågor (se 1 och 2 §§ förordningen [1997:131] med instruktion för SPV).

En del av de pensionsförmåner som SPV administrerar skall på visst sätt minskas med arbetsinkomst. För vissa av dessa förmåner skall minskning ske med varje arbetsinkomst medan för andra gäller att minskning skall ske först när förmånstagarens arbetsinkomst under ett år överstiger en särskilt angiven nivå. Förmånstagaren skall anmäla inkomst överstigande denna nivå till SPV. Enligt SPV sker inte alltid detta, vilket får till följd att vissa förmånstagare uppbär för mycket i pension.

De pensionsförmåner som behandlas i detta avsnitt är följande:

- pensionsersättning och särskild pensionsersättning
- särskild pension till officerare
- inkomstgaranti för f.d. riksdagsledamöter och f.d. företrädare i Europaparlamentet
- chefpensioner/förordnandepensioner
- inkomstgaranti för statsråd.

Pensionsförmåner utgår i mindre omfattning i ytterligare några fall utan att vara reglerade i lag eller annan författning. Dessa fall går vi inte in på i det följande.

Pensionsersättning och särskild pensionsersättning enligt Trygghetsavtalet och även särskild pension till officerare finansieras av respektive myndighet (angående Trygghetsavtalet se avsnitt 13.1.2). Pensionsförmånerna utbetalas av SPV via ett anslag (statliga tjänstepensioner m.m.). Även dessa förmåner avser således utbetalning av allmänna medel. Det informationsutbyte som vi har att överväga mellan Skatteverket och SPV är av betydelse vid dessa utbetalningar och faller därmed inom ramen för vårt uppdrag.

Enligt preliminära uppgifter från SPV uppgick under år 2005 utbetalningarna från SPV avseende de vid punkterna ovan nämnda förmånerna till drygt 1 miljard kr inklusive skatt (drygt 740 miljoner kr efter skatt). De totala pensionsutbetalningarna från SPV omfattar ungefär 10 miljarder kr per år.

SPV har angett att verket har behov av att kunna kontrollera uppgifter som den enskilde har lämnat med uppgifter om arbetsinkomst från Skatteverket genom ett elektroniskt informationsutbyte. Enligt SPV skulle genom sådana kontrollmöjligheter fusk eller misstag såväl kunna förebyggas som upptäckas på ett tidigt stadium. SPV har förklarat att i de fall verket har upptäckt att personer orättmätigt har uppburit för mycket i pension har det ofta gått lång tid. Enligt SPV har detta i sin tur inneburit återkrav på så stora belopp att det varit svårt att återkräva dem. SPV har som exempel angett att i ett fall uppgick återkravet till 873 910 kr. I dag måste SPV i huvudsak lita på att de uppgifter som förmånstagarna lämnar är korrekta.

SPV saknar kännedom om omfattningen av sådana felaktiga utbetalningar som är en följd av att verket inte kan kontrollera uppgift om arbetsinkomst vid handläggningen av de aktuella pensionsförmånerna. SPV befarar att det finns ett stort mörkertal i fråga om fusk med förmånen pensionsersättning. SPV har hänvisat till att det är många personer som har denna typ av ersättning och att det enbart är inkomst överstigande ett visst belopp som behöver redovisas. Enligt SPV ställer vidare många av de berörda förmånstagarna frågor till SPV om hur verket kontrollerar arbetsinkomsten.

För att bedöma omfattningen av felaktiga utbetalningar tillämpar SPV bl.a. en rutin med stickprovskontroll. Under åren 2005 och 2006 kontrollerade SPV drygt 2 000 ärenden per år. Av dessa inne-

bar 22 ärenden (0,92 procent) vardera året korrigerings av utbetalt belopp. SPV utbetalade under åren 2003–2005 för mycket pension med drygt 9, 20 respektive 16 miljoner kr. Beslutade återkrav omfattade under samma period drygt 7, 19 respektive 13 miljoner kr. (Se SPV:s årsredovisningar för åren 2005 och 2006.)

13.1.2 Pensionsersättning och särskild pensionsersättning

Det statliga trygghetsavtalet (TA) är tecknat mellan Arbetsgivarverket och de centrala fackliga organisationerna. Avtalet hanteras av kollektivavtalsstiftelsen Trygghetsstiftelsen och ger bl.a. dem som blir uppsagda på grund av arbetsbrist ett flertal förmåner. Förmåner som utgår enligt TA är bl.a. pensionsersättning och särskild pensionsersättning.

Bestämmelser om pensionsersättning och särskild pensionsersättning finns i 14–16 §§ TA. Kortfattat innebär dessa att en uppsagd arbetstagare som vid entledigandet har fyllt 60 år (61 år fr.o.m 1 januari 2008) och som väljer att inte stå till arbetsmarknadens förfogande har rätt till pensionsersättning. Även den som har fyllt 60 år (61 år fr.o.m. 1 januari 2008) och som avgår frivilligt kan få sådan ersättning under förutsättning att avgången skapar möjlighet för en uppsägningshotad eller uppsagd arbetstagare att få fortsatt anställning. Pensionsersättningen utbetalas fram till och med månaden före den månad arbetstagaren fyller 65 år (14 §).

Av 15 § TA framgår att om det finns särskilda skäl kan särskild pensionsersättning betalas ut till en arbetstagare som har fyllt 55 år och som inte längre är berättigad till ersättning från arbetslöshetskassa eller förlängd avgångsersättning. Trygghetsstiftelsen prövar om det föreligger särskilda skäl. Stiftelsen kan även i andra fall, då synnerliga skäl föreligger, pröva rätten till särskild pensionsersättning. I Arbetsgivarverkets föreskrifter till 15 § TA anges att arbetsgivarens befogenheter utövas av SPV. Således är det SPV som beslutar om beräkning och utbetalning av särskild pensionsersättning.

I 17 § första stycket TA anges att pensionsersättning och särskild pensionsersättning minskas i viss omfattning med arbetsinkomst som arbetstagaren har. Enligt andra stycket är arbetstagaren skyldig att lämna uppgift till arbetsgivaren om sina inkomstförhållanden. I tredje stycket föreskrivs att arbetsgivaren beslutar om den närmare tillämpningen av paragrafen.

Av Arbetsgivarverkets föreskrifter till 17 § TA följer att med begreppet arbetsgivare i paragrafen avses SPV samt utövas arbetsgivarens befogenheter enligt tredje stycket av SPV. Enligt protokollsanteckning till TA är grundtanken med minskningsregeln att arbetstagaren utan att behöva vidkännas minskning skall kunna ha en arbetsinkomst som tillsammans med pensionsersättningen eller den särskilda pensionsersättningen motsvarar avlöningen i den tidigare anställningen. Enligt protokollsanteckningen kan arbetsinkomst erhållas genom anställning eller genom arbete i annan form.

13.1.3 Särskild pension till officerare

Särskild pension till officerare utgår enligt avtal 1996-10-21 om särskild pension för vissa yrkesofficerare med fullmakt m.m. (avtalet SPB) samt avtal 1999-12-17 om särskild pension för vissa yrkesofficerare med fullmakt m.m. (avtalet SP).

Avtalen innebär kortfattat att yrkesofficerare med fullmakt som senast den 31 december 2001 respektive den 31 december 2004 fyllde 55 år, kunde gå i så kallad särskild pension. Enligt avtalen erhålls utöver pension under tiden fram till ordinarie pensionsålder ett månatligt pensionstillägg.

Enligt SPV:s uppfattning är den särskilda pensionen till officerare en tjänstepension, bl.a. eftersom de avtalade bestämmelserna är knutna till PA 74 (ett av pensionsavtalen på det statliga området).

Avtalen SP och SPB upphörde att gälla den 31 december 2004. De tillämpas dock fortfarande för de kvarvarande officerare som vid nämnda tidpunkter uppbar pension med stöd av avtalen. Sedan den 1 januari 2005 gäller för yrkesofficerare 14 § fjärde stycket TA. Enligt denna bestämmelse har yrkesofficerare, som fyllt 55 år, under åren 2005–2007 rätt till pensionsersättning under samma förutsättningar som i övrigt anges i 14 § TA.

Reglerna för minskning av sådan särskild pension till officerare som utgår med stöd av avtalen SP och SPB med arbetsinkomster är desamma som i TA.

I juni 2006 erhöll sammanlagt ungefär 5 700 personer pensionsersättning eller särskild pensionsersättning enligt TA och särskild pension till officerare enligt avtalen SP och SPB.

SPV:s bedömning är att det numera enbart är enstaka förmåntagare som uppbar särskild pension till officerare enligt avtalet SPB

och att kontroller av pensionsförmån som utgår enligt detta avtal kan skötas manuellt. Det är enbart för hanteringen av särskild pension till officerare enligt avtalet SP, som SPV har framfört behov av elektroniskt informationsutbyte med Skatteverket.

13.1.4 Inkomstgaranti för f.d. riksdagsledamöter och f.d. företrädare i Europaparlamentet

Den 1 maj 2003 överfördes den administrativa hanteringen, själva utbetalningen och därmed sammanhängande frågor, av inkomstgaranti för tidigare ledamöter i riksdagen och tidigare företrädare i Europaparlamentet från riksdagsförvaltningen till SPV. Detta skedde genom en ändring i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen (2 a §) genom vilken riksdagsförvaltningen fick rätt att överlämna handläggningen av dessa frågor till en myndighet. Överlämnandet till SPV gjordes genom avtal mellan riksdagsförvaltningen och SPV år 2003. Med stöd av avtalet kan SPV besluta i eget namn i dessa frågor.

Bestämmelser om inkomstgaranti finns i 13 kap. lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter (ersättningslagen) och i 9 kap. lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges företrädare i Europaparlamentet (företrädarlagen) jämte riksdagsförvaltningens föreskrifter (RFS 2006:6). Den nuvarande lydelsen av 13 kap. ersättningslagen antogs av riksdagen år 2006 (framst. 2005/06:RS4 [Riksdagsstyrelsens förslag] och bet. 2005/06:Ku33) och tillämpas första gången för valperioden 2006–2010. Av ersättningslagens tidigare lydelse framgick inte direkt att det är SPV som sköter handläggningen av inkomstgarantin till f.d. riksdagsledamöter. Numera anges uttryckligen att det är SPV som är handläggande myndighet. Motsvarande ändringar har inte skett i företrädarlagen. Av denna lag kan således inte utläsas att det är SPV som handlägger inkomstgarantin.

Inkomstgaranti enligt ersättningslagen

Av 13 kap. 1 § ersättningslagen framgår att syftet med inkomstgarantin är att skapa en ekonomisk trygghet för en avgående ledamot i den omställningssituation som uppstår när han eller hon

lämnar riksdagen. Garantin är inte avsedd som en varaktig försörjning.

I 13 kap. 2 § föreskrivs att riksdagsförvaltningen beslutar om rätt till inkomstgaranti. Rätt till inkomstgaranti har den som har varit ledamot och som före 65 års ålder lämnar riksdagen efter minst tre hela års sammanhängande tid i riksdagen, eller den som har varit riksdagsledamot och ledamot i Europaparlamentet och som före 65 års ålder lämnar riksdagen efter sammanlagt minst tre hela års sammanhängande tid i Europaparlamentet och riksdagen.

Inkomstgarantin gäller som kortast under ett år. Som längst kan den gälla till ingången av den månad som den f.d. riksdagsledamoten fyller 65 år. Hur länge garantin gäller är beroende av det antal år ledamoten tjänstgjort i riksdagen eller i riksdagen och Europaparlamentet samt ledamotens ålder vid avgången.

Inkomstgarantin betalas med ett månadsbelopp som beräknas på ett s.k. garantiunderlag. Underlaget för garantin utgörs i princip av ledamotsarvodet vid avgångstillfället. Vi går här inte närmare in på hur inkomstgarantin beräknas. Det kan dock nämnas att första året får alla 80 procent av den del av garantiunderlaget som inte överstiger 1,67 inkomstbasbelopp enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension och med 40 procent av den del som överstiger 1,67 men inte 2,5 inkomstbasbelopp (inkomstbasbeloppet för år 2007 är 45 900 kr). Storleken på garantin är efter det första garantiåret relaterad till ledamotens sammanlagda tid i riksdagen och i Europaparlamentet.

Inkomstgarantin minskas med inkomster av anställning m.m. om inkomsterna under ett år överstiger ett prisbasbelopp (40 300 kr år 2007). I 13 kap. 13 § ersättningslagen föreskrivs således att inkomstgarantin på visst angivet sätt skall minskas med bl.a. inkomst som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen om inkomstgrundad ålderspension och sådan inkomst av anställning eller uppdrag utomlands som inte beskattas i Sverige.

Bestämmelserna om handläggningen av ärenden om inkomstgaranti till f.d. riksdagsledamöter återfinns numera i 13 kap. 21–26 §§ ersättningslagen. Av bestämmelserna framgår att den som vill att inkomstgaranti skall betalas ut skriftligen skall ansöka om det hos SPV enligt 2 a § 1 lagen med instruktion för riksdagsförvaltningen (22 §). Den som ansökt om utbetalning skall skriftligen lämna sådana uppgifter som SPV behöver för att bedöma sökandens rätt till utbetalning. Uppgifterna skall lämnas på heder och samvete. Om den som ansökt om utbetalning inte lämnar de

uppgifter som begärts får SPV hålla inne vidare utbetalningar. Om den som har beviljats utbetalning av inkomstgaranti får väsentligt ändrade inkomstförhållanden och dessa kan antas påverka rätten till utbetalning skall han eller hon utan särskild begäran lämna uppgift om detta till SPV (23 §). Arbetsgivare och andra som har betalat ut förmån skall på begäran av SPV lämna de uppgifter för en namn-given person om sådana förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av lagen. Den som inte fullgör sådan skyldighet får föreläggas vid vite att fullgöra skyldigheten (24 §). Om inkomstgarantin har betalats ut med ett för högt belopp skall garantitagaren betala tillbaka mellanskillnaden. Ett belopp som skall betalas tillbaka skall, när det är lämpligt, minska kommande utbetalningar av inkomstgarantin. Om det finns särskilda skäl får återkravet efterges helt eller delvis. I vissa fall skall garantitagaren betala ränta på belopp som skall återbetalas (25 och 26 §§).

Inkomstgaranti enligt företrädarlagen

Bestämmelser om inkomstgaranti till f.d. företrädare i Europaparlamentet finns, som tidigare angetts, i företrädarlagen. På samma sätt som gäller för inkomstgaranti till f.d. riksdagsledamöter är det riksdagsförvaltningen som beslutar om rätten till inkomstgarantin medan SPV sköter den administrativa hanteringen. Av företrädarlagen framgår dock inte att SPV är handläggande myndighet. Detta följer i stället av 2 a § lagen med instruktion för riksdagsförvaltningen och det avtal som träffats mellan riksdagsförvaltningen och SPV. Av 2 a § jämförd med 2 § 4 i instruktionen för riksdagsförvaltningen framgår att vad som sägs om riksdagsförvaltningen i 9 kap. 18–22 §§ företrädarlagen skall gälla för den myndighet till vilken riksdagsförvaltningen har överlämnat att handlägga frågor om arvoden och ersättningar till Sveriges företrädare i Europaparlamentet.

Bestämmelserna om inkomstgaranti till f.d. företrädare i Europaparlamentet överensstämmer i princip med motsvarande bestämmelser avseende f.d. riksdagsledamöter när det gäller rätten till inkomstgarantin, hur länge denna betalas ut, underlaget för beräkning av inkomstgarantin, inkomstgarantins storlek och minskning av inkomstgarantin med andra inkomster.

Även bestämmelserna i 13 kap. 23–26 §§ ersättningslagen om den enskildes uppgiftsskyldighet, återkrav m.m. motsvaras av i

princip överensstämmande bestämmelser i företrädarlagen, 9 kap. 19–22 §§.

Enligt uppgift från SPV omfattades i juni 2006 ett sextiotal personer av inkomstgarantin enligt ersättnings- eller företrädarlagen.

13.1.5 Chefspensioner/förordnandepensioner

För pensioneringen av vissa statliga tjänstemän med chefsanställningar gäller på grund av tjänsternas särskilda karaktär andra villkor än för den vanliga statliga tjänstepensioneringen. Chefspensioner och inkomstgaranti regleras i förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning och de numera upphävda förordningarna (1991:1160) om förordnandepension m.m. och (1995:1038) om statliga chefspensioner m.m. Chefspensionen är en tjänstepension som kompletterar den allmänna pensionen.

Bestämmelserna i förordningen om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning tillämpas från och med den 1 januari 2003. Den nu aktuella pensionsförmånen benämns i förordningen inkomstgaranti. Genom förordningen upphävdes 1995 års förordning om statliga chefspensioner m.m. Bestämmelserna i sistnämnda förordning tillämpas dock fortfarande på den som den 31 december 2002 hade sådan chefsanställning som avses i förordningen, om arbetstagaren i oavbruten följd fortsätter sådan anställning. Vidare skall bestämmelserna i 1991 års upphävda förordning om förordnandepension m.m. tillämpas på den som den 30 september 1995 omfattades av denna förordning, så länge arbetstagaren i oavbruten följd har sådan chefsanställning (se punkterna 1–4 i övergångsbestämmelserna till 2003 och 1995 års förordningar).

Exempel på chefsanställningar som avses i de ovan nämnda förordningarna är generaldirektör, landshövding, länspolismästare och förvaltningschef i Regeringskansliet. Vid avgång från en chefsanställning skall vidare bl.a. uppdrag som statsråd och anställning som statssekreterare anses motsvara chefsanställning (2 § tredje stycket i 2003 års förordning och 3 § andra stycket i 1995 års förordning).

Vi går inte närmare in på de bestämmelser som reglerar rätten till de pensionsförmåner som kan utgå enligt de aktuella förordningar-

na, dvs. inkomstgaranti, chefspension respektive förordnandepension. Kortfattat kan emellertid sägas att regelverken i princip innebär att berörda tjänstemän, som fyllt 55 år vid avgången och som uppfyller vissa villkor, har rätt till pensionsförmån även före 65 års ålder enligt särskilda regler om pensionsbelopp och tjänstetid. För hel chefspensionsförmån krävs som regel att personen i fråga har haft chefsanställning i minst tolv år i sträck. Om denna förutsättning inte är uppfylld reduceras pensionen.

Av 10 och 11 §§ i 2003 års förordning framgår att inkomstgarantin på visst sätt skall minskas med inkomst av anställning eller något annat förvärvsarbete om sådan inkomst överstiger det prisbasbelopp som enligt AFL gäller för det år inkomstgarantin avser.

I 10 § andra stycket samma förordning föreskrivs att med inkomst av anställning och annat förvärvsarbete avses bl.a. inkomst som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen om inkomstgrundad ålderspension och sådan inkomst av anställning utomlands som inte beskattas i Sverige.

Enligt 12 § aktuell förordning är förmånstagaren skyldig att underrätta SPV om sina inkomstförhållanden och lämna de uppgifter om dessa som pensionsverket begär, när årsinkomsten av anställning eller annat förvärvsarbete beräknas överstiga ett prisbasbelopp. Om förmånstagaren inte lämnar begärda uppgifter får pensionsverket hålla inne framtida utbetalningar av inkomstgarantin i avvaktan på begärda uppgifter.

I huvudsak motsvarande bestämmelser om minskning av respektive pensionsförmån med inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete finns i de båda äldre förordningarna. Förmånstagare är även enligt dessa förordningar skyldig att underrätta SPV om sina inkomstförhållanden, när årsinkomsten av förvärvsarbete överstiger visst belopp.

Enligt SPV omfattades år 2006 ett hundratal personer av de nu aktuella pensionsförmånerna.

13.1.6 Statsrådspensioner

Även för pensioneringen av statsråd gäller andra villkor än för den vanliga statliga tjänstepensioneringen. Inkomstgaranti och tjänstepension för statsråd regleras i förordningen (AgVFS 2003:1 B 1) om inkomstgaranti och tjänstepension för statsråd och i motsvarande äldre bestämmelser (förordningen SAVFS 1987:6 B 4 om

tjänstepensionsrätt för statsråd och förordningen AgVFS 1996:1 B 1 om tjänstepensionsrätt för statsråd).

Genom hänvisningar i nämnda förordningar följer att förordningen om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning samt de förordningar som föregick denna, tillämpas även såvitt avser statsråd med de tillägg och undantag som anges i den särskilda regleringen för statsråd. Beträffande samordning av inkomstgaranti eller motsvarande förmåner enligt äldre bestämmelser med arbetsinkomst gäller för statsråd motsvarande samordningsregler som för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning. För en närmare beskrivning av dessa bestämmelser hänvisar vi till avsnitt 13.1.5.

13.2 Nuvarande informationsutbyte

För närvarande finns i ett avseende elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och SPV. Skatteverket lämnar nämligen elektroniskt ut uppgifter om bruttolöner enligt kontrolluppgifter och redovisade lönebelopp enligt skattedeklaration från beskattningsdatabasen.

Det finns inget särskilt reglerat informationsutbyte mellan Skatteverket och SPV för kontroll av enskildas arbetsinkomst i ärende om nu aktuella pensionsförmåner. Kontrollen av arbetsinkomst sker i sådana ärenden antingen genom att SPV frågar förmånstagare vilken arbetsinkomst de förväntas ha under inkomståret och vilken inkomst de hade under året eller genom att förmånstagare uppmanas att själv kontakta SPV när arbetsinkomsten överstiger visst belopp.

SPV har enbart kunnat identifiera en typ av regelmässigt inhämtande av uppgifter från Skatteverket för kontrolländamål. Detta gäller förmånen inkomstgaranti för f.d. riksdagsledamöter och f.d. företrädare i Europaparlamentet. Denna kontroll går till på så sätt att en handläggare vid SPV, på hösten efter inkomståret, vid besök på skattekontoret i Sundsvall tar del av offentliga uppgifter om taxerad inkomst avseende ett ”stickprovsurval” om 30 procent av berörda förmånstagare. De uppgifter som då inhämtas kan ibland ge SPV anledning att inhämta förklaring från någon förmånstagare.

SPV har som exempel på hur nuvarande informationsutbyte med Skatteverket fungerar angett att man vid ett tillfälle år 2003 med

stöd av 14 kap. 3 § SekrL begärde inkomstuppgifter från dåvarande RSV beträffande en enskild person som uppbar pensionsersättning. RSV skickade de begärda uppgifterna direkt till personen i fråga och uppgav att SPV begärt uppgifterna. RSV meddelade den enskilde vidare följande: ”Uppgifterna bör du, om du finner det lämpligt, vidarebefordra till Statens pensionsverk”. Den enskilde vidarebefordrade i sin tur också uppgifterna till SPV.

13.3 Efterfrågade uppgifter

Enligt SPV kan merparten av den information som myndigheten efterfrågar från Skatteverket fås genom att Skatteverket beträffande berörda personer elektroniskt överför uppgifter från inkomstdeklaration avseende vissa inkomster av tjänst, nämligen uppgifter om inkomster i form av lön, förmåner, sjukpenning m.m. Därutöver har SPV förklarat att myndigheten har behov av att få uppgift om överskott av aktiv och passiv näringsverksamhet.

Av nämnda uppgifter kan inte utläsas varifrån en inkomst härrör. SPV har anfört att myndigheten i vissa fall kan komma att behöva kontrollera specifikationen till Inkomstdeklaration 1, där det framgår vem som är löneutbetalare. Enligt SPV torde detta endast bli aktuellt i ett mindre antal ärenden. SPV har angett att det inte är nödvändigt att Skatteverket överför ifrågavarande uppgift elektroniskt.

Sammanfattningsvis har SPV angett att myndigheten efterfrågar följande uppgifter från Skatteverket:

- sammanlagda intäktsposter i inkomstslaget tjänst i enlighet med 2 kap. 3–5 §§ lagen om inkomstgrundad ålderspension
- överskott av näringsverksamhet
- kontrolluppgifter avseende inkomstslaget tjänst.

Enligt SPV bör ett elektroniskt informationsutbyte med Skatteverket ske via filöverföring.

SPV har vidare angett att om utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte införs kommer SPV att i förväg informera alla som kan komma att beröras av kontrollen mot Skatteverkets inkomstuppgifter om att sådan kontroll kommer att äga rum.

13.4 Överväganden

13.4.1 Uppgifter som bör komma i fråga för ett elektroniskt informationsutbyte

Sammanlagda intäktsposter i inkomstslaget tjänst

Som framgår av avsnitt 13.1.2–13.1.6 följer SPV:s behov av uppgifter om inkomster av anställning av materiella bestämmelser i författning, det statliga trygghetsavtalet eller motsvarande avtal. Detta talar för att sådana uppgifter bör kunna ingå i ett eventuellt elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och SPV.

De inkomster av anställning som är av betydelse för SPV vid hanteringen av de aktuella pensionsförmånerna är sådana inkomster som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen om inkomstgrundad ålderspension (se t.ex. 13 kap. 13 § ersättningslagen).

Överskott av näringsverksamhet

Vid sidan av inkomster av anställning skall de aktuella pensionsförmånerna även samordnas med vissa andra inkomster.

I enlighet med vad vi tidigare redovisat gäller således beträffande såväl inkomstgarantin för f.d. riksdagsledamöter och f.d. företrädare i Europaparlamentet som inkomstgarantin för vissa statliga chefer och för statsråd att samordning skall ske med bl.a. inkomster av annat förvärvsarbete som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen om inkomstgrundad ålderspension. Till inkomst av annat förvärvsarbete som är pensionsgrundande hör bl.a. inkomst av en sådan näringsverksamhet som enligt 2 kap. 23 § inkomstskattelagen (1999:1229) utgör aktiv näringsverksamhet. Däremot räknas inte inkomster från passiv näringsverksamhet till dessa inkomster.

När det gäller pensionsersättning och särskild pensionsersättning enligt TA samt särskild pension till officerare enligt avtalet SP anknyter dessa avtal inte direkt till inkomster som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen om inkomstgrundad ålderspension. Som vi tidigare redovisat följer av avtalen i stället att dessa pensionsförmåner i viss omfattning skall minskas med arbetsinkomst som arbetstagaren har. Enligt protokollsanteckning till TA kan arbetsinkomst erhållas genom anställning eller genom arbete i annan form. Även när det gäller dessa fall bör en eventuell

uppgiftsskyldighet avse uppgifter som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen om inkomstgrundad ålderspension.

Kontrolluppgifter avseende inkomstslaget tjänst

I fråga om SPV:s önskemål att få tillgång till kontrolluppgifter från Skatteverket hänvisar vi till våra bedömningar i avsnitt 12.5.2 beträffande arbetslöshetskassornas motsvarande begäran. Därutöver skall tilläggas att såvitt framkommit är det enbart i ett begränsat antal fall som SPV har behov av uppgifter från kontrolluppgifter. De uppgifter som SPV efterfrågar, dvs. uppgifter om "löneutbetalare" för att klargöra varifrån en viss inkomst härrör, kan inte heller – på samma sätt som uppgifter om arbetsinkomst – vara av central betydelse för SPV:s kontroll av aktuella pensionsförmåner. I den mån SPV kan ha behov av att kontrollera varifrån en förmånstagare har fått en viss inkomst torde myndigheten i första hand kunna begära in uppgifter om detta från den enskilde.

Sammantaget anser vi att övervägande skäl talar mot att införa en uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot SPV avseende kontrolluppgifterna.

13.4.2 Elektroniskt informationsutbyte

När det gäller behovet av det av SPV efterfrågade elektroniska informationsutbyte mellan Skatteverket och SPV samt möjligheterna att förena ett sådant utbyte med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten hänvisar vi till de överväganden vi redovisat i avsnitt 6 och 7. Därutöver vill vi framhålla följande.

Effektivare handläggning

SPV får i dag uppgifter om arbetsinkomst huvudsakligen från de enskilda förmånstagarna. Utan medverkan av förmånstagarna har SPV små möjligheter att kontrollera att de inkomstuppgifter som lämnas är fullständiga och korrekta. SPV:s behov av uppgifter om arbetsinkomst kan uppenbarligen inte tillgodoses på annat sätt än genom att uppgifterna hämtas från Skatteverket. Det är inte möjligt

för SPV att få uppgifterna direkt från berörda arbetsgivare, eftersom SPV normalt saknar kännedom om vilka arbetsgivarna är.

De offentliga inkomstuppgifterna hos Skatteverket täcker inte SPV:s behov. Genom att inhämta den offentliga uppgiften om nettoinkomst av tjänst sedan Skatteverket har fastställt inkomsttaxeringen för förmånstagaren kan SPV i förekommande fall få en indikation om att de inkomstuppgifter som dittills förekommit i ärendet är felaktiga. Uppgiften tillgodoser dock inte SPV:s behov av uppgifter om inkomster som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen om inkomstgrundad ålderspension. I de fall den offentliga uppgiften om nettoinkomst väcker misstanke om felaktigheter skulle SPV således ändå behöva uppgifter om arbetsinkomst från Skatteverket för att kunna kontrollera de uppgifter som den enskilde har lämnat.

Det uppgiftsinhämtande från Skatteverket som förekommer i dag är manuellt. På grund av tillämpliga sekretessbestämmelser är det vanligtvis enbart de inkomstuppgifter som är offentliga som SPV ges tillgång till. De närmare inkomstuppgifter som SPV efterfrågar omfattas i allmänhet av absolut sekretess enligt 9 kap. 1 § SekrL hos Skatteverket. Frågan om uppgifterna ändå får lämnas ut till SPV får därför avgöras med stöd av den s.k. generalklausulen, 14 kap. 3 § SekrL. I praktiken är det svårt för SPV att med åberopande av generalklausulen få tillgång till de efterfrågade uppgifterna direkt från Skatteverket.

Sammantaget är vår bedömning att ett elektroniskt informationsutbyte väsentligt skulle främja en effektivare och säkrare handläggning hos SPV.

Bättre kontroll av statliga medel

Vi har inte kunnat få fram uppgifter om omfattningen av felaktiga utbetalningar specificerat till de nu aktuella pensionsförmånerna. Att felaktiga utbetalningar förekommer även beträffande dessa förmåner är dock klarlagt. SPV har vidare till utredningen angett att verket befarar att mörkertalet är stort när det gäller felaktiga utbetalningar avseende pensionsersättningar. Dessutom kan konstateras att även om det är ett begränsat antal personer som omfattas av de nu aktuella pensionsförmånerna (ungefär 6 000 personer i juni 2006) så är det sammanlagda belopp som SPV årligen utbetalar för dessa förmåner omfattande. Förbättrade

kontrollmöjligheter kan därför förväntas leda till en minskning av SPV:s utbetalningar av statliga medel som i vart fall inte är obetydlig.

Med hänsyn till det som framkommit om hur SPV i dag får tillgång till uppgifter om pensionsgrundande inkomst och SPV:s möjligheter att kontrollera lämnade uppgifter måste den slutsatsen kunna dras att ett elektroniskt informationsutbyte mellan SPV och Skatteverket kan leda till en bättre kontroll av utbetalningen av aktuella pensionsförmåner.

För legitimiteten hos ett välfärdssystemen som ytterst finansieras av allmänna medel är det vidare alltid angeläget att utbetalningar sker med rätt belopp och enbart till personer som är berättigade till aktuell ersättning. Som SPV har framhållit tillhör de personer som kan komma i fråga för de aktuella pensionsförmånerna sådana kategorier där det är viktigt för allmänhetens förtroende att "man gör rätt för sig". Det är även vår bedömning att det för allmänhetens förtroende för de aktuella förmånssystemen är av stor betydelse att den utbetalande myndigheten har möjligheter att på ett ändamålsenligt sätt kontrollera de uppgifter som förmånstagarna lämnar.

Personlig integritet

När det gäller möjligheterna att förena det nu aktuella elektroniska informationsutbytet med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten måste beaktas att SPV:s behov av uppgifter om inkomster som är pensionsgrundande är en följd av utformningen av de bestämmelser i författning eller avtal som reglerar de aktuella förmånerna.

Beträffande integritetsaspekten kan även konstateras att det är ett ytterst begränsat antal uppgifter som berörs av det elektroniska informationsutbyte som nu övervägs. Vidare torde uppgifterna som regel vara av mindre känslig karaktär. Hos en offentlig arbetsgivare eller uppdragsgivare är således uppgifter om inkomster som är pensionsgrundande vanligen offentliga.

Sammantaget anser vi att ett elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och SPV går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Som vi angett i avsnitt 7.2 förutsätter dock detta bl.a. att det gäller ett tillfredsställande sekretesskydd för uppgifterna även efter infor-

mationsöverföringen samt att informationsutbytet bygger på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet, där de uppgifter som omfattas av denna skyldighet är preciserade.

13.4.3 Sekretessfrågor

Vårt förslag: En bestämmelse införs i sekretesslagen om att sekretess gäller hos SPV i ärende om pensionsersättning och särskild pensionsersättning enligt avtal om trygghetsfrågor, om pension enligt avtal om särskild pension för yrkesofficerare samt om inkomstgaranti eller motsvarande förmåner för statsråd och för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning. Sekretessen skall gälla för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretessen skall inte gälla för uppgifter i beslut i dessa ärenden.

Omfattas uppgifterna av sekretess hos Statens pensionsverk?

En förutsättning för att Skatteverket skall kunna lämna ut uppgifter elektroniskt till SPV är att det gäller ett tillfredsställande sekretesskydd för uppgifterna även efter informationsöverföringen.

Vi har i avsnitt 3.7 och 3.10 närmare redogjort för vilka sekretessbestämmelser som är tillämpliga hos Skatteverket och SPV och som är av intresse för vår utredning.

De uppgifter som är aktuella för ett uppgiftsutlämnande från Skatteverket till SPV är uppgifter om inkomster som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen om inkomstgrundad ålderspension. Hos Skatteverket omfattas uppgifterna av absolut sekretess enligt 9 kap. 1 § SekrL.

Uppgifter om inkomster som är pensionsgrundande som Skatteverket lämnar till SPV i ärende om inkomstgaranti avseende den som har varit riksdagsledamot eller Sveriges företrädare i Europaparlamentet omfattas hos SPV av bestämmelserna i 9 kap. 28 § SekrL. Vid sekretessprövning enligt bestämmelsen gäller ett rakt skaderekvisit, dvs. en presumtion för offentlighet.

Motsvarande uppgifter som Skatteverket lämnar till SPV i ärenden om pensionsersättning och särskild pensionsersättning,

särskild pension till officerare respektive inkomstgaranti m.m. för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning och för statsråd torde omfattas av en sekretessreglering hos SPV enbart om de förekommer i verksamhet som avser SPV:s pensionsregister. I sådant fall tillämpas 7 kap. 15 § SekrL jämförd med 1 b § sekretessförordningen. Om uppgifterna däremot förekommer hos SPV i verksamhet som avser annat än pensionsregistret saknas såvitt vi kan bedöma sekretessbestämmelser för uppgifterna hos denna myndighet.

SPV har ifrågasatt om inte möjligen 7 kap. 11 § tredje och femte styckena SekrL i vissa fall är tillämpliga i SPV:s verksamhet. Vi har i förarbeten eller praxis inte funnit stöd för att detta lagrum är tillämpligt i SPV:s verksamhet med administrationen av de aktuella pensionsförmånerna. Det framstår i stället, enligt vår uppfattning, som högst osäkert om SPV:s hantering av de aktuella förmånerna kan jämföras med att SPV utför personaladministrativ verksamhet för annan myndighet och därmed att bestämmelserna i 7 kap. 11 § tredje och femte styckena SekrL är tillämpliga i denna verksamhet. Enligt vår mening ligger det närmast till hands att de aktuella uppgifterna vid utlämnande till SPV blir offentliga eller möjligen omfattas av ett tämligen svagt och begränsat sekretesskydd (sekretess enligt 7 kap. 15 § SekrL jämförd med 1 b § sekretessförordningen, dvs. sekretess i verksamhet som avser personregister hos SPV).

Sekretesskyddet bör stärkas hos Statens pensionsverk

Som framgår av avsnitt 3.7 anses intresset av skydd för den personliga integriteten väga tungt i skattesammanhang. Ett av de grundläggande skälen för detta är att skattskyldiga har en långtgående plikt att lämna uppgifter om egna förhållanden (prop. 1979/80:2 Del A s. 256 f.). Ur ett integritetsperspektiv är det olämpligt att uppgifter som hos Skatteverket omfattas av absolut sekretess efter ett utlämnande helt saknar sekretesskydd. Det framstår vidare som omotiverat att de uppgifter som nu är aktuella för ett utlämnande, dvs. uppgifter om inkomster som är pensionsgrundande, kan skyddas av sekretess hos SPV om de förekommer i ett ärende om inkomstgaranti för f.d. riksdagsmän eller f.d. ledamöter i Europaparlamentet men däremot inte om de förekommer i ärenden om de övriga här behandlade pensionsförmånerna. Mot

bakgrund av vad vi i föregående avsnitt angett om den osäkerhet som råder kring vilket sekretesskydd uppgifterna skulle få hos SPV anser vi att det finns skäl att införa bestämmelser som tydligt anger vilken sekretess som gäller för uppgifterna hos SPV och därmed garanterar att uppgifterna har ett sekretesskydd även hos mottagande myndighet.

SPV har framfört att det finns ett stort behov av tydligare sekretesskydd för SPV:s verksamhet. Myndigheten har i skrivelser till regeringen den 5 november 2002 och den 21 juni 2004 hemställt om kompletteringar av SekrL. Skrivelserna har dock inte lett till författningsändringar. SPV har förordat att vi föreslår ett generellt stärkt sekretesskydd i SPV:s verksamhet, även om detta ligger utanför vårt uppdrag.

Det är inte möjligt att inom ramen för vårt uppdrag överblicka konsekvenserna av att införa sekretessbestämmelser som generellt omfattar SPV:s verksamhet. De överväganden vi nu gör i sekretessfrågor omfattar således enbart sådana uppgifter och sådan verksamhet som berörs av vårt uppdrag.

Beträffande frågan om vilket sekretesskydd som bör gälla hos SPV finns anledning att hänvisa till de resonemang som fördes i förarbetena till 9 kap. 28 § SekrL (framst. 2001/02:RS3 avsnitt 5.3.5). I bestämmelsen föreskrivs ett rakt skaderekvisit, dvs. en presumtion för att uppgifter kan lämnas ut. Av förarbetena framgår att det raka skaderekvisitet utformades efter en avvägning mellan offentlighetsintresset och behovet av sekretesskydd för uppgifterna i fråga, däribland uppgifter om inkomster som är pensionsgrundande.

Vi ser inte anledning att nu göra en annan bedömning i detta avseende. När det gäller uppgifter om pensionsgrundande inkomst som SPV skulle kunna få från Skatteverket i ärenden om inkomstgaranti för f.d. riksdagsledamöter och företrädare i Europaparlamentet ger följaktligen gällande reglering ett välavvägt och tillräckligt sekretesskydd.

Mot bakgrund av det anförda och för att stärka sekretesskyddet för uppgifter om pensionsgrundande inkomst i övriga nu aktuella pensionsärenden hos SPV anser vi att det i SekrL skall införas en ny bestämmelse, som tar sikte på dessa ärendetyper. I enlighet med de överväganden som gjordes vid införande av 9 kap. 28 § SekrL bör sekretess enligt en sådan bestämmelse gälla med ett rakt skaderekvisit.

Inkomstgarantin för f.d. riksdagsledamöter och f.d. företrädare i Europaparlamentet regleras i lag. Ärenden om sådan inkomstgaranti kan förekomma hos andra myndigheter än hos SPV, t.ex. hos riksdagsförvaltningen. Bestämmelsen i 9 kap. 28 § tar därför inte enbart sikte på uppgifter hos SPV. Fråga är om en eventuell ny sekretessbestämmelse skall avse enbart ärende eller verksamhet hos SPV eller gälla oberoende av var uppgiften befinner sig. Det kan då noteras att pensionsersättning och särskild pensionsersättning samt särskild pension till officerare respektive chefs pension och förordnandepensioner inte regleras i lag utan av trygghetsavtal respektive i förordningar. Beträffande pensionsersättning och särskild pensionsersättning är det Arbetsgivarverkets föreskrifter till Trygghetsavtalet som anger att det är SPV som administrerar dessa pensionsförmåner. Ändrade föreskrifter kan således innebära att annan än SPV skall handlägga förmånerna. Det informationsutbyte som vi överväger avser emellertid ett utlämnande av uppgifter från Skatteverket till just SPV och det är uppgifter inom ramen för ett informationsutbyte mellan dessa båda myndigheter som vi vill stärka sekretesskyddet för. Vi finner därför att en ny sekretessbestämmelse skall ta sikte på verksamhet enbart hos SPV.

Vi föreslår således att det införs en ny bestämmelse, 9 kap. 28 a §, i SekrL enligt vilken sekretess skall gälla hos SPV i ärende om pensionsersättning och särskild pensionsersättning enligt avtal om trygghetsfrågor, ärende om pension enligt avtal om särskild pension för yrkesofficerare, och ärende om inkomstgaranti eller motsvarande förmåner enligt äldre bestämmelser för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning eller för statsråd. Sekretessen skall gälla för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen skall inte gälla beslut i nämnda ärenden. I fråga om uppgift i allmän handling skall sekretessen gälla i högst 20 år.

13.4.4 Uppgiftsskyldighet

Våra förslag: Sekretessbrytande bestämmelser i form av en uttrycklig uppgiftsskyldighet införs för Skatteverket gentemot SPV.

Uppgiftsskyldigheten införs i lagen om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter, lagen om arvode m.m. till Sverige företrädare i Europaparlamentet och i skattedatabasförordningen

Skatteverket skall till SPV lämna uppgifter om inkomster som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen om inkomstgrundad ålderspension, om det har betydelse för handläggningen av ett ärende om inkomstgaranti enligt lagen om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter eller lagen om arvode m.m. till Sveriges företrädare i Europaparlamentet.

Uppgifterna skall lämnas ut från beskattningsdatabasen till SPV i den utsträckning det behövs för beräkning och kontroll av pensionsersättning och särskild pensionsersättning enligt avtal om trygghetsfrågor, pension enligt avtal om särskild pension för yrkesofficerare, inkomstgaranti eller motsvarande förmåner för statsråd och vissa arbetstagare med statlig chefsanställning.

Som vi angett i avsnitt 3 bygger SekrL:s bestämmelser på att rutinmässigt utlämnande av uppgifter i regel skall vara författningsreglerat. Utgångspunkten för våra förslag är vidare att elektroniska informationsöverföringar skall regleras genom i lag eller förordning intagna tydliga bestämmelser. En annan utgångspunkt är att endast de konkreta uppgifter som anges i lag och förordning skall få överföras.

Det finns för närvarande inga bestämmelser som särskilt reglerar uppgiftsutlämnande från Skatteverket till SPV. Vi anser därför att det skall införas sådana särskilda bestämmelser för att möjliggöra ett rutinmässigt elektroniskt informationsutbyte mellan dessa myndigheter.

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot andra myndigheter finns bl.a. i skattedatabasförordningen. Enligt vår mening är det lämpligt att även de bestämmelser som avser utlämnande av uppgifter som behövs för SPV:s administration av pensionsersättning och särskild pensionsersättning enligt TA, särskild pension till officerare samt inkomstgaranti eller motsvarande

förmåner enligt äldre bestämmelser för statsråd och för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning tas in i denna förordning. När det däremot gäller uppgiftsutmämnande för SPV:s administration av inkomstgaranti till f.d. riksdagsledamöter och f.d. företrädare i Europaparlamentet måste beaktas att fråga är om särskilda förhållanden som skall regleras i lag. Vår bedömning är att bestämmelser om uppgiftsskyldighet för denna verksamhet lämpligen skall föreskrivas i regelverket för respektive förmån, dvs. i ersättningslagen och i företrädarlagen.

När det gäller uppgiftsutmämnande från Skatteverket till SPV för SPV:s handläggning av ärenden om pensionsersättning och särskild pensionsersättning enligt TA, särskild pension till officerare samt inkomstgaranti eller motsvarande förmåner enligt äldre bestämmelser för statsråd och för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning föreslår vi en reglering i en ny paragraf, 7 a §, i skattedatabasförordningen. I denna skall anges att till SPV skall lämnas ut uppgifter ur beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för beräkning och kontroll av de aktuella pensionsförmånerna. De uppgifter som skall lämnas ut till SPV från beskattningsdatabasen, dvs. uppgifter om inkomster som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen om inkomstgrundad ålderspension, bör i enlighet med den systematik som finns i skattedatabasförordningen anges i ett andra stycke i den nya paragrafen.

Såvitt avser inkomstgaranti enligt ersättningslagen framgår numera direkt av lagen att det är SPV som utbetalar sådan inkomstgaranti. Vi bedömer därför att det är möjligt att i en bestämmelse i ersättningslagen om uppgiftsskyldighet för Skatteverket uttryckligen ange SPV som mottagare av uppgifterna. Av företrädarlagen framgår däremot enbart att det är riksdagsförvaltningen som utbetalar inkomstgaranti till f.d. företrädare i Europaparlamentet. SPV:s rätt att administrera förmånen grundar sig, som vi redogjort för i avsnitt 13.1.4, på 2 a § lagen med instruktion för riksdagsförvaltningen och på avtal som SPV och riksdagsförvaltningen har ingått. Vår bedömning är att den uppgiftsskyldighet för Skatteverket som vi föreslår skall föreskrivas i företrädarlagen uttryckligen skall gälla gentemot SPV, trots att lagen i övrigt talar om riksdagsförvaltningen. Härigenom fås en tydlig bestämmelse om vilken specifik myndighet som är mottagare av de uppgifter Skatteverket skall lämna ut. Vi föreslår således att det i en ny paragraf, 13 kap. 24 a §, i ersättningslagen och i en ny paragraf, 9 kap. 20 a §, i företrädarlagen skall föreskrivas att Skatteverket, om det har betydelse

för SPV:s handläggning av ärende om inkomstgaranti enligt dessa lagar, skall lämna SPV uppgifter om inkomster som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen om inkomstgrundad ålderspension.

I enlighet med vad vi angett i avsnitt 9.3 skall den uppgiftsskyldighet vi föreslår för Skatteverket gentemot SPV i alla delar gälla utan krav på föregående begäran.

13.4.5 Direktåtkomst

Vår bedömning: SPV bör inte medges direktåtkomst till uppgifter hos Skatteverket.

SPV har inte efterfrågat direktåtkomst till nu aktuella uppgifter hos Skatteverket. Enligt direktiven för vår utredning är dock utgångspunkten att det elektroniska informationsutbytet i största möjliga utsträckning bör ske genom att mottagaren har direktåtkomst till uppgifter hos utlämnaren. Vi har därför övervägt sådan åtkomst även i detta fall.

När det gäller metoden för informationsöverföringen kan vi konstatera att de uppgifter som SPV enligt vårt förslag skall kunna få från Skatteverket avser inkomster avseende tidigare år för att kontrollera om förmånstagare haft samordningsbara inkomster under tid som de uppburit pensionsförmån. Det är således fråga om en form av kontroll av förhållanden i förfluten tid. Behovet av att erhålla uppgifter i realtid är därför inte lika angeläget för mottagaren i det nu aktuella informationsutbytet som i flertalet andra informationsutbyten. Det har inte heller i övrigt framkommit något som tyder på att direktåtkomst för SPV skulle leda till några nämnvärda vinster i fråga om effektivare och snabbare ärendehantering, bättre service mot de enskilda och bättre kontroll av utbetalda medel. Vidare är det fråga om uppgifter som omfattas av ett starkt sekretesskydd hos den utlämnande myndigheten. Mot denna bakgrund anser vi att det inte nu finns tillräckliga skäl att föreslå direktåtkomst för SPV till uppgifterna hos Skatteverket.

13.4.6 Ytterligare ändringar i registerförfattningar

Vårt förslag: Bestämmelserna i skattedatabaslagen om de sekundära ändamål för vilka behandling av uppgifter får ske i Skatteverkets beskattningsverksamhet kompletteras. Behandling skall få ske för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för att utgöra underlag för beräkning, beslut och kontroll av förmån, bidrag och annat stöd i stället för som för närvarande för att utgöra underlag för beslut och kontroll av bidrag och annat stöd.

Statens pensionsverks behandling av uppgifter

Det saknas särskild registerförfattning för SPV. Vi lämnar därför inga författningsförslag avseende den behandling av personuppgifter som det aktuella informationsutbytet innebär för myndigheten. För SPV:s behandling av personuppgifter gäller PuL fullt ut.

Vi vill påpeka att ett utökat elektroniskt informationsutbyte i enlighet med vad som nu föreslås kan medföra att det finns behov bl.a. av ändrade ändamålsbeskrivningar för SPV:s behandling och för rutinerna för information till registrerade i verksamheten (se även avsnitt 9.2). Detta gäller såväl för att möjliggöra ett utökat informationsutbyte som för att behandla personuppgifter i SPV:s verksamhet genom att hämta in uppgifter från Skatteverket.

Registerförfattningar som gäller för Skatteverkets behandling av personuppgifter

Behandling för vissa ändamål

Den verksamhet i vilken SPV skall använda uppgifterna från Skatteverket får anses vara sådan författningsreglerad verksamhet som anges i 1 kap. 5 § första stycket skattedatabaslagen.

Av de sekundära ändamål som föreskrivs i 1 kap. 5 § första stycket skattedatabaslagen är det, enligt vår bedömning, de ändamål som anges i punkterna 3 och 4 som närmast överensstämmer med det ändamål för vilket ett informationsutbyte skall ske mellan Skatteverket och SPV. Enligt dessa punkter får uppgifter behandlas

i Skatteverkets beskattningsverksamhet för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skattverket för att utgöra underlag för beslut och kontroll av bidrag och andra stöd (3) och för pensionsberäkning (4).

Vi anser det dock tveksamt om de nuvarande ändamålen till fullo täcker in det nu aktuella informationsutbytet. För att det skall bli tydligt att Skatteverket får behandla personuppgifter för det ändamål som ett författningsreglerat informationsutbyte med SPV innebär föreslår vi därför ändringar i 1 kap. 5 § 3 skattedatabaslagen. Enligt vårt förslag skall behandling således få ske för *beräkning*, beslut och kontroll av *förmån*, bidrag och annat stöd.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling

Skattedatabaslagen saknar reglering om möjligheterna för myndigheten att lämna ut uppgifter till andra myndigheter på medium för automatiserad behandling. Som vi tidigare redovisat, avsnitt 4.3.3, är bakgrunden till denna reglering att det inte ansågs föreligga någon risk att mottagande myndigheter skall behandla personuppgifter som hämtas in på medium för automatiserad behandling på ett sätt som inte är avsett. Det ansågs därför inte finnas anledning att reglera uppgiftslämnande till andra myndigheter. Under förutsättning att myndigheten enligt författning kunde lämna ut uppgifter till en annan myndighet ansågs det vara upp till myndigheterna att avgöra på vilket sätt det skall göras. I våra förslag utgår vi från den systematik som berörda författningar har. Vi föreslår därför inte någon reglering av Skatteverkets möjligheter att till SPV på medium för automatiserad behandling lämna ut de uppgifter som omfattas av den uppgiftsskyldighet vi lämnar förslag om.

14 Utökat elektroniskt informationsutbyte med Kronofogdemyndigheten som mottagare av uppgifter

I fråga om den typ av informationsutbyten som faller inom ramen för vårt uppdrag efterfrågar KFM elektroniskt informationsutbyte med arbetslöshetskassorna och AMS. Som vi redovisat i avsnitt 1.6. kommer vi i våra förslag att för AMS använda begreppet Arbetsförmedlingen.

14.1 Kronofogdemyndighetens organisation och verksamhet

Den 1 juli 2006 avvecklades de tio regionala kronofogdemyndigheterna och en ny myndighet, KFM, med rikstäckande verksamhet inrättades. Denna myndighet är för närvarande knuten till Skatteverket för administrativ ledning och styrning i strategiska frågor, vilket framgår av 1 § förordningen (2006:883) med instruktion för Kronofogdemyndigheten.

KFM ansvarar för indrivning av statliga fordringar, dvs. främst skatter och avgifter, men också för verkställighet av enskildas betalningsanspråk. Myndigheten ansvarar även för frågor om betalningsföreläggande och handräckning, skuldsanering, tillsyn i och lönegaranti vid konkurs samt lönegaranti vid företagsrekonstruktion (2 § nämnda förordning). Som huvudregel företräder Skatteverket staten i domstol inom exekutionsväsendets verksamhetsområden.

Regeringen har i propositionen *En fristående kronofogdemyndighet m.m.* (prop. 2006/07:99) föreslagit att KFM skall vara helt fristående och alltså inte längre vara knuten till Skatteverket för administrativ ledning och styrning i strategiska frågor. Skatteverket skall överta uppgifterna att ansöka om likvidation, ansöka om konkurs och bevaka det allmännas fordran i konkurs, ansöka om företagsrekonstruktion och företräda det allmänna vid rekonstruktion, besluta om att anta förslag om ackord, besluta om nedsättning av fordran och företräda det allmänna i skuld-

saneringsförfarande samt väcka och utföra talan om preskriptionsförlängning. Det skall också ankomma på Skatteverket att ansöka om förordnande av boutredningsman enligt 19 kap. 1 § ärvdabalken. Den nuvarande handläggningsordningen för allmänna utsokningsmål skall enligt förslaget behållas i huvudsak oförändrad. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2008.

14.2 Grunden för uppgiftsbehovet samt uppgiftsskyldighet gentemot Kronofogdemyndigheten

Av 4 kap. UB framgår att KFM i ett mål om utmätning är skyldig att undersöka om gäldenären har utmättningsbar egendom (tillgångsundersökning). Det är då av intresse bl.a. om gäldenären har inkomster i form av arbetslöshetsersättning.

För att indrivningsarbetet och tillgångsundersökningarna skall ske effektivt är KFM beroende av att information tillhandahålls av myndigheter, organisationer, enskilda osv. Tredje man har också en lagstadgad skyldighet att i mål om utmätning lämna information till KFM. I 4 kap. 15 § första stycket UB föreskrivs nämligen att tredje man är skyldig att uppge huruvida gäldenären har fordran hos honom eller annat mellanhavande med honom, som kan vara av betydelse för bedömning i vad mån gäldenären har utmättningsbar egendom, samt att ange den närmare beskaffenheten av mellanhavandet.

Även myndigheter kan ha ställning av tredje man och omfattas av upplysningsskyldigheten enligt 4 kap. 15 § UB (jfr LU1980/81:23 s. 12). Om KFM önskar få del av sekretessbelagda uppgifter blir SekrL tillämplig. Som vi tidigare angett hindrar dock enligt 14 kap. 1 § SekrL sekretessen inte att sekretesskyddade uppgifter lämnas till annan myndighet, om – såsom i förevarande fall – uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (jfr avsnitt 3.4).

Med begreppet mellanhavanden i 4 kap. 15 § UB skall förstås alla slags rättsförhållanden mellan gäldenären och tredje man som avser en utmättningsbar tillgång hos gäldenären (jfr prop. 1980/81:8 s. 413 och 415 f.). Det kan således vara fråga om fall där någon är förpliktad mot gäldenären på grund av fordrings- eller rättighetsförhållande. Även den som t.ex. innehar gäldenären tillhörig egendom som pant eller disposition omfattas av uppgiftsskyldigheten.

14.3 Allmänt om nuvarande informationsutbyte

Det vanligaste sättet för KFM att driva in pengar är genom löneutmätning. I löneutmätningssammanhang räknas som inkomst lön, sjuk- och föräldrapenning, pension, barnbidrag, underhållsstöd, bostadsbidrag, aktivitetsbidrag och även arbetslöshetsersättning. Enligt KFM utgör i löneutmätningssammanhang arbetslöshetskassorna som helhet gäldenärernas näst största "arbetsgivare". Endast Försäkringskassan är större.

Under år 2005 fattade KFM drygt 120 000 grundbeslut om löneutmätning samt färdigställde myndigheten mer än 150 000 utredningsrapporter avseende tillgångsundersökningar. Bakom dessa beslut och åtgärder ligger en mycket stor mängd förfrågningar till och mottagen information från tredje man. Enligt uppgift från KFM i november 2006 uppgick antalet skriftliga förfrågningar från myndigheten till arbetslöshetskassor i egenskap av "arbetsgivare" till ca 32 000 under den senaste tolv månadersperioden. Varje förfrågan till arbetslöshetskassorna har föregåtts av en skriftlig förfrågan till AMS för att bl.a. få uppgift om den enskildes tillhörighet till viss arbetslöshetskassa. Arbetslöshetskassornas och AMS svar till KFM skickas till sistnämnda myndighet i ett till förfrågan bifogat svarskuvert med förbetalt porto.

KFM har angett att många av förfrågningarna genererar ett beslut om löneutmätning som skall skickas tillbaka till arbetslöshetskassan. Enligt KFM är en grov uppskattning att enbart myndighetens årliga portokostnader för denna hantering, inklusive kostnaden för att skicka beslut om utmätning i förekommande fall till berörd arbetslöshetskassa, uppgår till knappt 890 000 kr. KFM bedömer att ett elektroniskt informationsutbyte inte skulle innebära någon direkt besparing i arbetstid för handläggarna vid KFM.

Enligt KFM skulle ett elektroniskt informationsutbyte med arbetslöshetskassorna och AMS effektivisera dess exekutiva verksamhet.

14.3.1 Informationsutbyte med arbetslöshetskassor

Med stöd av 4 kap. 15 § UB inhämtar KFM uppgifter från den arbetslöshetskassa som en gäldenär tillhör. Detta sker genom att den aktuella arbetslöshetskassan får fylla i en blankett som KFM

har tagit fram för ändamålet. På blanketten efterfrågas följande uppgifter:

- om personen i fråga uppbär dagpenning
- dagpenningens storlek
- skatt per dag på dagpenningen
- antal återstående ersättningsdagar i utbetalningsperioden
- genomsnittligt antal stämplade dagar per period.

På blanketten finns även ett fält där arbetslöshetskassan kan lämna övriga upplysningar. Enligt KFM förekommer det att arbetslöshetskassorna i detta fält exempelvis lämnar uppgifter om att en gäldenär är avanmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen.

14.3.2 Informationsutbyte med Arbetsmarknadsstyrelsen

För närvarande inhämtar KFM i mål om utmätning uppgifter från AMS om en gäldenär är anmäld arbetslös och i förekommande fall uppgifter om vilken arbetslöshetskassa han eller hon tillhör. Uppgifterna inhämtas genom skriftliga förfrågningar. AMS lämnar ut uppgifter som omfattas av sekretess till KFM på grund av sådana förfrågningar med stöd av 14 kap. 3 § SekrL.

Genom de uppgifter som inhämtas från AMS får KFM information om att en gäldenär kan vara aktuell för arbetslöshetsersättning samt om till vilken arbetslöshetskassa KFM skall vända sig för närmare uppgifter om gäldenärens inkomster i form av sådan ersättning.

14.4 Efterfrågade uppgifter

14.4.1 Uppgifter från arbetslöshetskassorna

De uppgifter som KFM önskar erhålla från gäldenärens arbetslöshetskassa genom ett elektroniskt informationsutbyte motsvarar i princip de uppgifter som för närvarande inhämtas genom den särskilda blankett som beskrivits ovan. Förutom identifieringsuppgifter är det följande uppgifter som efterfrågas:

- om gäldenären uppbär dagpenning
- dagpenningens storlek
- skatteavdrag per dag på dagpenning

- antal återstående ersättningsdagar i utbetalningsperioden
- genomsnittligt antal stämplade dagar per period.

Beträffande uppgift om att en gäldenär uppbär dagpenning har KFM anfört att information behövs om huruvida gäldenären har en "levande" ersättningsperiod och om storleken av och tidpunkten för utbetalning av arbetslöshetsersättning.

När det gäller uppgift om antal återstående dagar är det fråga om uppgift om det antal ersättningsdagar som återstår i pågående ersättningsperiod.

Med uppgift om genomsnittligt antal stämplade dagar per period avser KFM information om att gäldenären under ersättningsperioden har någon form av deltidsarbete och omfattningen av detta arbete. KFM har angett att denna uppgift inte är av omedelbar betydelse för bedömningen av om det finns utmättningsbar egendom. Enligt KFM kan uppgiften vara bra att ha för myndigheten i ett vidare utredningsperspektiv.

14.4.2 Uppgifter från Arbetsförmedlingen

Från Arbetsförmedlingen önskar KFM genom ett elektroniskt informationsutbyte få uppgifter om, förutom identifieringsuppgifter, att gäldenären är anmäld eller avanmäld som arbetsökande samt datum för detta. I förekommande fall önskas vidare uppgift om vilken arbetslöshetskassa som gäldenären tillhör.

14.5 Överväganden i fråga om elektroniskt informationsutbyte med arbetslöshetskassorna

14.5.1 Elektroniskt informationsutbyte

Den exekutiva verksamheten kan effektiviseras genom att KFM ges möjlighet att hämta in nödvändiga uppgifter på ett enkelt och rationellt sätt. De möjligheter till ökat elektroniskt informationsutbyte som dagens teknik medger bör i ökad utsträckning tas till vara även mellan KFM och sådana aktörer som enligt lag är skyldiga att lämna uppgifter till myndigheten. Ett automatiserat informationsutbyte mellan arbetslöshetskassorna och KFM i stället för det nuvarande manuella förfarandet bör, enligt vår mening, snarast ses som ett naturligt steg i samhällets IT-utveckling. De överväganden

vi redogjort för i avsnitt 6 gäller även för det aktuella informationsutbytet.

Såvitt avser den avvägning som skall göras mellan kraven på skydd för den personliga integriteten och behov av utökat informationsutbyte hänvisar vi till våra överväganden i avsnitt 7. Det bör framhållas att det nu enbart är fråga om att arbetslöshetskassorna skall lämna ut ett fåtal uppgifter som kan anses mindre integritetskänsliga samt att det hos KFM gäller sekretessbestämmelser med starkare sekretesskydd än hos arbetslöshetskassorna. Sammantaget anser vi att otillbörliga intrång i den personliga integriteten kan undvikas med den reglering vi föreslår.

14.5.2 Informationsutbytet grundar sig på uppgiftsskyldighet

Vår bedömning: Bestämmelsen i 4 kap. 15 § utsökningsbalken föreskriver i där aktuella fall en uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna gentemot KFM. Bestämmelsen möjliggör att sådana uppgifter som behövs i KFM:s verksamhet för där angivet ändamål kan inhämtas genom ett elektroniskt informationsutbyte med arbetslöshetskassorna.

Våra förslag: Regeringen skall meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter arbetslöshetskassorna skall lämna ut till KFM enligt 4 kap. 15 § utsökningsbalken. Föreskrifterna skall tas in i förordningen om arbetslöshetsersättning.

Som vi tidigare beskrivit gäller sekretess hos arbetslöshetskassorna i ärenden om arbetslöshetsersättning för uppgift om enskilda personliga förhållanden. För att uppgifter utan sekretessprövning i de enskilda fallen skall kunna föras mellan arbetslöshetskassor och KFM måste det finnas en författningsreglerad uppgiftsskyldighet.

Bestämmelsen i 4 kap. 15 § UB innebär att arbetslöshetskassor i förekommande fall är skyldiga att lämna KFM de uppgifter som är av betydelse för KFM:s prövning i mål om utmätning av i vad mån gäldenären har utmättningsbar egendom. Vår bedömning är att det härigenom finns en bestämmelse om uppgiftsskyldighet som möjliggör att sådana uppgifter som behövs i KFM:s verksamhet för angivet ändamål inhämtas genom ett elektroniska informationsutbyte med arbetslöshetskassorna.

För att öka förutsebarheten, vilket är en fördel från integritets-synpunkt, bör regeringen meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som får lämnas ut till KFM.

Även om arbetslöshetskassorna är privaträttsliga subjekt utgör deras handhavande av ersättningsfrågor – där uppgiftslämnande ingår som en del – myndighetsutövning. Arbetslöshetskassorna är i berörda hänseenden därför att hänföra till det allmänna (se Lagrådet yttrande i prop. 2000/01:129 s. 131–132). Regeringen torde därmed ha befogenhet att med stöd av den s.k. restkompetensen besluta behövliga föreskrifter om uppgiftslämnandet i anslutning till lagen och således bestämma den närmare avgränsningen av uppgiftsskyldigheten.

Den aktuella uppgiftsskyldigheten kan anses vara en del av arbetslöshetskassornas befattning med frågor avseende arbetslöshetsersättning. Enligt vår bedömning kan därför en bestämmelse om avgränsningen av arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet gentemot KFM lämpligen tas in i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

När det gäller vilka konkreta uppgifter som uppgiftsskyldigheten skall omfatta gör vi följande överväganden.

KFM har angett att myndigheten från aktuell arbetslöshetskassa önskar få uppgifter om gäldenären under ersättningsperioden har någon form av deltidsarbete och om omfattningen av detta arbete (genomsnittligt antal stämplade dagar per period). Vi anser att sådana uppgifter avser annat rättsförhållande än det som föreligger mellan gäldenären och dennes arbetslöshetskassa och därmed inte omfattas av uppgiftsskyldigheten i 4 kap. 15 § UB.

De övriga uppgifter som KFM har angett att myndigheten önskar få från en arbetslöshetskassa genom ett elektroniskt informationsutbyte är däremot sådana uppgifter som avser sådant mellanhavande mellan gäldenären och tredje man som avses i 4 kap. 15 § UB. Dessa uppgifter omfattas därför av arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet.

Vi föreslår att det i förordningen om arbetslöshetsförsäkring tas in en ny bestämmelse, 25 c §, som närmare anger vilka uppgifter som arbetslöshetskassorna skall lämna ut till KFM enligt 4 kap. 15 § UB (författningsförslag nr 15).

14.5.3 Ändringar i registerförfattningar

Registerförfattningar som gäller för Kronofogdemyndighetens behandling av personuppgifter

En förutsättning för att det ifrågavarande elektroniska informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna och KFM skall kunna bli rationellt och ändamålsenligt är att KFM i sin tur kan skicka elektroniska frågeposter med t.ex. gäldenärens namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer till arbetslöshetskassan. KFM har ifrågasatt om dess registerförfattning medger att myndigheten lämnar ut personuppgifter, däribland de angivna uppgifterna, på medium för automatiserad behandling till arbetslöshetskassorna. Denna fråga bör övervägas. Motsvarande bestämmelser som de i KFM:s registerförfattning finns i den registerförfattning som gäller för behandlingen av personuppgifter inom Skatteverkets beskattningsverksamhet. De överväganden som vi nu redovisar gäller därför även beträffande de utökade möjligheter till elektroniskt uppgiftsutlämnande från Skatteverket till arbetslöshetskassorna som vi har föreslagit i avsnitt 12.

Regeringen har i tidigare lagstiftningsärenden (se t.ex. prop. 2000/01:33 s. 112, prop. 2000/01:129 s. 70–71 och prop. 2001/02:144 s. 38–39) uttalat att när personuppgifter lämnas ut på elektronisk väg till myndigheter så krävs normalt inte någon särskild reglering om den mottagande myndighetens behandling av uppgifterna är reglerad i en särskild författning. En myndighet som tar emot uppgifter från en annan myndighet har vanligen inte rättsligt stöd för att behandla uppgifterna på annat sätt än i enlighet med de för myndigheten gällande författningarna. Risken är därför liten att en mottagande myndighet skulle behandla personuppgifter som hämtas in elektroniskt på medium för automatiserad behandling på ett sätt som inte är avsett. När personuppgifter lämnas ut till enskilda saknas, till skillnad från vad som gäller för myndigheter, normalt särskilda bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas hos mottagaren. Det är i stället PuL:s bestämmelser som är tillämpliga på behandlingen av de mottagna uppgifterna. Regeringen har tidigare (se bl.a. prop. 2000/01:33 s. 112 och prop. 2001/02:144 s. 39) angett att det med hänsyn till de integritetsrisker som kan följa med utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling till företag och privat-

personer endast bör vara tillåtet med ett sådant utlämnande när det efter särskild prövning är lämpligt.

Arbetslöshetskassorna är inte myndigheter. Deras behandling av personuppgifter regleras inte i någon särskild författning utan PuL:s bestämmelser är tillämpliga. Utlämnande av personuppgifter till en arbetslöshetskassa på medium för automatiserad behandling kan därmed tyckas förutsätta särskilda föreskrifter. Vår bedömning är emellertid att det saknas anledning att anta att arbetslöshetskassorna, som i sekretesshänseende vid prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning är att betrakta som med myndigheter jämställda organ, skulle behandla de personuppgifter som KFM eller Skatteverket, såvitt gäller det informationsutbyte vi föreslår i avsnitt 12, skulle lämna elektroniskt till kassorna på ett sätt som inte är avsett. Arbetslöshetskassorna bör därför i nu aktuellt hänseende kunna behandlas på samma sätt som myndigheter. Vi anser således att KFM kan lämna ut de ytterst begränsade personuppgifter som det nu kan bli fråga om till en gäldenärs arbetslöshetskassa på medium för automatiserad behandling utan att detta särskilt anges i en författning som reglerar hur personuppgifter får behandlas i arbetslöshetskassornas verksamhet. På motsvarande sätt anser vi att Skatteverket kan lämna ut uppgifter som omfattas av det informationsutbyte vi föreslår i avsnitt 12 på medium för automatiserad behandling till arbetslöshetskassorna. Av de uttalanden som regeringen gjorde i prop. 2001/02:144 framgår att regeringen även i det lagstiftningsärendet ansåg att arbetslöshetskassorna kunde behandlas på samma sätt som myndigheter och att det således inte behövdes någon särskild reglering av uppgiftsutlämnande till dessa på medium för automatiserad behandling (jfr dock 2005/06:52 s. 13 f.).

I övrigt bedömer vi att 2 kap. 2 § och 4 § KFMdbL samt 2 § 18 KFMdbF medger den behandling som ett elektroniskt informationsutbyte mellan arbetslöshetskassorna och KFM innebär.

Arbetslöshetskassornas behandling av personuppgifter

För arbetslöshetskassorna finns ingen registerförfattning. Det saknas därför möjlighet att nu föreslå en författningsreglering av behandlingen av personuppgifter vid kassorna vid utlämnande av uppgifter från deras verksamhet. Av arbetslöshetskassornas ändamålsbeskrivningar för behandling av personuppgifter skall dock,

som vi angett i avsnitt. 12.7.1, framgå till vilka myndigheter och organ personuppgifter lämnas ut och från vilka myndigheter och organ personuppgifter hämtas in. Det ankommer således på arbetslöshetskassorna att se till att ändamålsbeskrivningarna anpassas till bestämmelserna om uppgiftsskyldighet.

14.6 Överväganden i fråga om elektroniskt informationsutbyte med Arbetsförmedlingen

14.6.1 Elektroniskt informationsutbyte

Genom de uppgifter som KFM för närvarande inhämtar från AMS får KFM information om att en person kan vara aktuell för arbetslöshetsersättning och i förekommande fall vilken arbetslöshetskassa myndigheten skall vända sig till för att få närmare uppgifter om eventuell arbetslöshetsersättning. Genom informationsutbytet med AMS får KFM således ett säkrare underlag för att få en uppfattning om i vilka fall myndigheten behöver ställa frågor till en arbetslöshetskassa för bedömningen av om en gäldenär har utmättningsbar egendom i form av arbetslöshetsersättning.

Det är inte effektivt att KFM skall söka mot varje enskild arbetslöshetskassa för att kontrollera om en person är aktuell där. Det är inte heller effektivt att KFM först efter att ha fått svar på en skriftlig förfrågan från Arbetsförmedlingen vet vilken arbetslöshetskassa som kan lämna uppgifter om den enskilde och först då kan inhämta informationen elektroniskt från denna kassa. Vi anser därför att KFM har ett berättigat behov av att kunna hämta uppgift om bl.a. en persons tillhörighet till viss arbetslöshetskassa från Arbetsförmedlingen genom ett elektroniskt informationsutbyte. Det kan noteras att Försäkringskassan, som vi återkommer till i avsnitt 15.8.1, inom ramen för det nu pågående informationsutbytet mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet hämtar uppgifter om bl.a. tillhörighet till arbetslöshetskassa från AMS genom en elektronisk rutin.

Informationsutbytet med Arbetsförmedlingen avser ett ytterst begränsat antal uppgifter av mindre integritetskänslig karaktär. Även detta utbyte kan enligt vår mening förenas med kraven på skydd mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten. De överväganden vi redovisat i avsnitt 7 gäller också i detta fall.

14.6.2 Informationsutbytet skall vara grundat på uppgiftsskyldighet

Våra förslag: En sekretessbrytande bestämmelse införs i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i form av en uttrycklig uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot Försäkringskassan.

Arbetsförmedlingen skall till KFM lämna de uppgifter om en arbetssökande som har betydelse i ett mål om utmätning.

Regeringen skall föreskriva vilka uppgifter som Arbetsförmedlingen skall lämna ut.

Bland de uppgifter som KFM önskar få från Arbetsförmedlingen genom ett elektroniskt informationsutbyte finns uppgifter som kan antas omfattas av sekretess i verksamhet hos Arbetsförmedlingen. En förutsättning för att uppgifterna skall kunna lämnas ut till KFM genom ett rutinemässigt elektroniskt informationsutbyte är därför enligt vår mening att de omfattas av en författningsreglerad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot KFM.

Som vi angett ovan kan även myndigheter ha ställning av tredje man och omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt 4 kap. 15 § UB. Vår bedömning är emellertid att det är tveksamt om bestämmelsen innebär en uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot KFM avseende de efterfrågade uppgifterna om vilken arbetslöshetskassan en gäldenär tillhör m.m.

När det gäller omfattningen av uppgiftsskyldigheten i 4 kap. 15 § UB ansluter vi oss till den tolkning som Hovrätten för Nedre Norrland gjorde i rättsfallet RH 84:22. Liksom hovrätten anser vi att bestämmelsens ordalydelse närmast ger vid handen att uppgiftsskyldigheten för tredje man endast innefattar skyldighet att lämna upplysning om mellanhavanden mellan tredje man och gäldenären. Kravet på att mellanhavandet skall kunna vara av betydelse för bedömning om i vad mån gäldenären har utmätningsbar egendom synes dessutom förutsätta att mellanhavandet skall vara av ekonomisk natur. Som hovrätten påpekade i det nämnda avgörandet vinner denna tolkning stöd av uttalanden i förarbetena till UB (SOU 1973:22 s. 215 och prop. 1980/81:8 s. 415. Se även artikel av f.d. justitierådet Gösta Walin i Advokaten 1983 s. 117 ff.). Vår uppfattning är därför att bestämmelsen i 4 kap. 15 § UB inte innebär en skyldighet för Arbetsförmedlingen att lämna KFM uppgifter om

att en gäldenär är anmäld eller avanmäld som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen samt datum för detta eller i förekommande fall om gäldenärens tillhörighet till viss arbetslöshetskassa.

För att ifrågavarande uppgifter skall kunna lämnas ut från Arbetsförmedlingen till KFM genom ett rutinmässigt elektroniskt informationsutbyte utan föregående sekretessprövning krävs således att det införs en bestämmelse om uppgiftsskyldighet.

Det kan ifrågasättas om den uppgiftsskyldighet vi nu föreslår för Arbetsförmedlingen gentemot KFM har sådan anknytning till de uppgiftsskyldigheter som föreskrivs i 48 a–48 h §§ ALF att även den bör tas in i lagen. Det är enligt vår mening i detta fall lämpligare att införa en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot KFM i en författning som styr Arbetsförmedlingens verksamhet. Den författning som då ligger närmast till hands är förordningen (2000:623) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Vi föreslår att det i en ny paragraf i denna förordning, 16 b §, införs en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot KFM i mål om utmätning.

Utgångspunkten för våra förslag är att endast de konkreta uppgifter som anges i lag eller förordning skall få överföras. Härigenom ökar förutsebarheten och reduceras integritetsriskerna. Vi föreslår därför att det i den nu föreslagna paragrafen även skall föreskrivas vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten.

14.6.3 Ändringar i registerförfattningar

Våra förslag: Bestämmelsen i lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten om de sekundära ändamål för vilka behandling av uppgifter får ske i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet kompletteras. Behandling skall få ske för tillhandahållande av information som behövs inom KFM:s verksamhet som underlag för bedömning enligt 4 kap. utsköningsbalken i vad mån gäldenär har utmättningsbar egendom.

Regeringen skall föreskriva vilka uppgifter som får behandlas för det nu föreslagna ändamålet och vilka uppgifter som får lämnas ut till KFM på medium för automatiserad behandling.

Registerförfattningar som gäller för Kronofogdemyndighetens behandling av personuppgifter

Vi bedömer att 2 kap. 2 § 1 och 4 § KFMdbL samt 2 § 18 KFMdbF medger den behandling av personuppgifter som det föreslagna informationsutbytet mellan Arbetsförmedlingen och KFM innebär.

I enlighet med de resonemang vi fört ovan i avsnitt 14.5.3 krävs det inte någon särskild reglering för att KFM skall kunna lämna ut personuppgifter på medium för automatiserad behandling till Arbetsförmedlingen, dvs. för att KFM skall kunna skicka frågeposter innehållande t.ex. personnummer.

Sammantaget är vår bedömning att det nu aktuella informationsutbytet inte förutsätter några ändringar i de registerförfattningar som reglerar behandlingen av personuppgifter inom KFM:s berörda verksamhet.

Registerförfattningar som gäller för Arbetsförmedlingens behandling av personuppgifter

För att Arbetsförmedlingen skall kunna lämna ut information elektroniskt till KFM behöver vissa ändringar göras i de registerförfattningar som gäller för behandlingen av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Som vi tidigare redovisat regleras hanteringen av personuppgifter i AMS arbetsmarknadspolitiska verksamhet i lagen (2002:546) och förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (se avsnitt 4.6). Regeringen har i prop. 2006/07:89 föreslagit ändringar i den nämnda lagen till följd av det i propositionen lämnade förslaget om omorganisation av AMV. Enligt förslaget skall bestämmelser i registerlagen i stället för AMS och länsarbetsnämnderna avse Arbetsförmedlingen. I det följande hänför vi oss till regeringens förslag och använder därför begreppet Arbetsförmedlingen.

I 5 § lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten föreskrivs för vilka sekundära ändamål som Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter. Av bestämmelsen framgår att myndigheten får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs för viss verksamhet inom Försäkringskassan, CSN, arbetslöshetskassorna, Skatteverket och IAF. Enligt 6 § meddelar regeringen, eller den

myndighet regeringen bestämmer, föreskrifter om begränsningar av ändamålen i 4 § samt om begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas för ett visst ändamål.

För att Arbetsförmedlingen skall kunna lämna ut uppgifter som behövs inom KFM:s verksamhet med utmätning behöver bestämmelsen i 5 § nämnda lag kompletteras med ett ändamål för behandlingen som avser KFM:s verksamhet. Vi föreslår därför att det i 5 § 4 föreskrivs att Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs i KFM:s verksamhet som underlag för bedömning enligt 4 kap. UB i vad mån gäldenär har utmättningsbar egendom.

När det gäller eventuella författningsändringar i förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår av 6 och 7 §§ denna förordning vilka personuppgifter som får behandlas för ändamål som avses i 5 § lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Det skall nämnas att lagstiftaren, i samband med tillkomsten av sistnämnda lag, gjorde den bedömningen att det beträffande behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inte erfordras någon särskild reglering i lag av uppgiftslämnande på medium för automatiserad behandling till myndigheter (prop. 2001/02:144 s. 38 f.) I lagen regleras således enbart när utlämnande till enskilda får ske på medium för automatiserad behandling, 13 § första stycket. Enligt 13 § andra stycket meddelar dock regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreskrifter om vilka personuppgifter som får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till såväl myndigheter som enskilda.

Mot bakgrund av det nu anförda bedömer vi att det i förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bör tas in dels en bestämmelse avseende vilka personuppgifter som får behandlas för det sekundära ändamål som vi föreslår för KFM:s verksamhet, dels en bestämmelse om vilka uppgifter som får lämnas ut elektroniskt till KFM.

Bestämmelsen om vilka personuppgifter som får behandlas för det sekundära ändamål som vi föreslår för KFM:s verksamhet bör tas in i en ny paragraf, 7 a §, i förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I en annan ny paragraf, 13 a §, bör anges att personuppgifter som får behandlas enligt 7 a § får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till KFM.

Med hänsyn till den nya paragrafen, 7 a §, i förordningen och till ytterligare en ny paragraf som vi föreslår i samma förordning (se avsnitt 15.9.8), 7 b §, bör 8 § första stycket i förordningen ändras så att även de personuppgifter som får behandlas enligt 7 a och 7 b §§ får avskiljas för behandling i en arbetsmarknadspolitisk databas för de ändamål som avses i 4 § 3 och 4 lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, dvs. om det behövs för planering, metodutveckling, tillsyn, uppföljning, resultatredovisning och utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten eller för framställning av aidentifierad statistik.

14.7 Direktåtkomst

Förslag: KFM får ha direktåtkomst till uppgifter i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet.

Direktåtkomsten får endast förekomma för de ändamål som uppställts för behandling av personuppgifter i Arbetsförmedlingens verksamhet.

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomsten får omfatta.

14.7.1 Bör direktåtkomst medges?

KFM har angett att det är angeläget för myndigheten att de nu aktuella elektroniska informationsutbytena med arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen kan ske snabbt samt att de innehåller relevanta och aktuella uppgifter. Enligt KFM är det av mindre betydelse om informationsutbytena sker genom direktåtkomst eller genom ett ”snabbt förfrågningsförfarande”.

När det gäller frågan om KFM bör ha möjlighet att genom direktåtkomst få tillgång till de aktuella uppgifterna hänvisar vi till de överväganden vi redovisat i avsnitt 8. Vi anser således att de skäl som talar för direktåtkomst i dessa fall uppväger det eventuella integritetsintrång sådan åtkomst kan anses innebära. Vi vill särskilt nämna att det genom direktåtkomst skapas förutsättningar för att ytterligare effektivisera ärendehantering hos KFM men även hanteringen hos arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen med att lämna ut de uppgifter som KFM efterfrågar. Vad gäller integritetsaspekterna finns vidare anledning att poängtera att de

uppgifter som vi föreslår skall omfattas av ett elektroniskt informationsutbytet inte kan anses särskilt integritetskänsliga och att uppgifterna i KFM:s verksamhet kommer att omfattas av en sekretess som gäller med ett omvänt skaderekvisit, dvs. med presumtion för sekretess.

Det kan här till sist tilläggas att det förhållandet att det skapas rättsliga förutsättningar för ett informationsutbyte genom direktåtkomst inte innebär att berörda myndigheter är skyldiga att använda denna metod för uppgiftsutlämnandet. Som vi tidigare angett måste förutsättas att myndigheterna även när det gäller rutinmässigt informationsutlämnande till andra aktörer väljer det mest effektiva sättet för informationsöverföringen. I det sammanhanget skall även beaktas att dagens teknik medger andra metoder än direktåtkomst för snabb informationsöverföring.

14.7.2 Författningsreglering

Vi lämnar inte förslag till reglering av behandlingen av personuppgifter i arbetslöshetskassornas verksamhet eftersom behandlingen av personuppgifter där inte regleras av särskild lag eller förordning.

När det gäller uppgifter hos Arbetsförmedlingen föreslår vi att KFM får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas. Detta bör regleras genom ett tillägg i 12 § lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Vi föreslår att de uppgifter som får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till KFM får lämnas ut genom direktåtkomst till samma myndighet. Ett tillägg med denna innebörd bör tas in i förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

15 Utökat elektroniskt informationsutbyte med socialnämnder som mottagare av uppgifter

Enligt utredningsdirektiven skall vi överväga om det är lämpligt att vissa utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten införs mellan kommuner och CSN, Skatteverket, arbetslöshetskassorna samt kommuner emellan i ärenden om ekonomiskt bistånd enligt SoL.

Vi har därutöver, av skäl som vi återkommer till i avsnitt 15.8 och 15.10, funnit anledning att överväga utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten mellan kommuner och AMV (som vi redovisat i avsnitt 1.6 kommer vi i fråga om våra förslag att använda begreppet Arbetsförmedlingen för denna myndighet) respektive Försäkringskassan i samma typ av ärenden.

De informationsutbyten som vi diskuterar i det följande avser, även när vi inte nämner detta särskilt, enbart informationsutbyten av betydelse för kommunernas verksamhet med ärenden om ekonomiskt bistånd. I fortsättningen kommer vi vidare att i stället för kommuner använda begreppet socialnämnder för den myndighet som står som mottagare av uppgifterna i de aktuella informationsutbytena.

Avsnittet inleds med en beskrivning av kartläggningsarbetet i denna del. Det fortsätter med en allmän presentation av socialnämndernas verksamhet med ärenden om ekonomiskt bistånd, deras behov av uppgifter från andra myndigheter i denna verksamhet samt av det pågående elektroniska informationsutbytet med Försäkringskassan i biståndsärenden. Vi går därefter närmare in på socialnämndernas önskemål om utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten med CSN, Skatteverket, arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingen och Skatteverket samt redovisar våra överväganden gemensamt för dessa. I de därpå följande delavsnitten behandlar vi frågan om samt presenterar våra bedömningar beträffande ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan

socialnämnderna och Försäkringskassan respektive socialnämnder i andra kommuner och motsvarande nämnder i samma kommun.

15.1 Kartläggning och underlag

Sverige har i dag 290 kommuner. Det stora antalet kommuner har inneburit svårigheter när det gäller att utreda socialnämndernas behov av och önskemål i fråga om utökade elektroniska informationsutbyten med andra myndigheter.

Det förefaller i dag inte finnas någon samlad överblick eller kunskap om hur handläggningen av ärenden om ekonomiskt bistånd går till i landets kommuner eller hur den tekniska prestandan ser ut vad gäller denna verksamhet i de olika kommunerna. SKL har med hänvisning till detta inte kunnat bidra med närmare underlag till utredningen. SKL har förklarat att alla kommuner är olika och har olika förutsättningar. Bland de olikheter som SKL hänvisat till kan nämnas kommunernas storlek, hur mycket av arbetet som är databaserat, hur väl datasäkerheten är utvecklad, vilket arbetssätt socialnämnderna tillämpar och vilken utrustning som finns. Enligt SKL skulle det krävas en omfattande utredning för att kunna besvara de frågor som vi har ställt.

Beträffande de delar av vårt uppdrag som berör socialnämnderna har det inte varit möjligt att göra en mer omfattande kartläggning bland landets samtliga kommuner. Det underlag som ligger till grund för våra överväganden och förslag har vi framför allt inhämtat från företrädare för socialförvaltningar i Stockholms, Göteborgs, Vara, Uddevalla och Botkyrka kommuner.

Vår kartläggning bekräftar det som SKL har uttalat i fråga om olika förhållanden och arbetssätt i kommunerna och därmed för socialnämnderna. Dessa skillnader innebär i sin tur att behovet av ett elektroniskt informationsutbyte med andra myndigheter i ärenden om ekonomiskt bistånd är mindre angeläget för socialnämnder i vissa kommuner samt att de enskilda uppgifter som socialnämnderna efterfrågar från andra myndigheter varierar mellan socialnämnder i olika kommuner. Vi kan dock konstatera att företrädarna för socialförvaltningarna i de kommuner som vi har haft kontakt med i huvudsak har haft samma uppfattning i fråga om socialnämndernas behov av utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte med nu aktuella aktörer samt i fråga om vilka uppgifter som nämnderna har behov av att inhämta från andra

verksamheter. Vi bedömer därför att det underlag som vi har inhämtat ger en god bild av vilka uppgifter socialnämnder i allmänhet efterfrågar från nu aktuella myndigheter samt i fråga om socialnämndernas behov av utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte med dessa aktörer.

Angående beskrivning av datasystem och automatiserad uppgiftsbehandling hos socialnämnderna hänvisas till avsnitt 4.7.

15.2 Allmänt om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen och handläggningen av ärenden om sådant bistånd

Bestämmelser om ekonomiskt bistånd och handläggningen av ärenden om sådant bistånd finns främst i SoL och i socialtjänstförordningen (2001:937).

Det ekonomiska bistånd som hanteras av socialnämnderna kan avse försörjningen (försörjningsstöd) eller livsföringen i övrigt. Biståndet är subsidiärt till andra ekonomiska förmåner, exempelvis från socialförsäkringen, och utgår endast om den enskildes behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå (4 kap. 1 § SoL). Som utgångspunkt för denna bedömning finns en riksnorm som beslutas av regeringen.

SoL är en ramlag. Begreppet skälig levnadsnivå definieras inte närmare i lagtexten eller i lagens förarbeten. Rätten till ekonomiskt bistånd bygger ytterst på en individuell behovsprövning. I enlighet med detta saknar författningarna på området närmare bestämmelser om grunderna för socialnämndens prövning av den enskildes rätt till bistånd eller för beräkningen av biståndsbeloppet. Socialnämnderna har därför en stor frihet att utforma verksamheten och biståndet utifrån skiftande lokala förutsättningar och behov. Detta medför att det förekommer vissa skillnader mellan olika kommuner när det gäller socialnämndernas handläggning och prövning av ärenden om ekonomiskt bistånd.

Ett ärende om ekonomiskt bistånd initieras genom att den enskilde ansöker om det hos socialnämnden.

Det finns inga bestämmelser i författning om uppgifts- eller anmälningskyldighet för den enskilde i ett ärende om ekonomiskt bistånd. Enligt 9 kap. 1 § SoL kan dock socialnämnden återkräva utbetalt bistånd om sökanden genom oriktiga uppgifter eller

genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att bistånd lämnats obehörigen eller med för högt belopp. Återbetalningsskyldighet kan också följa om en felaktig utbetalning skett av annan orsak och förmånstagaren skäligen borde ha insett det.

Den som kontaktar socialnämnden för ekonomiskt bistånd bokas normalt in för ett möte med handläggare vid nämnden. Inför mötet får sökanden vanligtvis skriftlig information om förutsättningarna för ekonomiskt bistånd och om själva handläggningsförfarandet samt en ansökningsblankett. SoL ställer inga krav på att en ansökan skall vara skriftlig. Som huvudregel görs dock ansökan på en särskild blankett. Det finns ingen enhetlig rikstäckande ansökningsblankett för ekonomiskt bistånd. Blanketterna ser olika ut i olika kommuner. I samband med sin ansökan får sökanden visa upp handlingar till styrkande av de uppgifter han eller hon lämnar. Det handlar t.ex. om hyreskontrakt och lönebesked. I många kommuner tycks sökanden vid nybesök även få uppvisa exempelvis kopia av sin självdeklaration och kontoutdrag från bank. Om den person som söker bistånd är gift eller sambo är huvudprincipen att maken eller sambon skall vara medsökande till biståndet.

Såväl ansökan som beslut om ekonomiskt bistånd omfattar vanligtvis en månad. Vid en ansökan om fortsatt ekonomiskt bistånd kan förfarandet vara förenklat. Då behöver sökanden inte göra något personligt besök. Det torde vara regel att sökanden i samband med sin ansökan antingen direkt på ansökningsblanketten eller i en separat handling medger att socialnämnden för kontroll av lämnade uppgifter inhämtar uppgifter från exempelvis andra myndigheter och organ.

I samband med en ansökan om ekonomiskt bistånd gör socialnämnden normalt vissa manuella kontroller. De uppgifter som sökanden har lämnat kontrolleras företrädesvis mot folkbokföringen, bolagsregister, fordonsregister, Försäkringskassan, arbetslöshetskassa och Skatteverket. För dessa kontroller krävs dock att sökanden samtycker. Om sådant medgivande inte lämnas, kan sökanden välja att inte fullfölja ansökan eller att få den avgjord på de uppgifter som finns. Om självdeklaration inte lämnats in tidigare och ett ärende pågår en längre tid, begär socialnämnden som regel in deklARATIONEN för att kontrollera tidigare lämnade uppgifter om inkomst m.m.

15.3 Allmänt om uppgiftsbehovet

Under år 2005 utbetalades knappt 8,6 miljarder kr i ekonomiskt bistånd, inklusive introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar som tagits emot i kommunen. Det var en minskning med knappt två procent jämfört med år 2004. Under år 2005 fick knappt 225 000 hushåll bestående av drygt 400 000 individer ekonomiskt bistånd någon gång under året. Under år 2006 uppgick utbetalningarna till praktiskt taget oförändrat belopp. (Socialstyrelsen, Statistik. Socialtjänst 2007:1. Ekonomiskt bistånd kvartal 1–4, år 2006 och Statistik. Socialtjänst 2006:7. Ekonomiskt bistånd årsstatistik år 2005).

Som vi tidigare angett utgår ekonomiskt bistånd endast när andra möjligheter till försörjning saknas. Av 4 kap. 1 § SoL framgår således att det endast är den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt som har rätt till bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Av detta följer att den biståndssökande är skyldig att efter förmåga bidra till sin egen försörjning. Huvudprincipen är att han eller hon måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står till buds för att försörja sig själv. Vid ärendeprövningen gör därför socialnämnderna en bedömning av om den enskilde kan tillgodose sitt behov genom egna tillgångar. Utgångspunkten är att kontanter, bankmedel och andra tillgångar som den enskilde förfogar över och som är lätt realiserbara, t.ex. aktier och obligationer, skall beaktas vid prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd.

SoL och socialtjänstförordningen saknar närmare bestämmelser om hur socialnämnderna skall göra sin bedömning av den enskildes behov av ekonomiskt bistånd. Det finns emellertid en omfattande domstolspraxis på området, ur vilken socialnämnderna kan hämta stöd för sina bedömningar. Till stöd för en enhetlig rättstillämpning har Socialstyrelsen vidare meddelat allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5). De allmänna råden är inte rättsligt bindande utan är generella rekommendationer om hur bestämmelserna om ekonomiskt bistånd i SoL skall tillämpas. För att underlätta den praktiska tillämpningen av SoL har Socialstyrelsen dessutom gett ut publikationen *Ekonomiskt bistånd. Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten*. De principer som socialnämnderna tillämpar vid biståndsbedömningen har således sin grund i uttalanden i förarbeten, den

omfattande domstolspraxis som finns på området samt i allmänna råd m.m. från Socialstyrelsen.

Av uttalanden i förarbeten (prop. 2000/01:80 s. 94) framgår att innan rätt till ekonomiskt bistånd föreligger är den enskilde i regel skyldig att söka andra former av bidrag som denne kan ha rätt till, såsom bostadsbidrag, studiebidrag och arbetslöshetsersättning.

Vid biståndsbedömningen skall socialnämnden inte bara ta hänsyn till den enskildes egna inkomster och tillgångar. Även andra personers inkomster och tillgångar kan påverka rätten till ekonomiskt bistånd och beloppets storlek. Således beaktar socialnämnden om den enskilde lever i hushållsgemenskap med andra personer. Utgångspunkten är att behovsprövningen baseras på hushållets samtliga faktiska inkomster. Detta innebär att makars, registrerade partners och som regel även sambors inkomster räknas som gemensamma vid prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Som medlemmar i hushållet räknas i normalfallet även barn och ungdomar t.o.m. 20 år som föräldrarna är underhållsskyldiga för. I viss utsträckning beaktar socialnämnden även barnens och ungdomarnas egna inkomster. Barn är visserligen aldrig försörjnings-skyldiga gentemot sina föräldrar och barns inkomster kan inte användas till föräldrarnas försörjning eller utgifter i övrigt. Ett barns egna inkomster kan emellertid vara av betydelse vid socialnämndens biståndsbedömning eftersom det kan påverka föräldrarnas rätt till ekonomiskt bistånd för barnet i fråga.

Som huvudregel beräknar socialnämnden ekonomiskt bistånd utifrån de inkomster hushållet hade kalendermånaden före den månad som beräkningen avser. Inkomster som hushållet har fått tidigare bör vanligtvis inte påverka beräkningen, om de inte var mycket höga eller avsedda för en viss längre tidsperiod, t.ex. ett avgångsvederlag. I vissa fall kan emellertid socialnämnden ställa större krav på att den enskilde planerar sin ekonomi och därför även beakta inkomster som hushållet fått tidigare månader. Detta kan bland annat bli aktuellt när fråga är om personer som endast tillfälligt försörjer sig själv mellan biståndsperioder och således bör ha god kännedom om kommunens normer och regler för ekonomiskt bistånd.

En socialnämnd har behov av att få uppgifter från andra myndigheter och organ för att kunna kontrollera att inlämnade uppgifter om den enskildes ekonomiska situation är riktiga och således för att bedöma rätten till och storleken av ekonomiskt bistånd.

15.4 Nuvarande elektroniska informationsutbyte med Försäkringskassan

Vid handläggningen av ärenden om ekonomiskt bistånd har socialnämnder för närvarande ett elektroniskt informationsutbyte med Försäkringskassan.

Bestämmelser som reglerar socialnämndernas informationsutbyte med Försäkringskassan återfinns i flera författningar.

Av 11 kap. 11 § SoL framgår således att socialnämnden har rätt att av Försäkringskassan eller arbetslöshetskassorna få uppgifter om ekonomisk hjälp som har lämnats till enskilda som har ärenden hos nämnden.

Försäkringskassans uppgiftsskyldighet i förhållande till socialnämnden regleras vidare i 3 § förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter till andra myndigheter. Av denna bestämmelse följer att Försäkringskassan på begäran skall lämna uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser till bl.a. Skatteverket, socialnämnd och studiestödsmyndighet.

Det nu aktuella informationsutbytet har stöd i 8 § andra stycket 1 SofdL. Där föreskrivs att Försäkringskassan får behandla personuppgifter för att tillhandahålla information utanför den egna myndigheten på grund av sådan bestämmelse om skyldighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter som avses i 14 kap. 1 § andra meningen SekrL, dvs. om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Av 21 § SofdL följer vidare att personuppgifter i den s.k. socialförsäkringsdatabasen får lämnas ut på medium för automatiserad behandling om det behövs för något av de ändamål som anges i 8 §.

Det elektroniska informationsutbytet med Försäkringskassan sker via Försäkringskassans s.k. KOMINFO-rutin. Sedan den 1 januari 2005 lämnar Försäkringskassan uppgifter via denna rutin kostnadsfritt. Information hämtas ur olika register hos Försäkringskassan avseende ett stort antal förmåner, däribland arbetsskadelivränta, ålderspension, efterlevandepension, bostadstillägg samt sjuk- och aktivitetsersättning.

Det elektroniska informationsutbytet mellan olika socialnämnder och Försäkringskassan fungerar på så sätt att den aktuella kommunen skickar en frågefil till Försäkringskassan. Kassan återänder därefter en svarsfil med de uppgifter som den aktuella kom-

munen har efterfrågat. Fråge- och svarsfiler överförs via Internet. Försäkringskassan gör svarsfilen tillgänglig för hämtning dagen efter det att förfrågan har gjorts hos Försäkringskassan. För de kommuner som använder datasystem från externa systemleverantörer är det vanligen systemleverantören som förmedlar fråge- respektive svarsfilerna mellan kommunen och Försäkringskassan.

Informationsutbytet mellan socialnämnder och Försäkringskassan innebär i praktiken att handläggare vid nämnderna via sin dator kan beställa uppgifter om en person från Försäkringskassan. Den frågepost som skickas från en socialnämnd till Försäkringskassan innehåller bl.a. information om vilken person, vilken period (månad) och vilka förmåner frågan avser. En frågepost kan, utom såvitt gäller bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar, endast skapas för en person för en viss månad. Vill handläggaren vid socialnämnden fråga för flera månader för en person, måste han eller hon skapa en frågepost för varje månad.

I korthet innehåller Försäkringskassans svarspost uppgifter om utbetalningar som Försäkringskassan har gjort till efterfrågad person såvitt avser de förmåner och den månad som frågan avser. Försäkringskassan lämnar bl.a. uppgift om vilket belopp som har utbetalats och utbetalningsdatum.

Såvitt framkommit under vårt arbete fungerar det elektroniska informationsutbytet mellan socialnämnder och Försäkringskassan bra. Några företrädare för socialtjänsten har emellertid framfört att det skulle fungera ännu bättre med direktåtkomst. Det skulle bidra till en snabbare och mer effektiv handläggning samt till att handläggarna ständigt skulle ha tillgång till aktuella uppgifter.

15.5 Utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte med Centrala studiestödsnämnden

15.5.1 Studiestöd m.m.

CSN administrerar det svenska studiestödet, dvs. lån och bidrag för studier. Studiestöd regleras främst i studiestödslagen (1999:1395) och i studiestödsförordningen (2000:655).

Studiestöd lämnas främst för studier i Sverige men kan också betalas ut för utlandsstudier. De ekonomiska förmånerna inom studiestödet är studiehjälp och studiemedel. Studiehjälp omfattar framför allt studiebidrag, som utges till bl.a. gymnasieelever mellan

16 och 20 år. Studiehjälp består även av inackorderingstillägg och extra tillägg. Studiebidrag för studier i Sverige behöver de studerande inte ansöka om utan det är ett generellt bidrag som utbetalas till samtliga ungdomar som studerar på gymnasienivå. Läroanstalterna skickar uppgifter till CSN om vilka elever som deltar i deras undervisning och utbetalning sker utifrån dessa uppgifter. Studiebidrag för studier utomlands, inackorderingstillägg och extra tillägg utbetalas efter ansökan.

Studiemedel består av studiebidrag och studielån. Under vissa förutsättningar kan studerande utöver sedvanliga studiemedelsbelopp även få studiebidrag i form av tilläggsbidrag eller studielån i form av tilläggs lån.

Studiemedel får bl.a. lämnas till studerande mellan 20 och 54 år som studerar inom vuxenutbildningen eller motsvarande samt till studerande upp till 54 år vid universitet och högskolor.

CSN administrerar även hemutrustningslån enligt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Den hemutrustning som avses är exempelvis möbler och husgeråd. Hemutrustningslån har ingen koppling till studier.

CSN hanterar därutöver några mindre stödformer. Vi går inte närmare in på dessa eftersom de saknar intresse för vårt arbete.

15.5.2 Nuvarande informationsutbyte

Det finns för närvarande inget elektroniskt informationsutbyte mellan CSN och socialnämnder. När handläggare vid socialnämnderna kontrollerar en sökandes uppgifter mot uppgifter från CSN inhämtas uppgifter från CSN vanligtvis per telefon men även exempelvis via telefax.

Såvitt framkommit under vårt arbete har handläggarna vid socialnämnderna många gånger svårt att per telefon komma fram till CSN. Vid telefonkontakt med CSN är handläggarna vid socialnämnderna hänvisade till samma telefonnummer som allmänheten. De har uppgett att det därför inte är ovanligt att de hamnar i allmänna telefonköer med långa väntetider. Den allmänna uppfattningen bland socialnämndernas handläggare tycks vara att det är en omständlig och tidskrävande procedur att inhämta uppgifter från CSN.

Det har framförts att det som tar mest tid vid handläggningen av ärenden om ekonomiskt bistånd är det administrativa arbetet, däribland arbetet med att kontrollera sökandens uppgifter mot andra källor. Detta framgick även av en kartläggning som gjordes inför projektet Förnyat ekonomiskt bistånd, som drivs inom ramen för Sambruk (Sambruk är en ideell förening där bl.a. alla Sveriges kommuner och landsting erbjuds att bli medlemmar. Föreningen har som vision att skapa en gemensam grund för att kunna utveckla kommunala e-tjänster.).

15.5.3 Allmänt om behovet av elektroniskt informationsutbyte

Socialnämndernas behov av uppgifter från CSN har företrädesvis sin grund i att vuxna studerande endast i undantagsfall anses vara berättigade till ekonomiskt bistånd för sin försörjning. Som regel bör vuxna studerande ha sin försörjning genom studiestöd. Principen är emellertid att det inte kan krävas att studiestöd skall räcka under en längre tid än den som angivits av utbetalande myndighet, dvs. såvitt nu är av intresse av CSN. En vuxen studerande kan således vara berättigad till ekonomiskt bistånd t.ex. efter terminens slut. Vuxna studerande kan även vara berättigade till ekonomiskt bistånd om studierna är nödvändiga för de skall få ett arbete som de kan försörja sig på. I de fall bistånd kan utgå till studerande kan eventuella utbetalningar från CSN påverka biståndsbedömningen på grund av att utbetalningarna skall räknas som inkomst vid denna bedömning.

Med hänsyn till det stora antalet kommuner är det givet att behovet av ett elektroniskt informationsutbyte med CSN i ärenden om ekonomiskt bistånd varierar mellan socialnämnder i olika kommuner. Det finns såväl socialnämnder där det överhuvudtaget är ovanligt att handläggarna behöver kontakta CSN som nämnder där kontakterna med CSN är mycket omfattande. Skillnader förekommer också när det gäller vilka enskilda uppgifter socialnämnder i olika kommuner efterfrågar från CSN. Såvitt vi kan bedöma torde skillnaderna bl.a. bero på storleken på och befolkningsstrukturen i kommunen samt på att det finns skillnader i socialnämndernas sätt att handlägga ärenden om ekonomiskt bistånd.

15.5.4 Efterfrågade uppgifter

Vår kartläggning visar att de uppgifter om sökanden, förutom identifieringsuppgifter, som socialnämnder i allmänhet anser att det finns behov av att få från CSN i ärende om ekonomiskt bistånd är följande:

- att sökanden är antagen till utbildning som ger rätt till studiestöd enligt studiestödslagen
- att en ansökan om studiestöd eller hemutrustningslån har lämnats in
- vilken form av studiestöd som har sökts respektive beviljats
- för vilken tidsperiod studiestöd har sökts, beviljats respektive utbetalats
- om omfattningen av studiestöd i form av studiemedel
- med vilket belopp studiestöd har beviljats eller betalats ut fördelat på form av stöd
- med vilket belopp hemutrustningslån har beviljats eller betalats ut
- utbetalningsdatum
- uppgift om beviljat eller utbetalt studiestöd i form av studiemedel avser studier på grundskolenivå.

Uppgift om att en person är antagen till utbildning som ger rätt till studiestöd enligt studiestödslagen

Uppgiften från CSN om att en person är antagen till utbildning som ger rätt till studiestöd innebär enligt socialnämnderna att de kan få en indikation på att en person kan komma att få inkomster från studiestödet. Sådana inkomster är av betydelse vid prövning av ärenden om ekonomiskt bistånd.

De uppgifter som CSN har om att en person är antagen till utbildning som ger rätt till studiestöd är andrahandsuppgifter. Ursprungligen kommer uppgifterna från läroanstalterna.

I 6 kap. 6 § studiestödslagen anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om en läroanstalts skyldighet att till CSN lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Enligt 6 kap. 9 § studiestödsförordningen skall en läroanstalt lämna uppgift till CSN, om en studerande som har studiehjälp har övergått till en annan läroanstalt eller

avbrutit sina studier. Om CSN begär det skall en läroanstalt också i övrigt till nämnden lämna uppgifter om en studerande som har tagits in i utbildning som ger rätt till studiehjälp. CSN får meddela närmare föreskrifter om läroanstalters uppgiftsskyldighet enligt första och andra styckena. CSN har meddelat sådana föreskrifter beträffande studiehjälp (9 kap. 1–5 §§ CSNFS 2001:6). Enligt 6 kap. 10 § studiestödsförordningen skall, om CSN begär det, en läroanstalt till nämnden lämna uppgift om tid och omfattning för utbildningar vid läroanstalten som ger rätt till studiemedel. Om CSN begär det, skall läroanstalten för en studerande som har ansökt om eller beviljats studiemedel till nämnden lämna uppgift om utbildning, studietid, studiernas omfattning, studieaktivitet och studieresultat. CSN får meddela närmare föreskrifter om läroanstaltens uppgiftsskyldighet i dessa delar. CSN har inte meddelat några sådana föreskrifter.

Det har upplysts att CSN från sommaren 2007 inte längre kommer att få uppgifter från läroanstalter om antagningar vad avser studiehjälp. Läroanstalterna kommer i stället att lämna uppgifter tidigast den första dagen som eleven studerar. Vad avser studiemedel har CSN tillgång till antagningsuppgifter för de personer som studerar vid universitet eller högskola om de har meddelat läroanstalten att de har för avsikt att söka studiemedel. CSN får däremot för samtliga studerande på denna nivå uppgifter om registrering. Från komvux och folkhögskolor får CSN vad avser studiemedel antagningsuppgifter avseende samtliga studerande.

Uppgift om att en ansökan om studiestöd eller hemutrustningslån har lämnats in

Genom tillgång till uppgifter om att en ansökan om studiestöd eller hemutrustningslån har lämnats in kan socialnämnderna få indikationer på att enskilda kan komma att få inkomster från annat håll. Det kan bli aktuellt att bevilja ekonomiskt bistånd som förskott på ersättning, vilket innebär att socialnämnderna kan återkräva biståndet (se 9 kap. 2 § SoL). För socialnämndernas prövning av biståndsärenden är det även av betydelse att få uppgifter om sökande som kan vara berättigade till studiestöd eller hemutrustningslån också har ansökt om sådana stöd. Detta följer av att en förutsättning för rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. SoL är att den

enskildes behov inte kan tillgodoses på annat sätt än genom sådant bistånd.

Det kan nämnas att det av 23 § 2 förordningen (1997:835) om arbetslöshetsersättning framgår att CSN till en sökandes arbetslöshetskassa skall lämna uppgift om att en ansökan om studiestöd har lämnats in.

Uppgift om vilken form av studiestöd som har sökts respektive beviljats

Som vi redogjort för i avsnitt 15.5.1 är de ekonomiska förmånerna inom studiestödet studiehjälp och studiemedel. Studiehjälp och studiemedel består i sin tur av olika stödformer. Bland dessa betalas en del stödformer ut generellt till vissa studerande medan andra utgår först efter ansökan.

Uppgifter om vilken form av studiestöd samt om vilken form av studiehjälp eller studiemedel som har sökts eller beviljats är av betydelse för socialnämndernas bedömning av om den enskildes behov kan tillgodoses på annat sätt än genom ekonomiskt bistånd och därmed för rätten till sådant bistånd. Genom att få tillgång till de aktuella uppgifter får socialnämnderna en möjlighet att på ett enkelt sätt kontrollera att studerande, som ansöker om ekonomiskt bistånd, har använt sig av alla de övriga möjligheter som står honom eller henne till buds för att klara försörjningen. Det handlar t.ex. om att kontrollera att studerande i förekommande fall ansöker om studiemedel i form av såväl studielån som studiebidrag.

Uppgift om för vilken tidsperiod studiestöd har sökts, beviljats respektive utbetalats

Socialnämndernas behov av dessa uppgifter är hänförligt till principen att det inte kan krävas att studiestöd skall räcka under längre tid än den som anges av CSN (se avsnitt 15.5.3). Uppgifterna har således betydelse för bedömningen av om rätt till ekonomiskt bistånd föreligger.

Det kan nämnas att CSN enligt 23 § 3 förordningen om arbetslöshetsersättning lämnar uppgifter om för vilken tidsperiod studiestöd har sökts och beviljats till en sökandes arbetslöshetskassa.

Uppgift om omfattningen av studiestöd i form av studiemedel

Socialnämndernas behov av uppgift om omfattningen av studiestöd synes begränsat till studiestöd i form av studiemedel. Motsvarande behov finns således, såvitt vi kan bedöma, inte beträffande studiestöd i form av studiehjälp.

Med uppgift om omfattningen av studiestöd i form av studiemedel avses uppgift om studiemedel utgår för hel- eller deltidsstudier, dvs. med fullt eller med begränsat belopp beroende på studietakt.

Socialnämnderna har framför allt behov av denna uppgift för bedömningen av om en person kan tillgodose sina behov på annat sätt än genom ekonomiskt bistånd, t.ex. genom att ansöka om studiemedel av en högre omfattning. Även i detta fall handlar det om att kunna kontrollera att sökandena gör vad som ankommer på dem för att bidra till sin egen försörjning.

Uppgift om omfattningen av studiestödet är en uppgift som CSN enligt 23 § 5 förordningen om arbetslöshetsersättning inom nuvarande informationsutbyte är skyldig att lämna till en sökandes arbetslöshetskassa.

Uppgift om med vilket belopp studiestöd har beviljats eller betalats ut fördelat på form av stöd samt uppgift om med vilket belopp hemutrustningslån har beviljats eller betalats ut

Uppgifter om beviljade och utbetalda belopp från andra verksamheter är av direkt betydelse för socialnämndernas bedömning av den enskildes rätt till ekonomiskt bistånd samt för att i det enskilda fallet beräkna eventuellt bistånd. Vår kartläggning tyder på att dessa uppgifter hör till dem som det är mest angeläget för socialnämnderna att få från CSN.

Uppgift om utbetalningsdatum

Även uppgift om datum för utbetalning av studiestöd eller hemutrustningslån är av särskild betydelse för socialnämndernas prövning av ärenden om ekonomiskt bistånd. Härigenom kan socialnämnderna bedöma om utbetalningarna skall beaktas vid prövningen av den aktuella biståndsansökan.

Uppgift om beviljat eller utbetalt studiestöd i form av studiemedel avser studier på grundskolenivå

I enlighet med vad vi tidigare angett (avsnitt 15.5.3) är utgångspunkten vid bedömningen av om rätt till ekonomiskt bistånd föreligger att vuxna studerande skall klara sin försörjning genom studiestöd. Vuxna studerande kan dock vara berättigade till ekonomiskt bistånd om studierna är nödvändiga för att de skall få ett arbete som de kan försörja sig på. Om den enskilde studerar på grundskolenivå finns det därför större möjligheter för socialnämnderna att godta att den enskilde studerar under tid som ekonomiskt bistånd utgår. Är det däremot fråga om gymnasie- eller högskolestudier är huvudprincipen att bistånd inte beviljas. Ifrågavarande uppgifter är därför av betydelse vid socialnämndernas bedömning.

15.5.5 Överväganden i fråga om efterfrågade uppgifter

De uppgifter som CSN har om att personer är antagna till utbildning som ger rätt till studiestöd enligt studiestödslagen är uppgifter som läroanstalterna har lämnat till CSN. Läroanstalterna är alltså källan till uppgifterna och det är därmed från dem som uppgifterna i förekommande fall bör inhämtas. Vår kartläggning ger emellertid inte stöd för att socialnämndernas behov av de aktuella uppgifterna är angeläget. Exempelvis är det enbart en av de kommuner som vi har haft direkt kontakt med som har förklarat sig ha behov av uppgifterna. Vi har därför inte funnit skäl att nu föreslå en skyldighet för CSN eller annat organ att lämna ut uppgifter om antagning eller liknande till socialnämnderna.

Såvitt avser de övriga uppgifter vi har redogjort för i avsnitt 15.5.4 är vår uppfattning att de är av sådan betydelse för socialnämnderna i ärenden om ekonomiskt bistånd att de bör ingå i ett eventuellt elektroniskt informationsutbyte mellan CSN och socialnämnderna.

I avsnitt 15.9 redovisar vi våra överväganden i fråga om utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte mellan socialnämnder och CSN.

15.6 Utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte med Skatteverket

15.6.1 Nuvarande informationsutbyte

Det förekommer i dag i viss omfattning elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och kommuner. Skatteverket lämnar för närvarande till kommunerna, efter beställning och mot avgift, dels taxeringsuppgifter, dels inkomstuppgifter för beräkning av hemtjänstavgifter. En beställning kan avse en stor mängd offentliga uppgifter.

Såvitt avser taxeringsuppgifter levererar Skatteverket sådana uppgifter fr.o.m. vecka 49 taxeringsåret som svar på frågefiler som Skatteverket fått från kommunerna. Frågefilerna skickas till Skatteverket via dess webbplats med e-transport. Skatteverket levererar även sitt svar på frågefilerna via e-transport.

Även det elektroniska informationsutbyte som avser uppgifter för beräkning av hemtjänstavgifter sker genom fråge- och svarsfiler. Vanligen är det en utomstående aktör, ett IT-företag, som förmedlar fråge- och svarsfilerna mellan kommuner och Skatteverket. Skatteverket levererar svarsfilerna till respektive kommun eller IT-företag dagen efter det att myndigheten erhållit kommunernas frågefiler.

I ärenden om ekonomiskt bistånd enligt SoL finns däremot i dag inte något elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och kommunernas socialnämnder. Socialnämnderna tillgodoser i denna typ av ärenden behovet av uppgifter i första hand genom att fråga och begära in kompletteringar från sökandena. I samband med att en person för första gången ansöker om ekonomiskt bistånd får denne således normalt visa upp t.ex. sin självdeklaration jämte slutskattebesked. Vid behov, och då med samtycke från den enskilde, kontaktar handläggare vid socialnämnden Skatteverket för kontroll. Detta sker främst per telefon eller via telefax.

15.6.2 Allmänt om behovet av elektroniskt informationsutbyte

Vår kartläggning visar att Skatteverket är en av de myndigheter som socialnämnder i allmänhet anser det vara mest angeläget att få ett elektroniskt informationsutbyte med. Det nuvarande manuella informationsutbytet mellan socialnämnder och Skatteverket är tidsödande för båda myndigheterna. För de enskilda innebär detta

nackdelar bl.a. genom att handläggningstiderna vid socialnämnderna blir längre. När det gäller vilka enskilda uppgifter som socialnämnderna anser sig ha behov av att inhämta från Skatteverket via ett elektroniskt informationsutbyte har olika uppfattningar redovisats om i första hand omfattningen. Generellt sett har det ansetts vara särskilt angeläget att genom ett elektroniskt informationsutbyte kunna få tillgång till vissa uppgifter hänförliga till inkomster av kapital och till återbetalning av skatt.

15.6.3 Efterfrågade uppgifter

För att kontrollera eventuell förekomst av kapitalinkomster kräver socialnämnderna i normalfallet att sökanden, i samband med en nyansökan om ekonomiskt bistånd, uppvisar kontosammanställningar eller en ekonomisk översikt från den eller de banker som sökanden är kund hos.

Beträffande inkomster i form av återbetalning av skatt har det framhållits att det inte är ovanligt att den som ansöker om ekonomiskt bistånd av olika anledningar inte tar upp sådana inkomster i sin ansökan. Förutom att det finns personer som medvetet försöker undanhålla uppgifter om sådana inkomster förstår inte alltid den enskilde att skatteåterbetalningen skall beaktas i biståndssammanhang. Handläggare vid socialnämnder har vidare uppgett att det inte är ovanligt att sökandena tror att socialnämnderna automatiskt får sådana uppgifter från Skatteverket.

Vanligtvis kontrollerar socialnämnderna hos Skatteverket om den enskilde har rätt till återbetalning av skatt. Fråga är då om manuella kontroller, som bygger på den enskildes samtycke. Kontrollerna sker på olika sätt i olika kommuner. Det finns exempel på socialnämnder som i augusti varje år faxar över listor med personnummer på de personer som uppbär ekonomiskt bistånd till Skatteverket och frågar om dessa personer är aktuella för skatteåterbetalning. Skatteverket återsänder listorna till socialnämnderna med manuella noteringar för varje person. Det kan dröja upp till ett par månader innan Skatteverket besvarar en förfrågan från en socialnämnd. Av Skatteverkets noteringar framgår om och med vilket belopp den enskilde har "överskjutande skatt" alternativt "kvarskatt" eller om den slutliga skatten ännu inte är fastställd. I de fall den slutliga skatten inte är fastställd för en person ställer socialnämnden vanligtvis i slutet av året en ny fråga till Skatteverket. Vid

andra socialnämnder kan kontrollen ske genom att en handläggare beger sig till Skatteverkets lokaler och via en "allmänhetens terminal" tar del av offentliga uppgifter i Skatteverkets datasystem om de personer som är aktuella för bistånd. Från olika socialnämnder har framförts att det under senare tid har blivit svårare att på ett effektivt sätt kontrollera om skatteåterbetalning förekommer. Detta är en följd av att sådan återbetalning numera inte sker till samtliga berörda skattebetalare en viss månad under året utan förekommer från juni och framåt.

Även den enskildes självdeklaration jämte slutskattebesked tjänar som underlag för socialnämndernas kontroll av eventuell förekomst av kapitalinkomster och av skatt som återbetalas till den enskilde. Handläggare vid socialnämnder har för utredningen betonat att det många gånger är svårt att få tillgång till deklara-tioner eller deklarationsuppgifter via den enskilde. Många av de som ansöker om bistånd har inte deklarerat eller har inte kvar sina deklara-tioner.

15.6.4 Överväganden i fråga om efterfrågade uppgifter

Ett begränsat utökat informationsutbyte

Enligt vår mening finns det nu inte skäl att införa en mer omfattande uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot socialnämnder. Ett informationsutbyte som omfattar exempelvis hela självdeklara-tioner eller samtliga deklarationsuppgifter anser vi inte är förenligt med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Däremot finns det utifrån nu tillgängligt underlag förutsättningar att överväga ett elektroniskt informationsutbyte som tar sikte på enstaka sekretessbelagda uppgifter inom beskatt-ningsverksamheten sedan Skatteverket fattat beslut i det enskilda skatteärendet.

Att socialnämnderna efterfrågar uppgifter om inkomster av kapital och om återbetalning av skatt föranleds av behovet att kunna kontrollera huruvida den enskilde har egna tillgångar som skall beaktas vid prövningen av biståndsansökan. Även i de fall dessa uppgifter inte direkt kan läggas till grund för socialnäm-nernas prövning ger de nämnderna en indikation på att den en-skildes ekonomiska förhållanden kan behöva utredas närmare.

Såvitt vårt arbete visar kan en socialnämnds behov av uppgifter om inkomster av kapital respektive återbetalning av skatt i förekommande fall tillgodoses genom att uppgifter hänförliga till Skatteverkets beslut om den enskildes taxering lämnas ut till socialnämnden.

Uppgifter om sammanlagda intäktsposter i inkomstslaget kapital och uppgift om överskott i inkomstslaget kapital

Till inkomstslaget kapital hör exempelvis influtna räntor på banktillgodohavanden, obligationer och andra fordringar, utdelningar på aktier och andelar samt avkastningar av fastighet eller annan tillgång.

De närmare uppgifter som socialnämnder i allmänhet efterfrågar från Skatteverket beträffande inkomster av kapital, sedan beslut om den enskilde taxering är fattat, är dels uppgifter om sammanlagda intäktsposter, dels uppgifter om överskott i inkomstslaget. Det bör framhållas att dessa uppgifter avser förfluten tid samtidigt som det är förhållandena vid ansökningstillfället som är avgörande för socialnämndens prövning av den enskildes rätt till bistånd. De uppgifter som socialnämnden skulle kunna få från Skatteverket ger därmed som regel inte den vid ansökningstillfället aktuella bilden.

Med stöd av de efterfrågade uppgifterna kan emellertid socialnämnden på ett enkelt sätt få indikationer på att den enskilde kan ha eller inte har tillgångar som skall beaktas vid bistandsprövningen. Detta underlättar i sin tur nämndens bedömning av om det finns skäl att exempelvis begära kompletterande underlag från den enskilde. Vår uppfattning är därför att, trots att uppgifterna avser förfluten tid, det skulle bidra till en effektivare ärendehandläggning hos socialnämnder, bättre service till biståndstagarna och bättre kontroll av utbetalningen av ekonomiskt bistånd om uppgifterna ingick i ett elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och socialnämnder. De efterfrågade uppgifterna beträffande inkomst av kapital bör därför kunna ingå i ett eventuellt elektroniskt informationsutbyte.

Uppgifter om återbetalning skatt

Sedan den slutliga skatten har bestämts gör Skatteverket en avstämning av den skattskyldiges skattekonto, 3 kap. 6 § skattebetalningslagen (1997:483). Ett besked om den slutliga skatten och om den beräkning som föregår avstämningen av skattekontot skall skickas till den skattskyldige senast den 15 december taxeringsåret (11 kap. 14 och 15 §§ skattebetalningslagen).

Av 18 kap. 1 § skattebetalningslagen framgår att om den årliga avstämningen av skattekontot visar att det belopp som den skyldige har betalat in eller tillgodoräknats är större än den skatt som skall betalas, skall det överskjutande beloppet betalas tillbaka till den skattskyldige om inte annat följer av 7 eller 7 a §. Av 18 kap. skattebetalningslagen följer att även i vissa andra fall får återbetalning av skatt ske till den skattskyldige från skattekontot. På skatt som betalas tillbaka till den skattskyldige skall denne tillgodoföras intäktsränta enligt 19 kap. skattebetalningslagen.

Överskjutande skattebelopp som återbetalas till den enskilde och som denne förfogar över räknas jämte eventuell intäktsränta som inkomst vid en socialnämnds prövning av den enskildes rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL. Enligt vår bedömning finns det därför skäl för att uppgifter om återbetalning av skatt samt intäktsränta skall ingå i ett eventuellt elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och socialnämnder i ärenden om ekonomiskt bistånd.

Vi återkommer i avsnitt 15.9 till våra överväganden i fråga om utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte mellan socialnämnder och Skatteverket.

15.7 Utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte med arbetslöshetskassorna

15.7.1 Nuvarande informationsutbyte

Det finns för närvarande inget elektroniskt informationsutbyte mellan arbetslöshetskassorna och socialnämnder i ärenden om ekonomiskt bistånd enligt SoL. På samma sätt som gäller i förhållande till CSN inhämtar socialnämnderna uppgifter från arbetslöshetskassorna främst per telefon eller också via telefax.

15.7.2 Allmänt om behovet av elektroniskt informationsutbyte

Handläggare vid socialnämnder har angett att det är svårt att komma fram till arbetslöshetskassorna via telefon och att det förekommer att kassor har långa handläggningstider för sina ärenden. I sådana fall har den som ansöker om ekonomiskt bistånd hos socialnämnden många gånger inte något beslut från arbetslöshetskassan att bifoga sin ansökan till styrkande av de uppgifter som lämnas i ansökan. I stället är den enskilde eller socialnämnden hänvisad till att kontakta arbetslöshetskassan direkt för att få nödvändiga uppgifter om eventuella ersättningar från kassan.

I likhet med vad som gäller i förhållande till CSN ger vår kartläggning vid handen att kommunernas behov av ett elektroniskt informationsutbyte med arbetslöshetskassorna i ärenden om ekonomiskt bistånd inklusive ärenden om återkrav av sådant bistånd varierar. Även i förhållande till arbetslöshetskassorna finns det skillnader när det gäller vilka enskilda uppgifter olika kommuner efterfrågar.

De uppgifter som generellt sett är mest angelägna för socialnämnder att få från arbetslöshetskassorna i ärenden om bistånd är uppgift om eventuella utbetalningar från kassorna, vilka belopp som har utbetalats samt utbetalningsdatum. Ytterligare några uppgifter efterfrågas.

15.7.3 Efterfrågade uppgifter

Vår kartläggning visar att det, förutom identifieringsuppgifter, företrädesvis är följande uppgifter om sökandena, som socialnämnder i allmänhet anser sig ha behov av att få från arbetslöshetskassorna i ärenden om ekonomiskt bistånd enligt SoL:

- beslut om rätt till arbetslöshetsersättning
- att en ansökan om utbetalning av arbetslöshetsersättning har lämnats in
- med vilket belopp arbetslöshetsersättning har betalats ut eller skall betalas ut
- vilka kalenderveckor och antal dagar utbetalning av arbetslöshetsersättning avser
- datum för utbetalning av arbetslöshetsersättning

- beslut om avstängning från rätt till ersättning, nedsättning av ersättning eller fränkännande från rätt till ersättning under ersättningsperioden
- antal kvarstående ersättningsdagar.

Uppgift om beslut om rätt till arbetslöshetsersättning

Med uppgift om beslut om rätt till arbetslöshetsersättning avses arbetslöshetskassans beslut om att en person uppfyller kraven för arbetslöshetsersättning, vilket skall hållas isär från beslut om utbetalning av visst belopp till följd av inlämnade kassakort. Ett beslut om att en person är berättigad till arbetslöshetsersättning innebär att socialnämnden kan bevilja ekonomiskt bistånd som förskott på förmån eller ersättning och att återkrav enligt 9 kap. SoL därför kan bli aktuellt. Det bör nämnas att kassorna inte registrerar beslut om avslag på en ansökan om rätt till arbetslöshetsersättning elektroniskt. Detta beror på att kassornas datasystem OAS är ett utbetalningssystem, där endast beslut som genererar utbetalningar registreras.

Såvitt vi erfar beslutar arbetslöshetskassorna inte om den enskildes rätt till arbetslöshetsersättning förrän i samband med att den enskildes första ansökan om utbetalning av ersättning under en ersättningsperiod kommer in till kassan, dvs. i samband med att det första kassakortet avseende ersättningsperioden prövas. Det innebär att i normalfallet finns beslutet om rätt till ersättning registrerat hos kassan tidigast en dryg vecka före den första utbetalningen.

Uppgift om att en ansökan om utbetalning av arbetslöshetsersättning har lämnats in

Med denna uppgift avses att den enskilde har lämnat in kassakort till arbetslöshetskassan, dvs. inte att den enskilde har lämnat in en ”anmälan om arbetslöshet”. Uppgiften är vid handläggningen av ärenden om ekonomiskt bistånd enligt SoL främst en indikation på att den enskilde kan komma att få inkomster från annat håll. Det kan då bli aktuellt att bevilja ekonomiskt bistånd som förskott på förmån eller ersättning. Sådant bistånd får socialnämnden sedan återkräva.

Som en jämförelse kan nämnas att det av 24 § 6 förordningen om arbetslöshetsförsäkring följer att en sökandes arbetslöshetskassa till Försäkringskassan skall lämna uppgift om sökanden för en viss dag lämnat in en ansökan om ersättning.

Uppgift om med vilket belopp arbetslöshetsersättning har betalats ut eller skall betalas ut samt uppgift om utbetalningsdatum

Vår kartläggning tyder på att dessa uppgifter hör till dem som är mest angelägna för socialnämnderna att få från arbetslöshetskassorna i ärenden om ekonomiskt bistånd.

Uppgifterna behövs såväl för bedömningen av den enskildes rätt till ekonomiskt bistånd som för beräkningen av med vilket belopp eventuellt bistånd skall utgå. Även uppgifter om nära förestående utbetalningar är av betydelse.

Från IAF och SO har vi inhämtat att arbetslöshetskassorna, förutom uppgifter om gjorda utbetalningar, har möjlighet att elektroniskt lämna uppgifter om utbetalningar som infaller några dagar framåt i tiden.

Uppgift om vilka kalenderveckor och antal dagar utbetalning av arbetslöshetsersättning avser

Dessa uppgifter ger information om vilken period en utbetalning av arbetslöshetsersättning avser samt om den enskilde har erhållit ersättning för samtliga eller vissa av de dagar under perioden för vilka ersättning kan utgå. Uppgifter om att arbetslöshetsersättning inte utbetalats för samtliga dagar under ersättningsperioden innebär en impuls för socialnämnden att närmare utreda om den enskildes försörjningsbehov kan tillgodoses på annat sätt än genom ekonomiskt bistånd samt om den enskilde genom sitt eget handlande har föranlett att full ersättning inte har utgått.

Uppgift om beslut om avstängning, nedsättning eller fränkännande från rätt till arbetslöshetsersättning inom ersättningsperioden

Ett beslut av ovannämnda slag kan påverka den enskildes rätt till ekonomiskt bistånd. Om den enskildes eget agerande har medfört att denne gått miste om arbetslöshetsersättning kan socialnäm-

dens bedömning bli att han eller hon inte bidragit till sin egen försörjning. Grundprincipen är således att den som t.ex. stängs av från arbetslöshetsersättning inte skall få detta kompenserat genom ekonomiskt bistånd från socialnämnden.

Av 25 a § 12 förordningen om arbetslöshetsförsäkring framgår att en arbetslöshetskassa till en annan arbetslöshetskassa skall lämna uppgift om fattade beslut om avstängning, nedsättning eller fränkännande av arbetslöshetsersättning inom ersättningsperioden.

IAF och SO har till utredningen framfört att uppgifterna är känsliga och att uppgifterna av integritetsskäl inte bör lämnas ut utan en sekretessprövning i varje enskilt fall. IAF har angett att det bör beaktas att den aktuella typen av ärenden ofta pågår under en längre tid. Ärenden som är föremål för sanktioner av något slag omprövas eller överklagas och det kan därför inte sägas att den uppgift om utbetalt belopp som kan hämtas med direktåtkomst eller i övrigt genom elektroniskt informationsutbyte överensstämmer med det slutliga beloppet. Enligt IAF kan ett alternativ vara att socialnämnden genom särskild information om sökandens utbetalning upplyses om att lägre ersättning än normalt eller att ingen ersättning har betalats ut. Detta skulle vara en indikation på att ärendet behöver utredas ytterligare.

Uppgift om antal kvarstående ersättningsdagar

Vår kartläggning visar att socialnämnderna efterfrågar uppgifterna om antalet kvarstående ersättningsdagar med tanke på det sociala arbetet med de enskilda. När den enskildes ersättningsperiod närmar sig sitt slut ställer nämligen socialnämnderna krav på att den enskilde är aktiv och vidtar åtgärder för att klara sin försörjning. Uppgiften är även av intresse för bedömningen av vilka eventuella åtgärder socialnämnden i övrigt bör vidta, t.ex. om den enskilde skall erbjudas praktik. Uppgiften om antal kvarstående ersättningsdagar är däremot inte av betydelse för socialnämndernas beräkning och kontroll av ekonomiskt bistånd.

15.7.4 Överväganden i fråga om efterfrågade uppgifter

Vad först gäller uppgiften om antal kvarstående dagar av en ersättningsperiod med arbetslöshetsersättning är, såvitt framkommit under vårt arbete, den inte av betydelse för socialnämndens beräkning och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt SoL. Vi anser därför att det saknas skäl att denna uppgift skall ingå i ett eventuellt elektroniskt informationsutbyte mellan arbetslöshetskassor och socialnämnder.

De övriga uppgifter som vi har redovisat i föregående avsnitt är enligt vår mening av sådan betydelse för socialnämnderna i ärenden om ekonomiskt bistånd enligt SoL att de bör kunna ingå i ett eventuellt elektroniskt informationsutbyte med arbetslöshetskassorna.

Såvitt avser uppgifter om beslut om avstängning, nedsättning och fränkännande av arbetslöshetsersättning återkommer vi till frågan om dessa uppgifter av integritetsskäl inte bör lämnas ut till socialnämnderna (se avsnitt 15.9.4). Beträffande synpunkten att uppgifter om nämnda beslut kan vara osäkra till följd av att besluten t.ex. har överklagats, vill vi framhålla att vårt arbete visar att socialnämnderna efterfrågar uppgifter om besluten eftersom sådana uppgifter kan ge nämnderna indikationer på att det ytterligare bör utredas i vad mån den enskilde genom eget agerande har bidragit till att han eller hon inte har medel till sin försörjning. Detta har betydelse för bedömningen av den enskildes rätt till ekonomiskt bistånd. De efterfrågade uppgifterna skall således inte direkt eller ensamma ligga till grund för ett beslut i biståndsärendet. Det förhållandet att arbetslöshetskassans beslut om avstängning, nedsättning eller fränkännande från rätt till arbetslöshetsersättning kan komma att omprövas eller ändras efter ett överklagande anser vi därför i och för sig inte hindrar att uppgifter om sådana beslut ingår i ett elektroniskt informationsutbyte mellan kassor och socialnämnder. I sammanhanget finns dock anledning att framhålla betydelsen av att de myndigheter mellan vilka rutinmässiga elektroniska informationsutbyten upprättas, är införstådda med vilka uppgifter det är som omfattas av informationsutbytet och vad dessa uppgifter står för och hur de skall användas (se närmare avsnitt 7.2).

Vi återkommer i avsnitt 15.9 till våra överväganden i fråga om utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte mellan socialnämnder och arbetslöshetskassor.

15.8 Utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte med Arbetsförmedlingen

Vi har funnit skäl att överväga ett elektroniskt informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen (angående detta begrepp se avsnitt 1.6) och socialnämnderna. Bakgrunden till detta är att varje arbetslöshetskassa har sin databas (se avsnitt 4.8). Ett effektivt elektroniskt informationsutbyte mellan socialnämnder och arbetslöshetskassor förutsätter därför att socialnämnden i det enskilda fallet vet vilken arbetslöshetskassa som kan lämna närmare uppgifter om en viss person (jfr avsnitt 14 angående elektroniskt informationsutbyte mellan arbetslöshetskassor respektive Arbetsförmedlingen och KFM).

15.8.1 Försäkringskassans informationsutbyte med Arbetsmarknadsverket

Som en bakgrund till det nu aktuella informationsutbytet mellan Arbetsförmedlingen och socialnämnder finns anledning att något beskriva Försäkringskassans nuvarande informationsutbyte med AMV.

Till och med augusti 2005 kunde informationen från AMV inte skickas direkt till Försäkringskassan. Försäkringskassan utnyttjade i stället det faktum att motsvarande information fanns hos arbetslöshetskassorna. Till och med januari 2005 hämtade Försäkringskassan således från AMV information som ursprungligen kom från arbetslöshetskassorna. Sedan hösten 2005 kan Försäkringskassan med direktåtkomst fråga AMV om en viss person är arbetssökande, vilken arbetslöshetskassa personen tillhör osv. Försäkringskassan kan därefter via direktåtkomst hämta uppgifter om den enskilde från "rätt" arbetslöshetskassa (se Statskontorets rapport 2006:07, *Informationsutbyte kräver bra förutsättningar*, s. 33 f.).

Enligt vad vi har inhämtat från Försäkringskassan och AMS var bakgrunden till förändringen i myndigheternas informationsutbyte att Försäkringskassan skulle kunna göra sina utredningar om SGI med elektroniskt inhämtat underlag i stället för med underlag som inhämtats manuellt samt att Försäkringskassan skulle kunna adressera sina frågor till rätt arbetslöshetskassa med hjälp av de uppgifter om enskildas tillhörighet till viss arbetslöshetskassa som AMV har i sina register.

För att möjliggöra Försäkringskassans informationsutbyte med AMV gjordes vissa tillägg och ändringar i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (6 a § infördes), förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (16 a § infördes), och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (24 § ändrades), se SFS 2005:524–526.

15.8.2 Allmänt om behovet av elektroniskt informationsutbyte

För att socialnämnder skall kunna göra effektiva kontroller av de uppgifter som sökandena lämnar i ärenden om ekonomiskt bistånd är det viktigt att nämnderna på ett enkelt sätt kan få uppgifter om exempelvis utbetalningar från arbetslöshetskassor. Det förekommer i biståndsärenden att den enskilde inte meddelar socialnämnden att han eller hon är aktuell hos en arbetslöshetskassa eller att det av olika skäl är oklart om och i så fall vilken arbetslöshetskassa den enskilde tillhör. Det är inte effektivt att socialnämnden, vare sig det sker manuellt eller elektroniskt, skall behöva söka mot varje enskild arbetslöshetskassa för att kontrollera om personen i fråga är aktuell där. För att det elektroniska informationsutbyte som vi föreslår mellan arbetslöshetskassor och socialnämnder skall fungera så rationellt och effektivt som möjligt förutsätts därmed att socialnämnderna i det enskilda fallet har uppgift om vilken arbetslöshetskassa den enskilde tillhör.

Vi anser därför att det är angeläget att socialnämnderna har möjlighet att i likhet med Försäkringskassan genom ett elektroniskt informationsutbyte få tillgång till vissa uppgifter från Arbetsförmedlingen. Härigenom kan handläggningen vid socialnämnderna ytterligare effektiviseras samt servicen till enskilda och kontrollen av statliga medel förbättras.

15.8.3 De enskilda uppgifter som ett eventuellt elektroniskt informationsutbyte bör omfatta

Det har till utredningen framförts att de uppgifter som socialnämnderna framför allt behöver få från Arbetsförmedlingen är uppgifter om att den enskilde är anmäld eller avanmäld som arbetsökande, datum för sådan anmälan eller avanmälan samt uppgift om

vilken arbetslöshetskassa den enskilde tillhör. Fråga är således om samma uppgifter som KFM efterfrågar från Arbetsförmedlingen. Enligt vår mening är dessa uppgifter av sådan betydelse för socialnämnderna i ärenden om ekonomiskt bistånd att de bör kunna ingå i ett eventuellt elektroniskt informationsutbyte.

15.9 Gemensamma överväganden avseende Centrala studiestödsnämnden, Skatteverket, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen

Våra förslag: Nuvarande sekretessbrytande bestämmelse i socialtjänstlagen i form av en uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna gentemot socialnämnden i ärende om ekonomiskt bistånd görs tydligare.

Sekretessbrytande bestämmelser införs i socialtjänstlagen i form av en uttrycklig uppgiftsskyldighet för CSN, Skatteverket och Arbetsförmedlingen gentemot socialnämnden i ärenden om ekonomiskt bistånd enligt samma lag.

CSN och arbetslöshetskassorna skall till socialnämnden lämna de uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild som har betydelse i ärende om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen och ärende om återkrav m.m. av sådant bistånd enligt 9 kap. samma lag.

Arbetsförmedlingen skall till socialnämnden lämna de uppgifter om enskild som har betydelse i ärende om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen och ärende om återkrav m.m. av sådant bistånd enligt 9 kap. samma lag.

Skatteverket skall till socialnämnden lämna de uppgifter som är hänförliga till inkomstslaget kapital enligt inkomstskattelagen och uppgifter som avser återbetalning av skatt enligt skattebetalningslagen, om det har betydelse i ärende om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen och ärende om återkrav m.m. av sådant bistånd enligt 9 kap. samma lag.

Regeringen skall meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som skall lämnas ut.

15.9.1 Behov av elektroniska informationsutbyten

I avsnitt 15.5.4, 15.6.3, 15.7.3 och 15.8.3 har vi redovisat vilka enskilda uppgifter som bör kunna komma i fråga för ett elektroniskt informationsutbyte mellan socialnämnder och CSN, Skatteverket, arbetslöshetskassor respektive Arbetsförmedlingen. Gemensamt för dessa uppgifter är att de är av sådan betydelse för socialnämnderna i ärenden om ekonomiskt bistånd enligt SoL att det enligt vår mening finns skäl att utvidga möjligheterna till elektroniska informationsutbyten mellan socialnämnder och de nämnda myndigheterna. Vi anser således att de överväganden som vi har redovisat i avsnitt 6 i fråga om behov av utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten äger giltighet även beträffande de nu aktuella fallen. Även i fråga om informationsutbyten mellan socialnämnder och CSN, Skatteverket, arbetslöshetskassor respektive Arbetsförmedlingen saknas, enligt vår bedömning, anledning anta annat än att ett elektroniskt informationsutbyte skulle förebygga och minska felutbetalningar av ekonomiskt bistånd samt bidra till en snabbare och mer effektiv ärendehantering hos socialnämnderna, till bättre beslutsunderlag för socialnämnden och till bättre service åt och ökad förutsebarhet för de som är aktuella för bistånd.

15.9.2 Kan de elektroniska informationsutbytena förenas med kraven på skydd mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten?

Det är enbart ett fåtal uppgifter som berörs av vart och ett av de informationsutbyten som vi nu överväger mellan socialnämnder och andra myndigheter. I integritetshänseende måste samtidigt beaktas att de uppgifter som en socialnämnd härigenom skulle ha möjlighet att inhämta elektroniskt från andra myndigheter i ärende om ekonomiskt bistånd sammantaget innebär en tämligen ingående kartläggning av en persons ekonomiska förhållanden. Frågan är därför om dessa informationsutbyten sammantagna går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Vår bedömning är att detta är möjligt. Som vi framhållit i avsnitt 7.2. förutsätter dock detta en författningsreglering som garanterar att endast de uppgifter lämnas ut som socialnämnderna behöver för att kunna fullgöra sina

skyldigheter inom verksamheten med ekonomiskt bistånd enligt SoL. Vart och ett av socialnämndernas nu aktuella informationsutbyten med andra myndigheter skall därför, enligt vår mening, bygga på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet för den utlämnande myndigheten, där de uppgifter som omfattas av skyldigheten är preciserade. Vidare skall den behandling av personuppgifter i elektronisk form som respektive informationsutbyte innebär regleras i en författning eller framgå av ändamålsbeskrivningen för behandlingen av personuppgifter i de skilda verksamheterna. Dessutom förutsätts att de uppgifter som omfattas av sekretess hos de utlämnande myndigheterna får ett tillräckligt sekretesskydd även hos socialnämnderna. Ytterligare förutsättningar är att de enskilda dels blir tydligt informerade om informationsutbytena mellan myndigheterna, dels får del av uppgifter som socialnämnden inhämtar och tillför ärendet innan det enskilda ärendet avgörs, om avgörandet går parten emot (jfr 17 § FL).

Mot denna bakgrund bedömer vi att ifrågakarande elektroniska informationsutbyten mellan socialnämnder och CSN, Skatteverket, arbetslöshetskassor respektive Arbetsförmedlingen såväl sett till vart och ett av dessa informationsutbyten som till dessa sammantaget går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

15.9.3 Är en författningsreglerad uppgiftsskyldighet förenlig med socialtjänstlagen?

Det finns anledning att ta upp frågan om en utvidgad skyldighet för myndigheterna att lämna uppgifter till socialnämnderna kan anses förenlig med grundtankarna i SoL.

SoL bygger på frivillighet och självbestämmande. Socialstyrelsen framhåller mot bakgrund härav att en utredning om ekonomiskt bistånd är frivillig och sker helt på den enskildes eget initiativ. I Socialstyrelsens stöd för rättstillämpningen m.m. anges att en sådan utredning inte kan genomföras om den biståndssökande motsätter sig det. Det är således den enskilde som bestämmer vilka kontakter som skall tas med andra instanser och kontroller som socialnämnden gör av olika uppgifter skall godkännas av den biståndssökande (Socialstyrelsen; Ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsens

stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten).

De kontroller som socialnämnder gör i dag mot andra myndigheter bygger på samtycke från den enskilde. Om den enskilde inte lämnar samtycke riskerar han eller hon att ansökan om bistånd avslås. I Socialstyrelsens allmänna råd anges att om en enskild trots särskild begäran inte förser nämnden med det underlag som behövs eller motsätter sig att handläggaren tar nödvändiga kontakter, bör nämnden i regel kunna avslå ansökan.

Informationsutbytesutredningen diskuterade i sitt betänkande (SOU 2000:97) om den då aktuella informationsöverföringen mellan arbetslöshetskassorna, de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN och länsarbetsnämnderna skulle bygga på samtycke från den enskilde eller på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet (s. 221 f.) Utredningen anförde bl.a. följande:

En möjlig lösning för att tillgodose arbetslöshetskassornas informationsbehov är att låta informationsutbytet bygga på samtycke från den enskilde. Sekretess till skydd för enskild kan enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) helt eller delvis efterges av denne om inte annat följer av sekretesslagen. En fördel med ett informationsutbyte grundat på den enskildes samtycke kan, ur integritetssynpunkt, vara att den enskilde kan påverka vilka uppgifter som kan utbytas. Nackdelen med en sådan lösning är att ett informationsutbyte förutsätter den enskildes vilja till medverkan i det enskilda fallet och riskerar att bli ineffektivt. Arbetslöshetskassor, allmänna försäkringskassor och myndigheter som får in information som kan användas i ett informationsutbyte skulle behöva inhämta ett samtycke i varje enskilt fall för att ett informationsutbyte skulle kunna komma till stånd. Information skulle då endast kunna utbytas i de ärenden där den sökande samtyckt till detta men inte i andra. Det finns en risk att en sökande där behovet av kontroll är som störst inte lämnar sitt samtycke. Ett samtycke kan alltid återkallas och informationsutbytet skulle därför även vara beroende av att återkallelse inte sker.

Ett informationsutbyte grundat på samtycke ställer, såvitt vi kan bedöma, krav på att myndigheter eller andra organ ges möjligheter att avslå en ansökan för det fall samtycke till vissa utredningsåtgärder av någon anledning inte lämnas. Man kan därför ifrågasätta om ett sådant system i egentlig mening kan anses grundat på ett frivilligt samtycke av den enskilde. I vart fall förutsätter en sådan lösning en principiell översyn av om sociala förmåner eller arbetslöshetsersättning kan villkoras på sådant sätt. En sådan översyn ligger dock utanför vårt uppdrag, eftersom vi inte har att utreda under vilka förutsättningar en förmån kan beviljas i respektive regelverk.

Enligt vår mening bör informationsöverföringen mellan arbetslöshetskassorna, de allmänna försäkringskassorna och myndigheterna

regleras på det sätt som lagstiftaren valt för informationsöverföringar mellan myndigheter och mellan myndigheter och sådana organ som i sekretesslagens mening jämföras med myndigheter. Det innebär att informationsöverföringen bör bygga på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet för och gentemot arbetslöshetskassorna.

Vi instämmer i Informationsutbytesutredningens bedömning att ett informationsutbyte som förutsätter den enskildes samtycke i det enskilda fallet riskerar att bli ineffektivt. Myndigheternas möjligheter till ändamålsenliga kontroller av utbetalningar av allmänna medel begränsas härigenom på ett sätt som vi anser kan ifrågasättas. Detta gäller givetvis även för socialnämndernas möjligheter att kontrollera utbetalningar av ekonomiskt bistånd enligt SoL. Detta framstår inte som förenligt med statsmakternas tydliga krav på bättre kontroll av utbetalningarna av ersättningar från trygghetssystemen (se avsnitt 2.5).

När det gäller en uppgiftsskyldighet för andra myndigheter gentemot socialnämnder i ärenden om ekonomiskt bistånd måste samtidigt beaktas att SoL, som nämnts, bygger på frivillighet och självbestämmande. Socialnämndernas arbete skall utgå från detta och bedrivs med respekt för den enskildes vilja och önskemål. Vi ser emellertid inget annat än att denna grundprincip kommer att gälla också om socialnämnderna ges möjlighet att i vissa fall, utan den enskildes direkta samtycke, hämta in uppgifter från andra myndigheter i ärenden om ekonomiskt bistånd. Socialtjänsten skall inte vara kravlös och ytterligare en viktig princip i SoL är att varje människa i första hand har ett eget ansvar för sitt liv och för att göra vad han eller hon kan för att försörja sig själv (se exempelvis prop. 1979/80:1 Del A s. 526 och prop. 1996/97:124 s. 62). Den som ansöker om bistånd bör vidare informeras om att socialnämnden kommer att kontrollera de uppgifter som den enskilde lämnar i sin biståndsansökan mot uppgifter från andra myndigheter. Den enskilde måste dessutom få del av de uppgifter som inhämtats och tillförts ärendet innan detta avgörs, om avgörandet går den enskilde emot. För det fall att den enskilde inte kan acceptera att kontroller görs kan han eller hon välja att inte fullfölja sin ansökan om bistånd. Det förhållandet att ett informationsutbyte bygger på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet hindrar givetvis inte att socialnämnder väljer att inhämta den enskildes samtycke till att uppgifter hämtas in och att kontroll görs mot andra myndigheter.

Vi anser dessutom att ett informationsutbyte som grundar sig på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet i praktiken inte innebär några större förändringar jämfört med hur det fungerar i dag. Det kan nämligen, som tidigare sagts, ifrågasättas om det samtycke som den enskilde för närvarande lämnar socialnämnden till att hämta in uppgifter från andra myndigheter i egentlig mening grundar sig på ett frivilligt samtycke. Om samtycke inte lämnas är risken uppenbar att biståndsansökan inte beviljas, eftersom socialnämnden då inte kan utreda den enskildes behov av bistånd.

Sammantaget anser vi att en författningsreglerad uppgiftsskyldighet för myndigheter gentemot socialnämnder i ärenden om ekonomiskt bistånd går att förena med SoL:s grundtankar om frivillighet och självbestämmande. Ett informationsutbyte grundat på en sådan skyldighet är vidare en förutsättning för att utbytet skall vara effektivt och ändamålsenligt och således bidra till rationell ärendehantering, bättre service åt enskilda och till att förebygga och motverka felutbetalningar av ekonomiskt bistånd. Vi bedömer därför att även de elektroniska informationsutbyten som vi föreslår, där socialnämnder är mottagare av uppgifter från andra myndigheter, skall bygga på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet.

15.9.4 Har uppgifterna ett tillräckligt sekretesskydd i socialnämndernas verksamhet?

Från integritetssynpunkt är det viktigt att uppgifter som omfattas av sekretess hos utlämnande myndighet får ett tillräckligt sekretesskydd även hos mottagande myndighet.

Av redovisningen i avsnitt 3 framgår att sekretessen för uppgifter hos CSN (3.14) och arbetslöshetskassorna (3.9) gäller med ett rakt skaderekvisit. Presumtionen är således för offentlighet. Inom socialtjänsten gäller sekretessen i stället med ett omvänt skaderekvisit (3.13). Detta innebär att presumtionen hos socialnämnderna är för sekretess och därmed att uppgifter som lämnas ut till socialnämnder från CSN eller arbetslöshetskassor omfattas av ett starkare sekretesskydd hos mottagaren än hos utlämnaren. Främst av denna anledning anser vi att det även med hänsyn till den personliga integriteten är möjligt att låta uppgifter om arbetslöshetskassornas beslut om avstängning, nedsättning eller frånkännande från rätt till arbetslöshetsersättning ingå i ett elektroniskt

informationsutbyte mellan arbetslöshetskassorna och socialnämnderna.

I Skatteverkets beskattningsverksamhet gäller absolut sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden (se avsnitt 7.3). Vidare gäller i ärenden om arbetsförmedling sekretess med ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det föreligger en presumtion för sekretess för uppgifterna (3.12). De uppgifter som Skatteverket respektive Arbetsförmedlingen enligt våra förslag skall vara skyldiga att lämna ut till socialnämnder är emellertid ytterst begränsade och får anses vara mindre integritetskänsliga. Vår bedömning är därför att även dessa uppgifter har ett tillräckligt sekretesskydd i socialnämndernas verksamhet.

15.9.5 Bestämmelser om uppgiftsskyldighet skall föreskrivas i socialtjänstlagen

För att uppgifter som kan omfattas av sekretess – utan sekretessprövning – skall kunna föras över från CSN, Skatteverket, arbetslöshetskassor och Arbetsförmedlingen till socialnämnder i ärenden om ekonomiskt bistånd enligt SoL måste det införas bestämmelser om uppgiftsskyldighet för dessa myndigheter gentemot socialnämnder.

Vår utgångspunkt för en ny reglering är de regelverk som berörs av aktuella informationsutbyten och den systematik som finns där. Två alternativ framstår som möjliga för regleringen.

Det ena är att uppgiftsskyldigheten föreskrivs i regelverket för den förmån där mottagaren av informationen (socialnämnderna) har behov av uppgifterna, dvs. i SoL. I 11 kap. 11 § SoL finns redan en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för vissa myndigheter gentemot socialnämnder. Enligt bestämmelsen har således socialnämnden rätt att av Försäkringskassan eller arbetslöshetskassorna få uppgifter om ekonomisk hjälp som har lämnats till enskilda, som har ärenden hos nämnden. Socialnämnden har, enligt paragrafen, vidare rätt att få uppgifter som lämnats till kommunen i ärenden om ekonomisk hjälp enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Det andra alternativet för en reglering är att uppgiftsskyldigheten föreskrivs i en författning hänförlig till den utlämnande myndigheten. I gällande regelverk finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna och Skatteverket

gentemot andra myndigheter i exempelvis ALF respektive skattedatabasförordningen. När det gäller t.ex. CSN och författningar som reglerar studiestödet och hemutrustningslån finns däremot inte i dessa författningar några bestämmelser om uppgiftsskyldighet för CSN gentemot andra myndigheter. Detta alternativ skulle alltså innebära att bestämmelser om uppgiftsskyldighet för andra myndigheter gentemot socialnämnder i ärenden om ekonomiskt bistånd skulle återfinnas i författningar inom olika områden.

Med hänsyn till att det i 11 kap. SoL redan finns en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna gentemot socialnämnder anser vi att det mest lämpliga är att även de bestämmelser om uppgiftsskyldighet som vi nu överväger tas in i denna lag. För såväl enskilda som berörda myndigheter blir det enklare att överblicka vilka möjligheter socialnämnder har att i ärenden om ekonomiskt bistånd inhämta uppgifter från andra verksamheter, om bestämmelserna om uppgiftsskyldighet för andra myndigheter finns samlade i en författning. Vi anser således att uppgiftsskyldigheten för CSN, Skatteverket, arbetslöshetskassor och Arbetsförmedlingen skall föreskrivas i SoL och där närmare i 11 kap.

15.9.6 Utformningen av uppgiftsskyldigheten

Som framgår av föregående avsnitt föreskrivs i 11 kap. 11 § SoL att socialnämnden har rätt att av Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna få uppgifter om ekonomisk hjälp som har lämnats till enskilda som har ärenden hos nämnden (första meningen). Socialnämnden har vidare rätt att få uppgifter som lämnats till kommunen i ärenden om ekonomisk hjälp enligt lagen om introduktionsersättning för flyktingar och för vissa andra utlänningar (andra meningen). Genom 11 kap. 11 § första meningen SoL finns således redan en författningsreglerad uppgiftsskyldighet i vissa fall för bl.a. arbetslöshetskassor gentemot socialnämnder (jfr Carl Norström och Tor Sverne, *Sekretess i socialtjänsten*, 3:e upplagan s. 157 f. och 163). Innebörden och omfattningen av uppgiftsskyldigheten enligt denna bestämmelse har betydelse för hur den uppgiftsskyldighet som vi nu föreslår för CSN, Skatteverket, arbetslöshetskassor och Arbetsförmedlingen skall utformas.

Vad innebär uppgiftsskyldigheten i 11 kap. 11 § socialtjänstlagen?

Bakgrunden till 11 kap. 11 § socialtjänstlagen

Ursprunget till bestämmelsen i 11 kap. 11 § första meningen SoL återfinns i den sedan länge upphävda lagen (1936:56) om socialregister. Av 5 § sistnämnda lag följde att bl.a. statliga myndigheter, allmän försäkringskassa och erkänd arbetslöshetskassa var skyldiga att efter framställning tillhandagå det registerförandet organet, t.ex. socialnämnden, med upplysning angående från myndigheten eller kassan till viss angiven person utgående hjälp. I 7 § samma lag föreskrevs vilka myndigheter m.fl. som hade rätt att efter framställning erhålla för sin verksamhet erforderliga uppgifter beträffande viss angiven person ur det socialregister över hjälpverksamheten i kommunen som kommunen skulle föra. Kretsen av de myndigheter m.fl. som hade rätt att få uppgifter från registret överensstämde med de myndigheter m.fl. som enligt 5 § lagen var skyldiga att lämna uppgifter till registret.

Genom socialtjänstlagen (1980:620) upphävdes lagen om socialregister. Bestämmelser liknande dem som fanns i 5 och 7 §§ sistnämnda lag infördes i 57 respektive 65 § socialtjänstlagen. Enligt 57 § hade socialnämnden rätt att av de allmänna försäkringskassorna eller de erkända arbetslöshetskassorna få uppgifter om ekonomisk hjälp som hade lämnats till enskilda som hade ärende hos nämnden, dvs. motsvarande bestämmelse som nu återfinns i 11 kap. 11 § SoL. I 65 § föreskrevs att socialnämnden på begäran av en annan myndighet skulle lämna denna myndighet uppgifter om utgiven ekonomisk hjälp, om syftet var att undvika felaktiga utbetalningar från det allmänna.

På motsvarande sätt som bestämmelsen i 11 kap. 11 § SoL var socialnämndens rätt att få uppgifter enligt 57 § socialtjänstlagen knuten till att fråga var om uppgifter avseende enskilda som hade ärende hos nämnden. Såvitt framgick av bestämmelsens ordalydelse var rätten inte hänförlig till en viss typ av ärende hos socialnämnden.

Genom en ändring år 1992 utvidgades bestämmelsen i 57 § socialtjänstlagen så att socialnämnden även fick rätt att få uppgifter som lämnats till kommun i ärenden om ersättning enligt lagen om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Av förarbetena (prop. 1991/92:172 s. 18) framgår att denna ändring

föranleddes av att socialtjänsten måste kunna ta del av uppgifter som lämnats i ärende om introduktionsersättning för att kunna bedöma rätten till kompletterande socialbidrag. Såvitt kan utläsas av förarbetena var det således socialnämndernas behov av uppgifter enbart i socialbidragsärenden som föranledde ändringen i 57 §. Inte heller socialnämndernas utökade rätt att få uppgifter var emellertid enligt bestämmelsens ordalydelse begränsad till denna typ av ärenden.

Socialtjänstlagen är numera ersatt av SoL. Bestämmelserna i 57 och 65 §§ i den äldre lagen återfinns numera med exakt samma formuleringar i 11 kap. 11 § respektive 12 kap. 7 § SoL.

Uppgiftsskyldigheten i 11 kap. 11 § socialtjänstlagen är knuten till ärenden om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

Syftet med bestämmelsen i 11 kap. 11 § SoL är att undvika felaktiga utbetalningar från det allmänna. Ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. samma lag är subsidiärt till andra ekonomiska förmåner, exempelvis till ersättningar från socialförsäkringen eller arbetslöshetsförsäkringen, och utgår endast om den enskildes behov inte kan tillgodoses på annat sätt. När det gäller ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. SoL är det därmed uppenbart att socialnämnder för att undvika felaktiga utbetalningar har ett intresse av att få uppgifter från Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna.

Inte minst med hänsyn till förarbetsuttalandena om det tillägg som år 1992 gjordes i motsvarigheten till bestämmelsen i 11 kap. 11 § SoL är vår uppfattning att denna bestämmelse skall förstås så att uppgiftsskyldigheten bara gäller när det har betydelse hos socialnämnden i ärende avseende s.k. socialbidrag, dvs. ärenden om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. SoL samt ärenden om återkrav m.m. av sådant bistånd enligt 9 kap. samma lag. Vi vill samtidigt framhålla att vi inte kan utesluta att det i praktiken förekommer att socialnämnder även i andra typer av ärenden åberopar den aktuella bestämmelsen i SoL för att få uppgifter om ekonomisk hjälp som Försäkringskassan eller arbetslöshetskassorna har lämnat till enskilda. Det har inte varit möjligt att inom ramen för vårt uppdrag göra en mer ingående utredning om detta.

Som framgått finns det redan en uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassor gentemot socialnämnder i ärenden om ekonomiskt bistånd enligt SoL. I följande avsnitt redovisar vi våra

överväganden beträffande hur regleringen av nu aktuella uppgiftsskyldighet för CSN, Skatteverket, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen gentemot socialnämnder närmare bör utformas.

Centrala studiestödsnämndens och arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet

I likhet med vad som anfördes inför 2002 års reform anser vi att en av förutsättningarna för att informationsutbyten i elektronisk form skall anses förenliga med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten är att de bygger på författningsreglerad uppgiftsskyldighet, där de uppgifter som omfattas av denna skyldighet är preciserade. Att en sådan tydlig reglering skall vara utgångspunkten för våra förslag framgår även av direktiven för vårt uppdrag. Samtliga de författningsförslag som vi lämnar är också utformade utifrån detta. När det gäller andra myndigheters uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnder i ärenden om bistånd enligt 4 och 9 kap. SoL förespråkar vi således en reglering som är tydligare och mer detaljerad än vad som är fallet med den nuvarande bestämmelsen i 11 kap. 11 § första meningen SoL. Vi föreslår därför att bestämmelsen om arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet skall få ny lydelse.

Den nya lydelse vi föreslår för 11 kap. 11 § första meningen SoL innebär att det direkt av lagtexten skall framgå att uppgiftsskyldigheten för arbetslöshetskassorna skall avse de fall där den enskilde har ärenden om ekonomiskt bistånd enligt SoL hos nämnden.

De uppgifter som socialnämnderna har behov av att inhämta från arbetslöshetskassorna, men även från CSN, avser uppgifter om personer som är aktuella för ersättning hos dessa myndigheter. Arbetslöshetskassornas och CSN:s uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnder bör kunna tas in i en gemensam bestämmelse i 11 kap. 11 § SoL.

Vi har i avsnitt 15.5 och 15.7 beskrivit det behov socialnämnder har av att få uppgifter från arbetslöshetskassor och CSN. Handläggningen av ärenden om ekonomiskt bistånd enligt SoL, dvs. ärenden om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. SoL samt ärenden om återkrav m.m. av sådant bistånd enligt 9 kap. samma lag, förutsätter att socialnämnder får de uppgifter som är av betydelse för att

kunna bedöma om sökanden har rätt till ekonomiskt bistånd och i förekommande fall storleken av sådant bistånd. Mot denna bakgrund bör arbetslöshetskassornas och CSN:s uppgiftsskyldighet gälla uppgifter som har betydelse i nämnda ärenden enligt SoL.

En på så sätt utformad uppgiftsskyldighet är generell i det avseendet att den gäller för alla förmåner som arbetslöshetskassorna och CSN administrerar även om dessa från tid till annan kan variera. Detta är motiverat eftersom det fortlöpande sker förändringar av regelverken för de förmåner som olika myndigheter administrerar.

Av skäl som vi redovisat i avsnitt 9.3 föreslår vi att uppgiftsskyldigheten skall gälla utan villkor att socialnämnder först framställer en begäran om att få ut uppgifter i varje enskilt ärende (se också författningskommentaren i avsnitt 20.12).

Närmare om Centrala studiestödsnämndens uppgiftsskyldighet

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd skall barns inkomster och tillgångar i vissa fall beaktas vid prövningen av en biståndsansökan. Som medlemmar i hushållet bör enligt de allmänna råden bl.a. räknas barn och ungdomar t.o.m. 20 år som föräldrarna är underhållsskyldiga för. Av 7 kap. 1 § andra stycket föräldrabalken framgår att föräldrars underhållsskyldighet för barn som går i skola under vissa förutsättningar kan gälla intill dess barnet fyller tjuogoett år.

Av ovanstående följer att i de fall föräldrar ansöker om ekonomiskt bistånd har socialnämnden intresse av att få uppgifter inte bara om sökandena utan även om barn som ingår i hushållet och vars inkomster skall beaktas vid biståndsbedömningen. Intresset i fråga om barn och ungdomar t.o.m. 20 år torde ta sikte på uppgifter om studiehjälp. Beträffande underåriga barn och ungdomar utbetalas studiehjälpen till vårdnadshavarna och socialtjänsten torde därmed kunna få uppgifter från CSN om sådant studiestöd.

När det gäller ungdomar mellan 18 och 20 år finner vi att det från integritetssynpunkt kan ifrågasättas om CSN skall lämna ut uppgifter om dessa till socialnämnden om det t.ex. är föräldrarna som ansöker om bistånd. Ungdomarna är i dessa fall själva inte sökande. Vår kartläggning visar inte att socialnämndernas behov av uppgifter om ungdomars inkomst- och förmögenhetsförhållanden

är angeläget. Det torde vidare enbart vara i en mindre mängd ärenden som behovet av uppgifterna aktualiseras. För det fall att socialnämnder inte får in underlag beträffande berörda ungdomar torde biståndsansökan ändå kunna handläggas och socialnämnden därvid kunna bortse från såväl kostnader som inkomster hänförliga till ungdomarna.

Sammantaget anser vi att skyddet för den enskildes integritet väger tyngre i dessa fall än socialnämndens behov av uppgifterna. De uppgifter som skall omfattas av uppgiftsskyldigheten skall därför bara avse de personer som ansöker om bistånd. Den bestämmelse om uppgiftsskyldighet som vi föreslår har utformats med hänsyn till detta.

Skatteverkets och Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet

De uppgifter som socialnämnderna har behov av att inhämta från Skatteverket och Arbetsförmedlingen avser inte på samma sätt som uppgifterna från arbetslöshetskassor och CSN uppgifter om personer som är aktuella för ersättning från utlämnande myndighet. Eftersom Skatteverkets och Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet därmed har en annan utgångspunkt än den skyldighet som skall gälla för CSN och arbetslöshetskassorna bör Skatteverkets och Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet föreskrivas i särskilda paragrafer, 11 kap. 11 a och 11 b §§ SoL.

Även i dessa fall anser vi att uppgiftsskyldigheten skall gälla utan krav på föregående begäran från socialnämnder i varje enskilt ärende.

Regeringen preciserar uppgiftsskyldigheten

Av hänsyn till den enskildes integritet är det viktigt att i författning ange de konkreta uppgifter som omfattas av myndigheternas uppgiftsskyldighet. Mot bakgrund av de fortlöpande förändringar som sker i skilda verksamheter är det lämpligt att reglera dessa uppgifter i förordning. Detta är också den lösning som valdes för de informationsutbyten som möjliggjordes genom 2002 års reform.

När det gäller frågan om var närmare föreskrifter om myndigheternas uppgiftsskyldighet bör tas in är vår uppfattning att utformningen av och systematiken i socialtjänstförordningen är

sådan att denna framstår som mindre lämplig. Föreskrifterna bör inte heller tas in i de förordningar som reglerar de olika förmåner för vilka det är aktuellt för utlämnande myndigheter att lämna ut uppgifter, dvs. i studiestödsförordningen, förordningen om arbetslöshetsförsäkring osv. En sådan lösning skulle nämligen innebära att den närmare preciseringen av de olika uppgiftsskyldigheter som föreskrivs i 11 kap. SoL skulle återfinnas i förordningar som inte har direkt anknytning till den lag där grundbestämmelserna om respektive myndighets uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnder finns. Genom att bestämmelserna skulle finnas i flera olika förordningar hänförliga till olika sakområden skulle regleringen bli svåröverskådlig.

Vi har stannat för att föreslå en ny förordning där det skall anges vilka konkreta uppgifter som de föreslagna uppgiftsskyldigheterna i 11 kap. 11–11 b §§ skall omfatta (se författningsförslag nr 12).

15.9.7 Direktåtkomst

Våra förslag: Socialnämnder får ha direktåtkomst till uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Direktåtkomsten får endast ske för det ändamål som uppställts för behandling av personuppgifter i utlämnarens verksamhet.

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomsten till uppgifter i Arbetsförmedlingens verksamhet får omfatta.

När det gäller frågan om socialnämnder bör ha möjlighet att genom direktåtkomst få tillgång till nu aktuella uppgifter hos CSN, Skatteverket, arbetslöshetskassor och Arbetsförmedlingen hänvisar vi till våra överväganden i avsnitt 8. Det finns anledning att något ytterligare belysa skälen för direktåtkomst i dessa fall.

I ärenden om ekonomiskt bistånd är det av stor vikt för de enskilda att beslut kan fattas snabbt. Detta beror givetvis på att ekonomiskt bistånd är ett stöd som endast utgår när den enskildes behov inte kan tillgodoses på annat sätt. För socialnämnderna finns det dessutom ett värde i att handläggarna i ärenden om ekonomiskt bistånd kan ta fram aktuella uppgifter från andra myndigheter och gå igenom uppgifterna med sökandena när de besöker social-

tjänsten. Detta bidrar till att den enskilde är delaktig i socialnämndens hantering av ärendet, vilket är i överensstämmelse med grundtankarna i SoL.

Direktåtkomsten innebär vidare en möjlighet att effektivisera socialnämndernas ärendehandläggning och därmed att kunna styra arbetsresurser från ett administrativt arbete till det för socialnämnderna centrala arbetet med klientstöd.

Integritetsaspekterna är här mindre framträdande med hänsyn till att det är fråga om att göra ett begränsat antal uppgifter av mindre känslig karaktär tillgängliga för socialnämnd genom direktåtkomst. Beträffande uppgifter som omfattas av sekretess hos CSN och arbetslöshetskassorna bör även beaktas att uppgifterna hos socialnämnderna kommer att omfattas av ett starkare sekretesskydd, eftersom sekretessen där gäller med ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumtionen är för sekretess. I fråga om direktåtkomst för socialnämnder till uppgifter hos Skatteverket bör vidare sekretessbestämmelsen i 9 kap. 1 § andra meningen SekrL framhållas. Av bestämmelsen framgår att sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt skattedatabaslagen för uppgift som har tillförts databasen. I den mån socialnämnden får direktåtkomst till uppgifter som omfattas av sekretess i databasen kan således nämnden, vid sidan av andra sekretessbestämmelser som är tillämpliga hos den egna myndigheten, gentemot enskilda som vill få tillgång till uppgifterna hos Skatteverket åberopa bestämmelsen i 9 kap. 1 § SekrL. Denna innebär att absolut sekretess gäller så länge behandlingen av uppgifterna sker i beskattningsdatabasen.

Sammanfattningsvis anser vi att en möjlighet till direktåtkomst för socialnämnder skall medges inom de informationsutbyten som vi föreslår mellan socialnämnder och CSN, Skatteverket, arbetslöshetskassor och Arbetsförmedlingen.

15.9.8 Ändringar i registerförfattningar

Våra förslag: Bestämmelsen i lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten om de sekundära ändamål för vilka behandling av uppgifter får ske i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet kompletteras. Behandling skall få ske för tillhandahållande av information som behövs inom kommunernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen.

Regeringen skall föreskriva vilka uppgifter som får behandlas för det nu föreslagna ändamålet och vilka uppgifter som får lämnas ut till kommunerna på medium för automatiserad behandling.

Personuppgifter i register som CSN för med hjälp av automatiserad behandling för administration av lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar skall få behandlas för tillhandahållande av information som behövs för fullgörande av uppgiftsskyldighet enligt lag eller förordning.

Registerförfattningar som gäller för socialnämndernas behandling av personuppgifter

Vår uppfattning är att bestämmelserna om behandling av personuppgifter i socialnämndernas verksamhet, närmare bestämt 6 § SoLPuL och 12 § 1 SoLPuLF, redan i sin nuvarande utformning medger den behandling av uppgifter som de föreslagna informationsutbytena med CSN, Skatteverket, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen innebär. Några ändringar i de registerförfattningar som gäller för socialnämnderna krävs därmed inte.

Registerförfattningar som gäller för Skatteverkets behandling av personuppgifter

Det ändamål som anges i 1 kap. 5 § 3 skattedatabaslagen får anses omfatta också den behandling av uppgifter som följer av det föreslagna informationsutbytet mellan Skatteverket och socialnämnder. Av denna bestämmelse framgår nämligen att uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs i författnings-

reglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för att utgöra underlag för beslut och kontroll av bidrag och annat stöd.

När det gäller den behandling genom direktåtkomst som våra förslag innebär finns bestämmelser om direktåtkomst för myndigheter till beskattningsdatabasen i 2 kap. 7 och 8 §§ skattedatabaslagen. Det framstår därför som lämpligt att även ytterligare bestämmelser om sådan åtkomst för myndigheter förs in i denna lag.

I enlighet med de utgångspunkter som generellt gäller för våra författningsförslag utgår vi även här från systematiken i nu gällande regelverk. Vårt förslag innebär därför att det i skattedatabaslagen tas in en ny bestämmelse, 2 kap. 8 c §, som medger direktåtkomst för socialnämnder till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen.

Beträffande vilka uppgifter som får behandlas i beskattningsdatabasen och som skall kunna lämnas ut till socialnämnder genom direktåtkomst bedömer vi att det är sådana uppgifter som anges i 2 kap. 3 § första stycket 1, 4 och 5 som bör komma i fråga, dvs. uppgifter om en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden (1), uppgifter om underlag för fastställande av skatter och avgifter (4) samt uppgifter om bestämmande av skatter och avgifter (5). Det kan möjligen diskuteras om även de uppgifter som anges i nämnda paragraf första stycket 10, dvs. uppgifter om beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende, är aktuella. Mot bakgrund av de uttalanden som har gjorts i förarbetena till bestämmelsen (se prop. 2000/01:33 s. 129 och SOU 1999:105 s. 300 ff.) har vi dock stannat för att skäl saknas att låta direktåtkomsten omfatta dessa uppgifter.

På samma sätt som beträffande övriga informationsutbyten där vi föreslår att direktåtkomst skall medges gäller att direktåtkomst endast får förekomma om det är förenligt med de ändamål som uppställts för behandlingen av personuppgifter även i utlämnarens verksamhet, dvs. i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Den direktåtkomst som vi föreslår för socialnämnder skall ske för att utgöra underlag hos socialnämnder för beslut och kontroll av bidrag och andra stöd. Detta ändamål för behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet framgår, som nämnts, av 1 kap. 5 § 3 skattedatabaslagen.

Av samma skäl som vi redovisat beträffande regleringen av Försäkringskassans och arbetslöshetskassornas direktåtkomst till uppgifter hos Skatteverket, föreslår vi inte närmare föreskrifter angående vilka konkreta uppgifter i beskattningsdatabasen som får lämnas ut till socialnämnder genom direktåtkomst (se avsnitt

11.3.3 och 12.7.2). Det förhållandet att vi inte föreslår en sådan närmare reglering innebär emellertid inte att det saknas begränsningar i detta hänseende. På motsvarande sätt som vi angett i avsnitt 12.7.2 måste nämligen bestämmelsen om direktåtkomst läsas mot bestämmelserna om uppgiftsskyldighet. I den av oss föreslagna förordningen om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt SoL skall framgå vilka specifika uppgifter som omfattas av Skatteverkets uppgiftsskyldighet. Endast dessa uppgifter kan bli föremål för direktåtkomsten.

Registerförfattningar som gäller för Arbetsförmedlingens behandling av personuppgifter

För att möjliggöra de elektroniska informationsutbyten mellan Arbetsförmedlingen och socialnämnder som vi föreslår krävs ändringar i de registerförfattningar som gäller för behandlingen av personuppgifter i Arbetsförmedlingens verksamhet, motsvarande de författningsändringar som vi föreslagit i avsnitt 14.6.3 för att möjliggöra ett elektroniskt informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och KFM.

Vi föreslår således att bestämmelsen i 5 § lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten kompletteras med ett ändamål för behandling som avser socialnämnders verksamhet med ärenden om ekonomiskt bistånd (5 § 5).

Vidare bör det i förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten införas dels en bestämmelse om vilka personuppgifter som får behandlas för det sekundära ändamål som vi föreslår för socialnämnders verksamhet, 7 b §, dels en bestämmelse om vilka uppgifter som får lämnas på medium för automatiserad behandling till socialnämnder, 13 b §.

Som vi redovisat i avsnitt 14.6.3 föranleder införandet av de nya paragraferna i förordningen en ändring i 8 § första stycket samma förordning.

Vi föreslår att socialnämnder skall ha möjlighet till direktåtkomst till de aktuella uppgifterna hos Arbetsförmedlingen. Detta bör regleras i 12 § lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

De uppgifter som får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till socialnämnder bör få lämnas ut genom direktåtkomst till samma myndigheter. Enligt vårt förslag skall detta

föreskrivas i ett nytt stycke i 16 § förordningen om behandlingen av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Centrala studiestödsnämndens och arbetslöshetskassornas behandling av personuppgifter

För CSN och arbetslöshetskassorna saknas registerförfattningar. Såvitt gäller arbetslöshetskassorna lämnar vi därför inte förslag angående regleringen av behandlingen av uppgifter i kassornas verksamhet i anledning av de elektroniska informationsutbyten som vi föreslår mellan arbetslöshetskassorna och socialnämnderna.

När det däremot gäller behandling av personuppgifter i CSN:s verksamhet finns anledning att beakta bestämmelsen i 28 § förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. I denna paragraf föreskrivs att CSN med hjälp av automatisk databehandling får föra ett personregister för administration av lån enligt förordningen.

Nyssnämnda förordning kom till före PuL:s ikraftträdande och är inte anpassad efter denna lag. I den mån förordningen innehåller bestämmelser som avviker från PuL skall dock dessa bestämmelser gälla i enlighet med vad som föreskrivs i 2 § PuL.

Det är sannolikt att det primära syftet med 28 § nämnda förordning var att göra det möjligt för CSN att föra ett databaserat personregister. Bestämmelsens utformning är emellertid sådan att den även får anses beskriva de ändamål för vilka CSN får behandla uppgifter automatiserat när det gäller myndighetens verksamhet med s.k. hemutrustningslån. Av bestämmelsen följer därmed att CSN får behandla uppgifter för administration av sådana lån. Bestämmelsen medger däremot inte att CSN behandlar uppgifterna för uppgiftslämnande till andra myndigheter.

För att möjliggöra ett uppgiftsutlämnande från CSN till socialnämnder i enlighet med vad vi nu föreslår krävs således att det ändamål som anges i 28 § kompletteras. Enligt vår mening bör detta göras genom att i ett tillägg i 28 § ange att CSN får behandla uppgifter i den aktuella verksamheten för utlämnande till socialnämnderna.

Hur ett sådant tillägg skall utformas är inte okomplicerat eftersom den aktuella förordningen inte är anpassad till PUL och det används en terminologi som inte förekommer i nuvarande registerförfattningar. I vårt förslag har vi utgått från den nuvarande förord-

ningstexten men i det föreslagna tillägget ändå använt en moderare terminologi som bygger på behandlingen av personuppgifter. Det föreslagna tillägget måste betraktas som ett provisorium och det finns skäl att peka på att förordningen och de bestämmelser som avser CSN:s behandling av personuppgifter bör ses över i annat sammanhang.

Regeringen har tillkallat en särskild utredare för att bl.a. analysera behovet av särskilda författningsbestämmelser för myndigheternas behandling av personuppgifter inom studiestödsområdet och lämna förslag till de författningsbestämmelser som behövs, se dir. 2006:90. Utredningen, som har antagit namnet Studiestödsdatautredningen (U 2006:10) skall redovisa sitt uppdrag senast den 28 september 2007. Om denna utredning överväger att lämna förslag om registerförfattning för CSN:s behandling av personuppgifter bör de förslag som vi lämnar i detta betänkande som är av betydelse för CSN:s behandling av personuppgifter beaktas. Såvitt vi kan utläsa av direktiven för Studiestödsutredningen ingår inte CSN:s verksamhet med hemutrustningslån i utredningens uppdrag. Vi anser emellertid att det finns anledning att analysera behovet av särskilda författningsbestämmelser för myndigheters behandling av personuppgifter även inom detta område.

15.10 Ett utökat elektroniskt informationsutbyte med Försäkringskassan

Våra förslag: Nuvarande sekretessbrytande bestämmelse i socialtjänstlagen i form av en uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan gentemot socialnämnden i ärende om ekonomiskt bistånd görs tydligare.

Försäkringskassan skall till socialnämnden lämna de uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild som har betydelse i ärende om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen och ärende om återkrav m.m. av sådant bistånd enligt 9 kap. samma lag.

Regeringen skall meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som skall lämnas ut.

Vi har i avsnitt 15.4 närmare beskrivit det elektroniska uppgifts-utlämnande som för närvarande sker från Försäkringskassan till

socialnämnder i ärenden om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. SoL. Uppgiftsutbytet sker med stöd av såväl 11 kap. 11 § SoL som 3 § förordningen om skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter till andra myndigheter. Socialnämnderna har inte tillgång till uppgifterna genom direktåtkomst.

Såvitt framkommit fungerar det nuvarande elektroniska informationsutbytet mellan Försäkringskassan och socialnämnderna bra men det skulle innebära ytterligare förbättringar om socialnämnderna kunde få tillgång till uppgifter hos Försäkringskassan genom direktåtkomst.

Vi har funnit skäl att överväga dels ändringar i gällande uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan gentemot socialnämnder, dels om det nuvarande elektroniska informationsutbytet bör utökas på så sätt att socialnämnderna skall ha möjlighet att genom direktåtkomst få tillgång till uppgifter hos Försäkringskassan.

15.10.1 Ändringar i gällande uppgiftsskyldighet

Bestämmelsen i 11 kap. 11 § första meningen SoL avser en uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna gentemot socialnämnder. Som vi tidigare har redovisat (avsnitt 15.9.6) bör bestämmelsen förstås så att uppgiftsskyldigheten enbart gäller när uppgifterna har betydelse hos socialnämnder i ärenden om ekonomiskt bistånd enligt 4 och 9 kap. SoL. Vi har i nämnda avsnitt föreslagit en ändring av bestämmelsen såvitt avser arbetslöshetskassorna som innebär att denna begränsning till vissa ärenden hos nämnderna framgår direkt av lagtexten. Vi föreslår att motsvarande ändring görs beträffande den uppgiftsskyldighet som nu föreskrivs för Försäkringskassan.

Den reglering vi föreslår i 11 kap. 11 § SoL innebär att det, vid sidan av de övriga bestämmelser som innebär en uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan gentemot socialnämnder, även fortsättningsvis kommer att finnas en bestämmelse om sådan skyldighet som särskilt tar sikte på socialnämndernas verksamhet med ärenden om ekonomiskt bistånd.

Även i övrigt anser vi att regleringen av informationsutbytet mellan Försäkringskassan och socialnämnderna i ärenden om ekonomiskt bistånd skall ha motsvarande systematik som gäller för de utökade elektroniska informationsutbyten mellan socialnämnder och andra myndigheter som vi nu har föreslagit. Vi föreslår därför

att närmare föreskrifter om vilka uppgifter som Försäkringskassans uppgiftsskyldighet omfattar tas in i den nya förordning som vi har lämnat förslag om.

När det gäller vilka specifika uppgifter som uppgiftsskyldigheten bör omfatta visar vår kartläggning att de uppgifter som bör komma i fråga främst är motsvarande uppgifter som Försäkringskassan skall lämna till en sökandes arbetslöshetskassa enligt 22 § 1–4, 6 och 8 förordningen om arbetslöshetsförsäkring. Därutöver har socialnämnderna behov av uppgift om datum för utbetalning av ersättning från Försäkringskassan. Vi föreslår således att det i den förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt SoL som vi tidigare har lämnat förslag om, uttryckligen anges vilka uppgifter som skall avses med Försäkringskassans uppgiftsskyldighet (3 § i författningsförslag nr 12)

15.10.2 Direktåtkomst

Våra förslag: Socialnämnder få ha direktåtkomst till uppgifter i Försäkringskassans verksamhet. Direktåtkomsten får endast ske för det ändamål som uppställts för behandling av personuppgifter i kassans verksamhet.

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomsten får omfatta.

Våra allmänna överväganden när det gäller myndigheters tillgång till uppgifter genom direktåtkomst har vi redovisat i avsnitt 8.

Som vi tidigare poängterat anser vi att särskilt starka skäl för direktåtkomst gör sig gällande för uppgifter som skall lämnas till socialnämnder i ärenden om ekonomiskt bistånd. I sådana ärenden är det således av stor vikt för de enskilda att beslut kan fattas snabbt. Direktåtkomst innebär vidare att biståndshandläggarna kan ta fram uppgifter från andra myndigheter när den enskilde besöker socialnämnden, vilket bidrar till att den enskilde är delaktig i socialnämndens hantering av ärendet. Direktåtkomsten innebär dessutom en ytterligare möjlighet att effektivisera socialnämndernas ärendehandläggning. Härigenom skapas utrymme för att styra arbetsresurser från ett administrativt arbete till ett arbete inriktat på klientstöd, vilket är det centrala i socialnämndernas verksamhet.

Det nu pågående elektroniska informationsutbytet mellan Försäkringskassan och socialnämnder är av stor betydelse för socialnämndernas bedömning och kontroll av ärenden om ekonomiskt bistånd och de inhämtade uppgifterna utgör en viktig del av socialnämndernas beslutsunderlag. Vi anser att det står klart att de vinster som vi har pekat på när det gäller direktåtkomst för socialnämnder till uppgifter hos CSN, arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingen och Skatteverket (avsnitt 15.9.7) har sin motsvarighet i informationsutbytet med Försäkringskassan. Även i detta fall anser vi därför att det bör vara möjligt för socialnämnder att få tillgång till uppgifterna genom direktåtkomst.

15.10.3 Ändringar i registerförfattningar

Våra förslag: Bestämmelsen i lagen om behandling av personuppgifter i socialförsäkringens administration om de sekundära ändamål för vilka Försäkringskassan får behandla personuppgifter kompletteras. Försäkringskassan får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen åt enskild i den verksamhet som bedrivs av kommunerna.

Registerförfattningar som gäller för Försäkringskassans behandling av personuppgifter

Av 8 § första stycket 1 SofdL följer att personuppgifter som Försäkringskassan får behandla för de primära ändamål som anges i 7 § samma lag också får behandlas för tillhandahållande av information som behövs som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd åt enskilda i den verksamhet som bedrivs av CSN och arbetslöshetskassorna.

I 8 § andra stycket 1 nämnda lag föreskrivs att Försäkringskassan även får behandla personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 7 § för att tillhandahålla information utanför den egna myndigheten på grund av sådan bestämmelse om skyldighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter som avses i 14 kap. 1 § andra meningen SekrL. Det bör noteras att CSN och arbetslöshetskassorna omnämns särskilt i 8 § första stycket trots att Försäk-

ringskassans skyldighet att lämna ut uppgifter till dessa myndigheter följer av sådana bestämmelser som avses i den nämnda bestämmelsen i 14 kap. SekrL. Möjligen är skälet till att Försäkringskassans behandling gentemot CSN och arbetslöshetskassorna regleras särskilt att dessa myndigheter har direktåtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen. Således anknyter bestämmelserna om direktåtkomst till bestämmelsen i 8 § andra stycket 1 SofdL (se 20 § samma lag).

Vissa ändringar i SofdL och i SofdF behöver göras för att det utökade informationsutbyte som vi föreslår mellan Försäkringskassan och socialnämnder skall bli möjligt. I enlighet med våra tidigare ställningstaganden utgår vi från nuvarande systematik i berörda regelverk. Vi föreslår därför att de ändamål som anges i 8 § SofdL kompletteras och att det i paragrafens första stycket 4 tas in en ny bestämmelse som särskilt föreskriver att personuppgifter får behandlas av Försäkringskassan för tillhandahållande av information som behövs för socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd.

Det bör nämnas att det av 22 § SofdL följer att personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen får lämnas ut på medium för automatiserad behandling om det behövs för något av de ändamål som anges i 8 §. I de fall det föreligger en skyldighet för Försäkringskassan att lämna ut uppgifter enligt en särskild sekretessbrytande regel är det därmed tillåtet att lämna ut information genom automatiserad behandling. Det nu aktuella informationsutbytet med socialnämnder bygger på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet. Nuvarande bestämmelser medger således att uppgifterna lämnas ut till socialnämnder på medium för automatiserad behandling.

För att socialnämnden skall kunna få direktåtkomst till uppgifter hos Försäkringskassan krävs emellertid att det tas in en bestämmelse härom i SofdL. Vi föreslår att detta regleras i en ny paragraf, 20 a §, i lagen. Direktåtkomst skall få förekomma i den utsträckning det behövs för det ändamål vi föreslår skall anges i 8 första stycket 4 SofdL, dvs. för tillhandahållande av information som behövs för socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd.

Det bör ankomma på regeringen att meddela föreskrifter om vilka uppgifter socialnämndernas direktåtkomst får omfatta. Vi föreslår att en bestämmelse om detta tas in i en ny paragraf, 3 b §, i SofdF.

Beträffande vilka uppgifter som direktåtkomsten skall omfatta kan jämförelse göras med vad som gäller för CSN:s och arbetslös-

hetskassornas direktåtkomst till uppgifter hos Försäkringskassan. I 3 § SofdF anges att CSN och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till sådana personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen som dels gäller den registrerades namn, personnummer och, i förekommande fall, samordningsnummer, dels avses i 2 § 10, 16 och 33. De uppgifter som avses i dessa punkter i 2 § är bl.a. uppgifter i ansökningar och uppgifter om tidpunkter och belopp för ersättningar.

De uppgifter som är aktuella för socialnämndernas direktåtkomst till uppgifter hos Försäkringskassan motsvarar i huvudsak de uppgifter som Försäkringskassan enligt 22 § förordningen om arbetslöshetsförsäkring är skyldig att lämna ut till arbetslöshetskassorna och som arbetslöshetskassorna har direktåtkomst till. Mot bl.a. denna bakgrund är vår bedömning att även socialnämndernas direktåtkomst bör omfatta de uppgifter som avses i 2 § 10, 16 och 33 SofdF.

Registerförfattningar som gäller för socialnämndernas behandling av personuppgifter

Det står klart att bestämmelserna i 6 § första stycket SoLPuL och 12 § 1 SoLPuLF medger den behandling av personuppgifter som informationsutbytet med Försäkringskassan innebär för socialnämnderna.

15.11 Elektroniskt informationsutbyte mellan socialnämnder i olika kommuner eller inom samma kommun

Våra bedömningar: För närvarande bör inte föreslås utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten mellan socialnämnder i olika kommuner vid hanteringen av ärenden om ekonomiskt bistånd.

Sekretessgränserna inom nämnderna i kommuner bör, i enlighet med vad OSEK har föreslagit i huvudbetänkandet *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99), ändras så att sekretess i stället för att gälla i förhållandet mellan självständiga verksamhetsgrenar skall gälla inom nämnderna i förhållandet mellan verksamheter som är av olika slag.

I vårt uppdrag ingår också att överväga om kommunernas socialnämnder vid handläggningen av ärenden enligt 4 och 9 kap. SoL bör ha möjlighet att elektroniskt inhämta uppgifter från socialnämnder i andra kommuner. I utredningsdirektiven anges att det inte kan uteslutas att en och samma person försöker uppbära socialbidrag från flera kommuner.

Socialtjänstens arbetsuppgifter kan inom samma kommun vara organisatoriskt uppdelade på flera nämnder, exempelvis på kommundels- eller stadsdelsnämnder. Varje nämnd i en sådan socialtjänstorganisation är, tillsammans med underlydande förvaltning, att anse som en egen myndighet i SekrL:s mening och sekretess gäller mellan de olika nämnderna inom samma kommun. Vi finner det därför lämpligt och naturligt att i detta sammanhang även överväga ett elektroniskt informationsutbyte mellan sådana nämnder inom en kommun vilka hanterar ärenden om ekonomiskt bistånd enligt SoL.

15.11.1 Socialnämndernas behov av uppgifter från andra socialnämnder

Elektroniskt informationsutbyte mellan olika socialnämnder skulle kunna göra det möjligt för en nämnd att på ett enkelt sätt kontrollera att en person inte samtidigt är aktuell för ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. SoL vid flera kommuner eller vid olika nämnder inom samma kommun. Härigenom skulle denna typ av felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd kunna förhindras eller snabbt upptäckas.

De enskilda uppgifter om en sökande som en socialnämnd främst skulle ha behov av att inhämta från andra nämnder är uppgifter om att en ansökan om ekonomiskt bistånd har lämnats in eller beviljats, uppgifter om vilket belopp som har betalats eller skall betalas ut samt uppgifter om vilket datum utbetalning har skett eller skall ske.

15.11.2 Nuvarande informationsutbyte

Det finns för närvarande inget elektroniskt informationsutbyte mellan socialnämnder i olika kommuner. I de fall sökanden i ett biståndsärende uppger att han eller hon nyligen uppburit bistånd

från annan kommun eller det vid socialnämndens kontroll mot folkbokföringen t.ex. framgår att personen är folkbokförd i annan kommun utreder nämnden detta. Den begränsade kartläggning som vi har haft möjlighet att göra tyder på att det är ovanligt att en socialnämnd i andra fall kontaktar socialnämnder i andra kommuner för att inhämta uppgifter om en sökande i ärenden om ekonomiskt bistånd. I den mån det förekommer informationsutbyte sker detta, såvitt vi erfar, företrädesvis genom att handläggare vid en socialnämnd per telefon kontaktar handläggare vid den andra socialnämnden. Det förefaller ofta krävas omfattande telefonkontakter för att få svar på relativt enkla frågor, t.ex. om sökanden är eller har varit aktuell vid den andra socialnämnden eller om storleken på tidigare utbetalt bidrag.

I de kommuner som vi har besökt och som organisatoriskt har delat upp arbetsuppgifterna inom socialtjänsten på flera nämnder, har varje kommun haft ett för ärendehandläggningen gemensamt datasystem. Med hänsyn till SekrL:s bestämmelser har dock de olika nämnderna i kommunen inte tillgång till varandras ärenden i systemet och de kan således inte från detta hämta in uppgifter från en annan nämnd. Ett visst elektroniskt informationsutbyte förekommer dock mellan de olika nämnderna. I Stockholms och Göteborgs kommuner finns således ett för respektive kommun gemensamt ärendehandläggningssystem. I dessa system är det inte möjligt att öppna ett nytt ärende om personen i fråga är aktuell i ett ärende hos en annan stadsdelsnämnd i kommunen. Om så är fallet visas nämligen i systemet uppgifter om att personen är aktuell i ett pågående ärende och hos vilken stadsdelsnämnd detta ärende finns. I den mån handläggaren behöver närmare uppgifter om det pågående ärendet inhämtas uppgifterna från den enskilde eller, om denne lämnat sitt samtycke, från den andra stadsdelsnämnden.

15.11.3 Överväganden

Utökat informationsutbyte mellan socialnämnder i olika kommuner

Såvitt framgår av våra kontakter med SKL, Statistiska centralbyrån och Socialstyrelsen saknas statistik eller annat underlag över hur vanligt förekommande det är att en och samma person är aktuell för ekonomiskt bistånd från socialnämnden i flera kommuner

samtidigt. Det har inte varit möjligt att inom ramen för vårt uppdrag göra en mer ingående kartläggning bland landets kommuner. Från några håll har emellertid bekräftats att det förekommer att en och samma person försöker och även lyckas med att få utbetalt ekonomiskt bistånd från flera kommuner samtidigt. Ingen av de socialförvaltningar som vi har ställt frågan till har emellertid haft uppfattningen att detta är vanligt förekommande eller något större problem.

Förutom i fall där den enskilde själv anger att han eller hon nyligen har uppburit bistånd från annan kommun eller där folkbokföringsuppgifter ger anledning till särskild kontroll, förefaller det ovanligt att en socialnämnd i dag kontakter socialnämnder i andra kommuner för att inhämta uppgifter om sökanden. Det har inte heller framhållits att elektroniskt informationsutbyte med socialnämnder i andra kommuner eller andra stadsdelsnämnder ses som ett av de mest angelägna informationsutbytena i biståndsverksamheten.

Sammantaget är vår uppfattning att behovet av ett elektroniskt informationsutbyte mellan socialnämnder i olika kommuner vid hanteringen av ärenden om ekonomiskt bistånd är begränsat. Även om det kan antas att det finns ett visst mörkertal när det gäller personer som orättmätigt uppbär sådant bistånd från flera kommuner finns det i nuläget inget som tyder på att det rör sig om annat än förhållandevis få fall. Till detta kommer att det inte finns någon gemensam datateknisk lösning för ärendehantering vid landets kommuner. Under dessa förhållanden framstår det som ytterst tveksamt om de kostnader som är förenade med att införa ett elektroniskt informationsutbyte mellan socialnämnder i olika kommuner står i proportion till nyttan med ett sådant informationsutbyte. Enligt vår mening är det för närvarande inte motiverat att föreslå utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten mellan socialnämnder i olika kommuner vid hanteringen av ärenden om ekonomiskt bistånd.

Vi vill samtidigt påminna om de projekt avseende elektroniska informationsutbyten mellan kommuner och olika myndigheter som för närvarande bedrivs inom såväl SKL som inom ramen för Sambruk samt arbetet inom den s.k. FUT-delegationen. Det finns anledning att följa resultaten av dessa insatser.

Utökat informationsutbyte mellan nämnder inom samma kommun

Som vi angav inledningsvis finns det även anledning att överväga utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte mellan sådana nämnder inom samma kommun som hanterar ärenden om ekonomiskt bistånd enligt SoL. Vid de kontakter som vi har haft med företrädare för socialförvaltningar i Stockholms och Göteborgs kommuner har ett sådant informationsutbyte ansetts vara mer angeläget än ett utökat informationsutbyte med socialnämnder i andra kommuner. Detta anges bero på att kommunerna är stora och att bostadssituationen är sådan att det inte är ovanligt att människor upprepade gånger flyttar inom kommunen och då mellan olika stadsdelsnämnder. På grund av gällande sekretessbestämmelser kan en stadsdelsnämnd i ett biståndsärende inte utan en sekretessprövning i det enskilda fallet få tillgång till uppgifter som omfattas av sekretess hos en annan stadsdelsnämnd i samma kommun.

Det finns i sammanhanget skäl att nämna något om bakgrunden till de bestämmelser som reglerar uppgiftsutbytet mellan kommunala nämnder med socialtjänstuppgifter inom samma kommun. När kommunallagen (1991:900) trädde i kraft år 1992 fick kommunerna och landstingen en nästan obegränsad möjlighet att fritt organisera sin nämndverksamhet. Det innebar att uppgifter från olika verksamhetsområden kunde komma att hanteras inom en och samma nämnd. Det innebar också att olika delar av ett verksamhetsområde, t.ex socialtjänsten, kunde komma att tillhöra olika nämnder och därmed skilda myndigheter mellan vilka sekretess gällde. Relativt snart uppmärksammades att bestämmelserna i SekrL om att sekretess gäller mellan självständiga verksamhetsgrenar inom samma myndighet medförde svårigheter för utbyte av information mellan nämnder med socialtjänstuppgifter inom samma kommun.

I avvaktan på en mer fullständig lösning av de problem som förknippas med att sekretesskyddade uppgifter från skilda verksamhetsområden kan förekomma inom integrerade verksamheter infördes en begränsad uppgiftsskyldighet mellan kommunala nämnder med socialtjänstuppgifter inom samma kommun. Således föreskrivs sedan år 1997 i 12 kap. 7 § andra stycket SoL att om kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av flera

nämnder skall varje sådan nämnd, i den utsträckning det begärs, till de övriga lämna

1. uppgifter om att en person är aktuell i ett ärende inom socialtjänsten, och
2. de uppgifter som behövs för att administrera fördelningen av platser inom särskilda boendeformer i kommunen.

Av tredje stycket samma paragraf framgår att den i andra stycket föreskrivna uppgiftsskyldigheten dock inte gäller för uppgifter i den kommunala familjerådgivningen.

Bestämmelsen 12 kap. 7 § andra stycket SoL är en sådan bestämmelse som avses i 14 kap. 1 § andra meningen SekrL, dvs. en bestämmelse som bryter sekretessen såvitt avser uppgiftslämnande mellan myndigheter. Uppgiftsskyldigheten enligt punkten 1 omfattar inte mer än att en person är aktuell i ett ärende inom socialtjänsten, och alltså inte vilken typ av ärende det gäller. När det gäller punkten 1 framgår av förarbetena till bestämmelsen (prop. 1995/96:196 s. 20 ff.) att avsikten var att möjliggöra ett informationssystem varigenom en tjänsteman som handlägger ett socialtjänstäreende genom ADB-systemet (den term som vid den tiden användes för automatiserad behandling av uppgifter) får en automatisk markering, s.k. flaggning, om att den person ärendet rör är aktuell också i ett socialtjänstäreende hos en annan nämnd. En tjänsteman som behöver denna uppgift i sitt arbete skulle således omedelbart och utan individuell prövning kunna ta del av den. Om tjänstemannen vänder sig till den andra nämnden och begär uppgifter ur ärendet, skulle däremot även fortsättningsvis ske en prövning enligt SekrL.

OSEK har i sitt huvudbetänkande, *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99 Del 1 s. 277 ff.), tagit upp det förhållandet att bestämmelserna i SekrL om att sekretess gäller mellan självständiga verksamhetsgrenar inom samma myndighet har medfört svårigheter vid rättstillämpningen i de kommunala nämnderna, bl.a. inom socialtjänsten. Svårigheterna finns enligt OSEK på två plan. För det första är det oklart vad som utgör en självständig verksamhetsgren inom en myndighet. För det andra anses sekretessgränserna inom och mellan myndigheterna innebära hinder mot ett behövligt uppgiftsutbyte. OSEK föreslår att det inte skall finnas någon sekretessgräns mellan nämnderna inom en kommun eller ett landsting till den del verksamheterna är av samma slag. Till följd av en sådan ord-

ning skulle sekretess inte längre råda inom t.ex. kommunernas socialtjänst, även om verksamheten var uppdelad på olika kommun- dels- eller stadsdelsnämnder. Förslaget medför att bestämmelserna i 12 kap. 7 § andra och tredje styckena SoL blir överflödiga.

Vid handläggningen av ärenden om ekonomiskt bistånd är möjligen behovet av informationsutbyte inom en kommun större än det som kan föreligga mellan olika kommuner. Det framstår också som stötande att en kommuns möjligheter att kontrollera andra liknande utbetalningar från den egna kommunen till en och samma person är begränsade. Det finns därför skäl att utöka möjligheterna till informationsutbyte mellan nämnder inom en kommun med verksamhet av samma slag. Vi anser emellertid att detta bör ske på det av OSEK föreslagna sättet, dvs. genom att sekretessgränserna inom nämnderna i kommuner ändras så att sekretess i stället för att gälla i förhållandet mellan självständiga verksamhetsgrenar skall gälla inom nämnderna i förhållandet mellan verksamheter som är av olika slag. Alternativet med ytterligare bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan kommunala nämnder med socialtjänstuppgifter inom samma kommun anser vi vara mindre lämpligt. Det skulle bl.a. riskera att ytterligare försvåra rättstillämpningen.

OSEK:s förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Vi finner inte skäl att i aktuellt avseende nu föreslå annan författningsändring.

16 Ytterligare informationsutbyten som omnämns i utredningsdirektiven

Enligt utredningsdirektiven skall vi överväga vissa utökade elektroniska informationsutbyten med Migrationsverket och Skatteverket som mottagare av uppgifter från andra myndigheter.

16.1 Migrationsverket som mottagare av uppgifter

Vår bedömning: Möjligheterna till elektroniskt uppgiftsutlämnande från Försäkringskassan till Migrationsverket bör inte utökas.

I direktiven för utredningen anges att Migrationsverket har behov av uppgifter från Försäkringskassan om dels personer som avregistrerats i kassans register, dels personer som har lämnat landet.

Migrationsverket har till utredningen angett att verket inte behöver inhämta ovannämnda uppgifter från Försäkringskassan genom ett elektroniskt informationsutbyte. Enligt verket tillgodoses, i allt väsentligt, dess informationsbehov i aktuellt avseende genom uppgifter från folkbokföringen. Inte heller i övrigt har det framkommit att verket har behov av ett elektroniskt informationsutbyte med kassan. Det har därför inte funnits skäl för oss att gå vidare med denna del av uppdraget.

Det bör nämnas att såväl Migrationsverket som Försäkringskassan i samband med att vi undersökte behovet av ifrågavarande elektroniska informationsutbyte betonade vikten av att berörda myndigheter har fungerande rutiner för att fullgöra sin skyldighet att underrätta Skatteverket om förhållanden av betydelse för folkbokföringen, se 1 och 2 §§ folkbokföringsförordningen (1991:749) samt avsnitt 10. Migrationsverket och Försäkringskassan har samstämmt beskrivit hur bristande rutiner hos kassan i detta avseende har medfört att Skatteverket i vissa fall inte har haft

tillgång till aktuella och korrekta folkbokföringsuppgifter. Eftersom andra myndigheter, däribland Migrationsverket, hämtar folkbokföringsuppgifter från Skatteverkets databas har de därmed fått felaktiga uppgifter.

16.2 Skatteverket som mottagare av uppgifter

Vår bedömning: Förutom det förslag vi lämnar i avsnitt 10.2 bör möjligheterna till uppgiftsutlämnande från andra myndigheter till Skatteverket nu inte utökas.

Enligt direktiven skall vi även överväga vissa särskilt angivna elektroniska informationsutbyten med Skatteverket som mottagare av uppgifter. I direktiven anges bl.a. att Skatteverket har behov av att det införs en uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna avseende hur många och vilka dagar ersättning betalas ut.

Under utredningsarbetet har vi från Skatteverket fått beskedet att dess behov av de nämnda uppgifterna inte är av det slaget att det krävs utökade informationsutbyten mellan verket och arbetslöshetskassorna eller i övrigt en ändrad reglering. Inte heller i övrigt har Skatteverket framfört att myndigheten har behov av utökade informationsutbyten som faller inom ramen för vårt uppdrag, dock med undantag för vad som framkommit om behov av informationsutbyte av folkbokföringsuppgifter i visst begränsat avseende (avsnitt 10.2).

Mot bakgrund av det anförda har vi inte vidare behandlat utökade elektroniska informationsutbyten där Skatteverket är mottagare av uppgifter från andra myndigheter.

17 Anmälningsskyldighet vid felaktiga utbetalningar m.m.

Våra förslag: En anmälningsskyldighet införs för vissa myndigheter när det finns anledning anta att ett bidrag eller en annan ekonomisk förmån för personligt ändamål från trygghetssystemen felaktigt har beviljats eller betalats ut till en enskild från vissa myndigheter.

Skyldigheten skall gälla för Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, KFM, Migrationsverket, Skatteverket och arbetslöshetskassorna. Anmälan skall göras till den myndighet som har beviljat eller betalat ut förmånen.

Skyldigheten gäller i fråga om förmåner som betalas ut av Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Anmälningsskyldigheten gäller inte om en anmälan av särskilda skäl inte behövs.

Reglerna om anmälningsskyldighet tas in i en särskild lag därom, lagen om anmälningsskyldighet vid felaktiga utbetalningar.

17.1 Bakgrund

Det finns i dag inte några särskilda bestämmelser om vad som skall gälla när en myndighet bedömer att en annan myndighet felaktigt beviljat eller betalat ut ett bidrag eller en annan ekonomisk förmån till en enskild. Avsaknaden av en reglering som direkt tar sikte på sådana situationer har skapat osäkerhet och lett till att information om eventuella felaktigheter i regel inte förs vidare till den myndighet som beviljat eller betalat ut förmånen och som skulle kunna rätta till felaktigheten. Däremot finns det på en del områden bestämmelser om skyldighet att till polis eller åklagare anmäla misstanke om brott. När det gäller utbetalningar från välfärds-

systemen har regeringen i propositionen *Bidragsbrottslag* (prop. 2006/07:80) nyligen föreslagit att det införs en sådan anmälningsskyldighet om det kan misstänkas att brott enligt den föreslagna lagen har begåtts (6 § i lagförslaget).

Den osäkerhet som sedan länge råder om vilka möjligheter som finns att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till utbetalande myndighet har av naturliga skäl sin grund i regleringen av sekretessen. Samtidigt bygger sekretessregleringen på det starka intresset att samarbete inom den offentliga förvaltningen skall fungera väl. I 6 § FL finns också en bestämmelse om att varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

I SekrL har införts flera undantag från huvudregeln om sekretess mellan myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet. Enligt 14 kap. 1 § SekrL bryts sekretessen för en uppgift om det av lag eller förordning följer att uppgiften skall lämnas till en annan myndighet. Enligt den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § första stycket SekrL får – med undantag för sekretess inom bl.a. socialtjänsten – sekretessbelagd uppgift lämnas till myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Det är inte något villkor för utlämnande med stöd av denna generalklausul att det finns en uttrycklig begäran från en annan myndighet. Denna möjlighet till utlämnande av uppgifter utnyttjas emellertid förhållandevis sparsamt, något som gäller särskilt om den myndighet som uppmärksammar felaktigheten har ett starkare sekretesskydd än den myndighet som uppgifterna skulle lämnas ut till.

Tillämpningen av generalklausulen har behandlats av bl.a. Eko-sekretessutredningen i betänkandet *Ekonomisk brottslighet och sekretess* (SOU 1999:53). Frågan väcktes om möjligheten för vissa myndigheter, framför allt skatteförvaltningen och tullen, att lämna ut uppgifter till myndigheter som beslutar om, administrerar eller betalar ut olika former av bidrag. Bakgrunden till detta var att det ibland uppfattats som stötande att inte få lämna ut uppgifterna och uppgiftslämnande med stöd av 20 kap. 9 § AFL endast fick förekomma på begäran. Det skulle enligt utredningen vara bättre att konstruera uppgiftsskyldigheten så att den också medger ett spontant uppgiftslämnande. Utredningen lämnade dock inte något konkret förslag i denna del.

OSEK har redovisat ståndpunkten att det även i fortsättningen bör finnas sekretessgränser mellan och inom myndigheter och att

generalklausulen inte bör ändras för att dess tillämpningsområde skall öka (SOU 2003:99 Del 1 s. 153 f. och 229). Enligt kommittén bör det vid generella behov av lättnader i sekretessen i stället införas särskilda bestämmelser om uppgiftslämnande. Det finns då möjlighet att i det fall som avses förordna om avvägningar mellan olika intressen som t.ex. en effektiv samverkan och den enskildes intresse av sekretess.

17.2 Överväganden

Nuvarande reglering bör kompletteras

Av redovisningen i avsnitt 2 framgår att mycket talar för att det inom trygghetssystemen i stor omfattning förekommer felaktiga utbetalningar. Utgångspunkten bör vara att myndigheter bistår varandra så att – när det är möjligt – felaktigheter av någon betydelse kan rättas till. I likhet med vad OSEK allmänt sett pekat på bör det behov av en klar reglering av det uppgiftsutbyte som nu diskuteras tillgodoses genom särskilda bestämmelser. Det finns också förutsättningar för att genom bestämmelser i lag på ett tydligt sätt avgränsa ett sådant uppgiftsutbyte. Både vilka myndigheter och vilka situationer som skall omfattas kan anges. Av detta följer att någon ändring av generalklausulen inte bör komma i fråga i detta sammanhang.

En särskild reglering av ett uppgiftsutbyte vid misstanke om felaktigheter skulle i och för sig kunna ta sikte på också annat än beviljade förmåner och utbetalningar av sådana, främst fel vid beskattningen. En förmånsutbetalande myndighet som vid sin handläggning har anledning att anta att t.ex. lön inte redovisats till Skatteverket skulle således kunna omfattas av en motsvarande reglering av ett uppgiftsutbyte. Denna fråga ligger emellertid vid sidan av vad vi har att överväga.

Det som skall tas upp här avser som framgått endast antaganden om att beviljade förmåner eller utbetalningar från trygghetssystemen varit felaktiga. Ett sådant antagande kan självfallet göras utan att det finns misstanke om brott eller någon annan form av oegentligheter. En felaktighet kan exempelvis bestå av att den enskilde fått en förmån med för högt belopp eller att förmånen inte alls skulle ha utgått. Det kan givetvis finnas flera orsaker till att fel uppkommer. Myndigheten kan ha gjort ett misstag eller också kan

den enskilde avsiktligt eller av förbiseende lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter till grund för beslutet om förmånen. Avgörande i detta sammanhang bör enbart vara att beviljandet eller utbetalningen av en förmån kan antas vara felaktig med utgångspunkt i de omständigheter som en annan myndighet får kännedom om. Denna myndighet skall inte behöva göra någon bedömning av orsaken till att ett fel kan ha begåtts. Den myndighet som beviljar förmånen eller ansvarar för utbetalningen kan emellertid rätta till felet eller undvika att det upprepas bara om den informeras om att ett fel kan ha begåtts. Möjligheterna att informera den myndighet som har beviljat förmånen eller gjort utbetalningen om det förmodade felet bör alltså förbättras så att den ges tillfälle att närmare granska fallet.

Som berörts kan det redan i dag i många fall vara tillåtet att på eget initiativ med stöd av generalklausulen lämna ut uppgifter till en annan myndighet om att det finns misstankar om fusk eller i övrigt antaganden om felaktigheter kring beviljandet eller utbetalningen av en förmån. Gränserna för när ett uppgiftsutbyte bör eller skall äga rum är emellertid oprecisa. Till detta hör att sekretessbelagda uppgifter om enskilda inte utan vidare bör lämnas över till andra myndigheter.

Det finns inte skäl att låta ett uppgiftsutbyte omfatta mer än ett begränsat antal uppgifter med utgångspunkt i de omständigheter som en myndighet kunnat notera inom ramen för handläggningen av ett eget ärende. Uppgifterna bör endast avse faktiska förhållanden. De skall således inte bygga på någon värdering eller omdöme om den enskilde. Med hänsyn härtill och till att det finns tillämpliga sekretessbestämmelser för var och en av de myndigheter som nu föreslås bli uppgiftsmottagare bör enligt vår mening inte integritetssynpunkter hindra att det införs bestämmelser som bryter sekretessen mellan myndigheter när det gäller ett sådant klart avgränsat uppgiftsutbyte.

Möjlighet eller skyldighet?

Det kan göras gällande att ett uppgiftsutbyte mellan myndigheter om misstänkta felaktigheter skall bygga på en möjlighet och inte en skyldighet att lämna ut uppgifter. För detta kan tala att det då är lättare dels att se till att fler uppgifter inte lämnas ut än att den mottagande myndigheten har möjlighet att hantera dem på avsett

sätt, dels att undvika att den utlämnande myndigheten närmast i onödan tvingas till nya resurskrävande arbetsinsatser.

Det finns emellertid knappast anledning att befara att ett uppgiftsutbyte som vilar på en skyldighet har några nämnvärda nackdelar. Även en skyldighet att lämna ut uppgifter måste myndigheterna kunna hantera på ett sätt som innebär att rimliga krav från myndigheterna själva tillgodoses. En bestämmelse om en skyldighet bör vidare kunna leda till att bedömningarna i de enskilda fallen blir enklare att göra och till att tillämpningen generellt blir mer enhetlig. Dessutom innebär införandet av en skyldighet en markering av att det ansetts angeläget att en förbättrad samverkan mellan myndigheterna kommer till stånd. Tilläggas kan att ett effektivt uppgiftsutbyte under alla förhållanden förutsätter att myndigheterna samarbetar och utarbetar rutiner som leder till en god balans mellan de olika intressen som kan finnas.

Som antytts kan en nackdel med en anmälningsskyldighet vara att ett stort antal anmälningar om felaktiga utbetalningar kommer in till en myndighet som beviljar eller utbetalar förmåner utan att de i själva verket är till någon egentlig nytta. Det bör därför undvikas att uppgifter lämnas om enstaka fel som bara avser mindre belopp. En anmälan är onödig också i fall där den myndighet som beviljar eller betalar ut förmånen redan känner till felet. I dessa och liknande situationer saknas det skäl att lämna ut några uppgifter. Det bör därför finnas regler om att anmälningsskyldigheten inte gäller om det finns särskilda skäl.

Omfattningen av en anmälningsskyldighet

Utgångspunkten bör vara att anmälningsskyldigheten avser de förmåner som betalas ut av allmänna medel och som ligger inom ramen för vårt utredningsarbete.

Vad gäller de förmåner som betalas ut av SPV och som avses i vårt förslag om ett utökat informationsutbyte måste framhållas att de utgör enbart en mindre del av de utbetalningar som SPV hanterar. Huvuddelen av verkets förmånsutbetalningar avser tjänstepensioner på de statliga, och i viss mån de privata, avtalsområdena. Dessa förmåner, som inte bestäms enligt lag eller förordning, bör falla utanför regleringen. Detta bör leda till att även de mindre frekventa förmåner som redovisats i tidigare avsnitt, 13.1, bör utelämnas.

De förmåner som bör omfattas av anmälningsskyldigheten bör därmed vara sådana som beviljas eller betalas ut av Arbetsförmedlingen (angående detta begrepp se avsnitt 1.6), CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, kommunerna (socialnämnderna) och arbetslöshetskassorna.

Skyldigheten att lämna ut uppgifter bör ta sikte på de redan nämnda myndigheter som beviljar eller betalar ut bidrag eller andra ekonomiska förmåner från trygghetssystemen. En del avsteg är dock motiverade.

Undantag bör göras för kommunerna (socialnämnderna) med hänsyn till att generalklausulen i SekrL inte är tillämplig på sekretessbelagda uppgifter inom socialtjänsten och kommunerna i dag därför är förhindrade att lämna ut sådana uppgifter. Vi ser inte heller anledning att för socialtjänsten nu föreslå en ny ordning som på ett påtagligt sätt skulle kunna förändra förutsättningarna för det arbete som bedrivs rörande försörjningsstöd eller enligt SoL i övrigt. Mot bakgrund av de speciella förhållandena för SPV bör inte heller SPV omfattas av anmälningsskyldigheten. Det kan nämnas att inte heller den skyldighet att anmäla misstanke om brott enligt det förslag till bidragsbrottslag som regeringen nyligen lagt fram (prop. 2006/07:80) gäller för SPV. Enligt vår mening bör även Premiepensionsmyndigheten hållas utanför kretsen anmälningsskyldiga.

Anmälningsskyldigheten bör gälla också för en del myndigheter som inte beviljar eller betalar ut förmåner. Verksamheten hos Skatteverket och KFM är av det slaget att de kan få tillgång till ingående information om förhållanden rörande förmånsutbetalningar som är av intresse för de utbetalande myndigheterna.

Det anförda innebär att anmälningsskyldigheten skall gälla för Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, KFM, Migrationsverket, Skatteverket och arbetslöshetskassorna.

Anmälningsskyldigheten skall avse beviljade förmåner eller gjorda utbetalningar. Härigenom omfattas självfallet också utbetalningar som sker fortlöpande, exempelvis barnbidrag. Att skyldigheten inte avser antaganden om framtida felaktigt beviljade förmåner eller felaktiga utbetalningar av sådana förmåner anser vi är motiverat av integritetshänsyn. Det är vidare av betydelse för myndigheternas hantering av anmälningsskyldigheten att denna i möjligaste mån är hänförlig till objektiva förhållanden, som är tämligen lätta att konstatera.

De uppgifter som skall lämnas över bör avse förutom grundläggande identifieringsuppgifter de omständigheter som ligger till grund för antagandet att beviljad förmån eller aktuell förmånsutbetalning var felaktig. Det bör påpekas att avsikten inte är att den myndighet som gör antagandet om en felaktighet av det skälet skall företa någon särskild utredning. Inte heller är avsikten att denna myndighet skall ha särskild kännedom om de bestämmelser där förmånen regleras och exempelvis kunna avgöra om två förmåner kan utgå samtidigt. Den myndighet som gör antagandet skall bara till den myndighet som beviljat eller utbetalat förmånen lämna över de uppgifter av intresse som den ändå i sin verksamhet har fått tillgång till vid handläggningen av det egna ärendet. Den ytterligare utredning som kan aktualiseras får göras av den myndighet som kan rätta till felet. Detta innebär också att tips från allmänheten om att en person felaktigt har beviljats eller fått utbetalat en förmån från annan myndighet inte skall leda till att den myndighet som tar emot tipset skall göra en utredning med anledning av tipset.

En förutsättning för att en anmälningsskyldighet skall få avsedd effekt är som berörts att den också i praktiken får en väl avvägd omfattning. Anmälningar som inte skulle föranleda åtgärder hos mottagaren bör inte heller göras. Omständigheterna i ett ärende måste därför vara av en viss tyngd för att det skall kunna antas att det är fråga om en felaktighet av nu aktuellt slag. En anmälan får exempelvis inte bygga enbart på påståenden från allmänheten.

Det får förutsättas att myndigheterna samverkar i olika avseenden och ser till att det i praktiken blir en ändamålsenlig tillämpning av anmälningsskyldigheten. En myndighet måste givetvis också se till att berörda tjänstemän inom myndigheten ges den information om den nya ordningen som behövs. Samråd bör också äga rum för att fastställa principer i fråga om vilket underlag som skall lämnas över till den utbetalande myndigheten i en anmälan enligt den föreslagna lagen.

Författningsregleringen

Mot bakgrund av vad vi nu sagt föreslår vi att det införs bestämmelser i lag om en anmälningsskyldighet vid antaganden om att nämnda förmåner från det allmänna felaktigt har beviljats eller betalats ut. Eftersom skyldigheten föreslås gälla för flera myndigheter och avse flera olika förmånsslag anser vi att det bör skapas en

särskild lag om detta. Den kan benämnas lagen om anmälningsskyldighet vid felaktiga utbetalningar.

18 Reformbehov

Vår bedömning: Registerförfattningarna bör ses över för att skapa förutsättningar för ett samordnat och enhetligt regelverk som främjar utvecklingen av elektronisk förvaltning och minskar riskerna för oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

I olika sammanhang understryks vikten av att informationsteknikens möjligheter att förenkla och utveckla myndigheternas service gentemot enskilda och företag tas till vara. Begreppen e-förvaltning, elektronisk förvaltning och 24-timmarsmyndigheten har mot denna bakgrund tillkommit. Med sistnämnda begrepp avses elektronisk samverkan mellan enskilda respektive företag och myndigheter över i första hand Internet, oberoende av kontorstider och geografi, som syftar till att ge högre kvalitet i tjänster och bemötande. Huvudsakligen har arbetet mot 24-timmarsmyndigheten varit inriktat på myndigheternas webbplatser och vilken information och service som kan lämnas där.

Informationsteknikens möjligheter har således tagits till vara inom statsförvaltningen men inte fullt ut. Ytterligare effektiviseringsåtgärder och bättre service torde kunna uppnås med hjälp av informationstekniken genom ökat informationsutbyte mellan myndigheter och genom att myndigheternas manuella ärendehantering i högre grad ersätts med elektronisk ärendehandläggning.

Som vi tidigare har konstaterat saknar nuvarande registerförfattningar en enhetlig struktur, avsnitt 5. Begreppsbildningen på området är oklar och framtagen under en tid av helt andra och mer begränsade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte. Dessa förhållanden skapar onödiga hinder för utvecklingen. Enligt vår mening är det en avgörande förutsättning för ett väl fungerande elektroniskt informationsutbyte och elektronisk förvaltning överhuvudtaget att det finns ett samordnat regelverk med enhetlig

struktur för alla myndigheter, utan otydliga begrepp och andra onödiga hinder för önskvärd utveckling. Även från integritetsskyddssynpunkt medför den bristande strukturen i författningarna och den oklara begreppsbyggnaden tillämpningssvårigheter som innebär ökade risker för oacceptabla intrång i den personliga integriteten. I detta sammanhang bör framhållas att Integritetsskyddskommittén har förklarat att dess analys av området för registerförfattningar visar att skyddet för den personliga integriteten väsentligt skulle förbättras om regelverket utformades enhetligare, tydligare och mer i överensstämmelse med bestämmelserna i framför allt SekrL (SOU 2007:22 del 1 s. 466).

Vi anser därför att det är högst angeläget att det sker en allmän översyn av gällande registerförfattningar och av begreppsbyggnaden på området för att komma till rätta med de problem som nuvarande reglering innebär. Vi har översiktligt beskrivit dessa problem i avsnitt 5. För en mer ingående redovisning hänvisas till Integritetsskyddskommitténs nämnda betänkande.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, utgiftsområde 2, bilaga 1, s. 10) aviserat att den avser att stärka styrningen av utvecklingen på området och att bl.a. frågan om informationsutbyte mellan myndigheter skall prioriteras. I linje med detta har regeringen uppdragit åt Verva att samordna arbetet med dels automatisering av viss ärendehantering, dels förenkling av tillgången till information ur statliga register samt att följa upp arbetet med att utveckla elektronisk förvaltning (Fi2007/1399). Regeringen har också nyligen beslutat att det inom Regeringskansliet skall tillsättas en statssekreterargrupp med uppgift att stärka samordningen inom myndigheten av frågor som är av strategisk betydelse för utvecklingen av elektronisk förvaltning. Enligt beslutet skall även en interdepartemental arbetsgrupp tillsättas med uppgift att bistå statssekreterargruppen. Arbetet skall pågå fram till år 2010.

Som en av få utredningar har vi haft i uppdrag att överväga nya bestämmelser för att möjliggöra elektroniskt informationsutbyte mellan olika verksamheter som regleras i skilda registerförfattningar. Regelverkens bristande enhetlighet, de skiftande definitionerna av enskilda begrepp samt de olika avvägningar som kommit till stånd mellan effektivitet och hänsyn till den personliga integriteten, har lett till problem vid fullföljandet av uppdraget, och i vissa fall har vi tvingats att föreslå lösningar som inte är konsekventa eller optimala. Utifrån de erfarenheter vi har vunnit i vår

utredning, är det vår övertygelse att ett samordnat regelverk med en enhetlig struktur är den enskilt viktigaste frågan av strategisk betydelse för att möjliggöra önskad elektronisk förvaltning.

19 Konsekvenser av våra förslag m.m.

19.1 Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av ett utökat informationsutbyte kan bedömas endast mot bakgrund av de uppskattningar varje myndighet gör om besparingar, kostnader etc. Som vi har angett i avsnitt 9.1 har det visat sig mycket svårt att få fram närmare underlag i fråga om ekonomiska konsekvenser av våra förslag. Berörda myndigheter har förklarat att det för närvarande saknas förutsättningar att närmare beräkna vinster av och kostnader för de förslag om utökade informationsutbyten som vi lämnar i detta betänkande. Det underlag som myndigheterna har kunnat bidra med bygger i regel enbart på grova uppskattningar och myndigheterna har betonat att lämnade uppgifter är ytterst preliminära. I vissa delar saknar vi i det närmaste helt underlag i fråga om ekonomiska konsekvenser.

I avsnittet redogör vi för det underlag som under utredningstiden varit möjligt att få från berörda myndigheter samt redovisar, utifrån detta samt övrigt tillgängligt underlag, vår bedömning i fråga om förslagets ekonomiska konsekvenser.

19.1.1 Underlag från berörda myndigheter

Försäkringskassan som mottagare

I fråga om vårt förslag om utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan har Försäkringskassan uppskattat att det förhållandet att manuella rutiner skulle ersättas av ett automatiserat uppgiftshämtande enbart i minskad handläggningstid skulle innebära årliga besparingar för myndigheten med ungefär 11 miljoner kr. Enligt kassan är det i dagsläget omöjligt att uttala sig om kostnaderna för ett ökat informationsutbyte med

Skatteverket. Myndigheten måste först göra förstudier på aktuella områden och förmåner, studier som avser att beskriva kostnader för både verksamhet och IT.

Skatteverket har beräknat systemutvecklingskostnaden för det föreslagna informationsutbytet med Försäkringskassan till 1 miljon kr.

Beträffande informationsutbytet med Migrationsverket har Försäkringskassan uppskattat att kassan handlägger ungefär 100 000 ärenden per år där det finns behov av att inhämta uppgifter från verket. Försäkringskassan har presenterat en preliminär kalkyl avseende den tidsbesparing ett elektroniskt informationsutbyte skulle innebära för kassan jämfört med dagens manuella förfrågningar. Enligt beräkningarna skulle det enbart i fråga om minskad handläggningstid uppkomma besparingar motsvarande ungefär 5 miljoner kr per år, exklusive de s.k. pensionsremisserna (jfr avsnitt 11.4.2). Migrationsverket saknar för närvarande möjlighet att besvara samtliga pensionsremisser enbart genom elektroniskt lagrade uppgifter. Om även pensionsremisserna fullt ut skulle kunna besvaras elektroniskt skulle, enligt Försäkringskassans beräkningar, besparingen för kassan motsvara ungefär 6,4 miljoner kr per år. När det gäller vilka kostnader ett elektroniskt informationsutbyte med Migrationsverket skulle innebära för Försäkringskassan har kassan angett att kostnaderna för systemutveckling i detta fall kan uppskattas till omkring 3 miljoner kr.

Migrationsverket har uppgett att myndigheten årligen besvarar ungefär 16 000 s.k. pensionsremisser från Försäkringskassan. Tidsbesparingen för verket vid elektronisk informationsöverföring skulle motsvara mindre än en årsarbetskraft med hänsyn bl.a. till att en stor del av remisserna måste besvaras manuellt under flera år framöver. Utöver pensionsremisserna handlägger Migrationsverket ungefär 80 000 skriftliga eller muntliga förfrågningar per år från Försäkringskassan. Dessa förfrågningar avser i allt väsentligt sådana uppgifter som, enligt våra förslag, skall kunna överföras elektroniskt.

Migrationsverket har preliminärt uppskattat systemutvecklingskostnaderna för det föreslagna informationsutbytet med Försäkringskassan till 350 000 kr.

Arbetslöshetskassorna som mottagare

IAF har förklarat att för arbetslöshetskassornas del består vinsterna med ett elektroniskt informationsutbyte i en förbättrad effektivitet i ärendehandläggningen. Effektiviteten ökar genom att information som behövs i ett ärende kan inhämtas direkt och genom en utökad möjlighet till kontroll för att förhindra eller upptäcka felaktiga utbetalningar av arbetslöshetsersättning. För enskilda ersättningsstagare innebär det i allmänhet en förbättrad service avseende handläggningen och kortare handläggningstider. Den ersättningsökande behöver inte själv lämna in intyg till arbetslöshetskassan för att styrka vissa uppgifter. Beslut om ersättningsrätten grundas på ett korrekt underlag från början och rättssäkerheten stärks. IAF har framhållit att det ligger en stor samhällelig vinst i att rätt ersättning utbetalas till personer som har rätt till ersättning bl.a. genom att legitimiteten för trygghetssystemen stärks. Enligt IAF är det inte möjligt att göra beloppsberäkningar avseende de tidsbesparingar ett elektroniskt informationsutbyte skulle innebära för arbetslöshetskassorna. Genom IAF har vi fått uppgifter om att arbetslöshetskassornas systemutvecklingskostnader när det gäller informationsutbyte med Skatteverket kan uppskattas till ungefär 2,5 miljoner kr.

Skatteverket har i fråga om kostnader för systemutveckling för vårt förslag om elektroniskt informationsutbyte mellan verket och arbetslöshetskassorna angett att uppgifterna till kassorna hämtas från tre olika tekniska system. Detta fördyrar systemutvecklingen. Kostnaderna för att arbetslöshetskassorna skall få direktåtkomst till ifrågavarande uppgifter från Skatteverkets beräknas därför till ungefär 3 miljoner kr.

Statens pensionsverk som mottagare

SPV har bedömt att dess systemutvecklingskostnader för ett informationsutbyte med Skatteverket i enlighet med våra förslag grovt räknat skulle uppgå till ett par hundra tusen kronor. Därutöver räknar SPV med tillkommande kostnader för att informera om kontrollen, årligen internt administrera kontrollerna, ta kontakt med förmånstagarna och reda ut inkomstförhållanden i de fall kontrollen pekar på avvikelser och för att återkräva för mycket utbetalda belopp.

Skatteverket har angett att utifrån grova kostnadsberäkningar kan dess kostnader för ett elektroniskt informationsutbyte med SPV, där information utbyts via filöverföringar, beräknas till ungefär 100 000 kr. Skatteverket uppskattar att kostnaderna torde bli begränsade, eftersom det redan i dag finns tekniska lösningar för den typ av uppgiftsutlämnande som SPV efterfrågar.

Kronofogdemyndigheten som mottagare

KFM har angett att behovet inom den exekutiva verksamheten av uppgifter från arbetslöshetskassorna och AMS är stort samt att ett elektroniskt informationsutbyte med dessa skulle effektivisera KFM:s verksamhet. Under en tolv månaders period gör KFM drygt 30 000 skriftliga förfrågningar till arbetslöshetskassorna och lika många till AMS (avsnitt 14.3). KFM har, förutom för vinster i form av minskade portokostnader (890 000 kr per år), inte presenterat några beloppsuppskattningar i fråga om vinster eller kostnader för de utökade elektroniska informationsutbyten som vi föreslår och som berör KFM.

Enligt IAF kan arbetslöshetskassornas systemutvecklingskostnader för ett elektroniskt informationsutbyte med KFM beräknas till ungefär 1 miljon kr.

Socialnämnderna som mottagare

Skatteverket har beräknat kostnaderna för att anpassa system för ett elektroniskt informationsutbyte med socialnämnderna till ungefär 2 miljoner kr.

IAF har förklarat att arbetslöshetskassornas kostnader för systemutveckling i anledning av ett elektroniskt informationsutbyte med socialnämnder kan beräknas till ungefär 1 miljon kr.

Övrigt om ekonomiska konsekvenser

Som framgår av det anförda har IAF grovt uppskattat att arbetslöshetskassornas systemutvecklingskostnader för att möjliggöra de föreslagna elektroniska informationsutbytena med Skatteverket, KFM och socialnämnderna skulle uppgå till sammanlagt 4,5 miljoner kr. Enligt IAF tillkommer förvaltningskostnader för kassorna

vilka beräknas uppgå till ungefär 0,5 miljoner kr per år (nuvarande informationsutbyte kostar arbetslöshetskassorna knappt 1 miljon kr per år i förvaltning).

Det har framhållits att det för arbetslöshetskassorna är av stort intresse hur kostnaderna för ett utökat informationsutbyte skall finansieras. Bland annat IAF har hänvisat till att arbetslöshetskassorna inte är anslagsfinansierade som nu berörda myndigheter utan att deras verksamheter är finansierade genom medlemsavgifter. Enligt arbetslöshetskassorna förefaller det inte rimligt om medlemmarna i arbetslöshetskassorna enskilt ska bära kostnaderna för utvecklingen av system som även syftar till att främja myndigheters effektiviseringar och kontroller.

I de utökade elektroniska informationsutbyten som vi föreslår är Skatteverket endast utlämnare av uppgifter. Enligt verket går det inte att beloppsmässigt uppskatta de vinster som de föreslagna informationsutbytena skulle innebära för myndigheten. Verket bedömer att de vinster som kan påräknas främst finns på servicesidan och t.ex. består i att informationsutbytet blir enklare, snabbare men även säkrare genom att manuella inslag i hanteringen försvinner.

Vid underhandskontakter som vi har haft med AMS har tjänstemän där angett att ett förverkligande av förslagen om utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten mellan Arbetsförmedlingen och KFM respektive socialnämnder skulle spara mycket tid hos Arbetsförmedlingen.

19.1.2 Bedömning

Vår bedömning: Våra förslag kan inledningsvis leda till vissa kostnadsökningar hos myndigheterna. Dessa ökningarna är dock begränsade och kommer att kompenseras av betydande vinster i form av främst effektivare ärendehandläggning och minskade utgifter för felaktiga utbetalningar. Någon ytterligare resurstilldelning på grund av förslagen är inte nödvändig.

Förslag om utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten

Genomförandet av våra förslag kommer att leda till kostnader främst i fråga om anpassningar av myndigheternas datasystem. Vidare kan det antas att de ökade kontrollmöjligheterna kommer

att generera visst merarbete hos de mottagande myndigheterna genom att de i fler ärenden än för närvarande kommer att få impulser om att ytterligare utredning behövs.

Som framgår av redovisningen ovan är det underlag som myndigheterna har kunnat presentera om de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag långt ifrån heltäckande. Tillgängligt underlag tyder dock på att myndigheternas kostnader för att anpassa datasystem för att möjliggöra föreslagna informationsutbyten är tämligen begränsade samt att enbart den effektivisering av ärendehandläggningen som kan ske genom att manuella inslag försvinner innebär årliga kostnadsbesparingar som, i vart fall för de mottagande myndigheterna, är betydande.

De utvärderingar m.m. som har gjorts av 2002 års reform visar att de elektroniska informationsutbyten som möjliggjordes genom denna reform fungerar väl. Systemet har förebyggt och minskat fusket, ökat servicen åt enskilda och förbättrat berörda myndigheters beslutsunderlag. Det har även inneburit att effektiviteten vid myndigheterna har förbättrats. Vi anser att det saknas anledning anta annat än att de utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten som vi nu föreslår kommer att få motsvarande effekter.

Sammantaget bedömer vi att de kostnader som våra förslag kan antas medföra inte är större än att de ryms inom berörda myndigheters ekonomiska ramar samt att de mer än väl kommer att kompenseras av de besparingar till följd av effektivitetsvinster och minskade felaktiga utbetalningar som förslagen kommer att innebära (jfr avsnitten 2.3 och 6.1).

Det har inte varit möjligt att under utredningstiden få fram något närmare underlag i fråga om förslagets ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Anledningen till detta är det stora antalet kommuner, de olika förhållanden som råder i landets kommuner samt den omständigheten att det för närvarande saknas en samlad överblick över hur arbetet bedrivs och hur den tekniska prestandan ser ut i kommunernas verksamhet med ärenden om ekonomiskt bistånd. Det finns emellertid all anledning anta att den bedömning vi nyss redovisat i fråga om förslagets ekonomiska konsekvenser gäller även för kommunerna. Det är visserligen troligt att det bland landets kommuner finns sådana som inte anser det ekonomiskt försvarbart att på egen hand utveckla de tekniska system som förutsätts för att våra förslag skall kunna genomföras fullt ut. En utveckling där var och en av landets kommuner tar fram

egna och unika tekniska lösningar för att elektroniskt utbyta information med myndigheter är dock knappast vare sig realistisk eller önskvärd. Det kan nämnas att det inom en särskild försöksverksamhet, inom projektet Förnyat ekonomiskt bistånd som drivs av Sambruk (se avsnitt 15.5.2), har omkring tio kommuner tillsammans tagit fram en teknik för ett elektroniskt informationsutbyte med CSN. Dessa kommuner använder verksamhetssystem som levereras av externa systemleverantörer och leverantörerna har gjort anpassningar i sina respektive system för att den tekniska lösningen skall kunna användas av samtliga berörda kommuner.

Övriga förslag

Våra förslag i fråga om underrättelseskyldighet enligt 2 § folkbokföringsförordningen och om en obligatorisk anmälningsskyldighet vid felaktiga utbetalningar innebär visst merarbete för berörda myndigheter. Det är enligt vår mening inte möjligt att utifrån det underlag som finns i dag göra några säkra bedömningar av hur omfattande det tillkommande arbetet kommer att bli. Kostnaderna för detta arbete torde i vart fall inte vara större än att det ryms inom berörda myndigheters ekonomiska ramar.

När det gäller anmälningsskyldigheten vid felaktiga utbetalningar är, som vi angett i avsnitt 17, en förutsättning för att skyldigheten skall få avsedd effekt att den i praktiken får en väl avvägd omfattning. Genom samverkan bör berörda myndigheter kunna utarbeta rutiner som garanterar detta. De kostnader för merarbete som förslaget om anmälningsskyldighet innebär kommer att kompenseras av att felaktiga utbetalningar från de aktuella myndigheterna minskar.

19.2 Övriga konsekvenser

Våra förslag kan innebära bättre möjligheter att förebygga men även att i efterhand upptäcka s.k. bidragsbrott. Vetskapen om att de uppgifter som lämnas i ett ärende kommer att kontrolleras mot andra myndigheter torde ha en avhållande effekt på enskilda när det gäller att lämna felaktiga uppgifter till berörda myndigheter. Genom att myndigheterna ges bättre möjligheter att kontrollera lämnade uppgifter i verksamheten med utbetalningar till enskilda av

medel från trygghetssystemen kan även antalet tillfällen till brott förväntas minska.

Vi har i tidigare sammanhang betonat att det från integritets-synpunkt är en förutsättning att de registrerade blir tydligt informerade om att informationsutbyte med t.ex. andra myndigheter sker. Information till de registrerade fyller emellertid ett dubbelt syfte. Även för att de nu föreslagna utökade informationsutbytena skall få ovan nämnda förebyggande effekt är det angeläget att de registrerade informeras om att informationsutbyten äger rum.

Utöver vad som redovisats i detta avsnitt bedöms våra förslag inte få några sådana konsekvenser som enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) skall anges särskilt.

19.3 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

<p>Vårt förslag: De föreslagna bestämmelserna träder i kraft den 1 juli 2008. Några övergångsbestämmelser införs inte.</p>

De föreslagna bestämmelserna är angelägna och bör träda i kraft så snart som möjligt. Samtliga bestämmelser bör kunna träda i kraft den 1 juli 2008. Några särskilda övergångsbestämmelser är inte nödvändiga.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till lag om anmälningsskyldighet vid felaktiga utbetalningar

Skälen för den nya lagen har utvecklats i avsnitt 17.2.

1 §

I paragrafen anges vilka myndigheter som omfattas av anmälningsskyldighet enligt lagen.

2 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse av vilka antagna felaktigheter om beviljade förmåner och om utbetalningar som kan ge upphov till en anmälningsskyldighet. De olika former av stöd som avses är sådana som beviljas eller betalas ut av de myndigheter – bortsett från KFM och Skatteverket – som anges i 1 § med tillägg av kommunerna. Om det t.ex. kan antas att en socialnämnd felaktigt betalat ut försörjningsstöd enligt 4 kap. SoL omfattas alltså denna utbetalning av skyldigheten.

Det utbetalda stödet skall avse personligt ändamål. Härigenom utesluts från tillämpningsområdet stöd som i och för sig kan betalas ut till enskilda personer men som har andra ändamål, exempelvis att främja närings- eller föreningsverksamhet.

3 §

I paragrafen regleras närmare under vilka förutsättningar anmälningsskyldighet för berörda myndigheter föreligger. En förutsättning för anmälningsskyldigheten är enligt första stycket att det finns anledning anta att stöd som avses i 2 § har beviljats eller betalats ut med för högt belopp eller annars felaktigt. Att

undantag får göras framgår av andra stycket, t.ex. om det är fråga om mindre belopp.

20.2 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

7 kap. 7 §

Den nya meningen i första stycket är ett komplement till regleringen i paragrafen. Skälen till tillägget utvecklas närmare i avsnitt 11.4.10.

Sekretess enligt den nya meningen skall gälla i Försäkringskassans verksamhet avseende registrering av enskild i fråga om underlag för att bedöma eller fastställa förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild. Sekretess skall då gälla för uppgifter om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden med ett rakt skaderekvisit.

7 kap. 14 §

I andra stycket i paragrafen har en ny mening lagts till. Den nya bestämmelsen i andra stycket har behandlats i avsnitt 11.4.10.

Bestämmelsen innebär att uppgifterna i databasen omfattas av särskilt sekretesskydd när de finns i databasen, men att det skyddet upphör när ett utdrag görs från databasen. En myndighet som har direktåtkomst till databas hos Migrationsverket får alltså, vid sidan av andra sekretessbestämmelser som är tillämpliga hos den egna myndigheten, åberopa den i den aktuella bestämmelsen särskilda sekretessen gentemot enskilda som vill få information ur databasen. Om myndigheten däremot har gjort ett utdrag från databasen för att det skall tillföras en akt i ett ärende, gäller samma sekretessbestämmelser för uppgifterna i utdraget som för andra uppgifter i ärendet.

Utformningen av bestämmelsen bygger på Utlänningsdatautredningens förslag till en ny registerlag (SOU 2003:40). En alternativ utformning av bestämmelsen, baserad på nuvarande reglering, redovisas i författningsförslag nr 22.

9 kap. 28 a §

Paragrafen är ny. Den har motiverats i avsnitt 13.4.3. En snarlik reglering finns i 9 kap. 28 §.

Syftet med paragrafen är att skapa sekretesskydd hos SPV i sådana ärenden där SPV kan ha anledning att ta del av uppgifter om enskilda i samband med handläggningen av de ärenden om ersättningar, pensioner och andra förmåner som anges i första stycket. Bestämmelserna gäller endast hos den angivna myndigheten, dvs. SPV, och har därmed en snävare räckvidd än bestämmelserna i 9 kap. 28 §, som inte är knutna till någon viss myndighet.

De ärendegrupper som avses redovisas närmare i avsnitt 13.1. Utformningen av bestämmelsen i första stycket avser att täcka in också de ärenden om motsvarande förmåner m.m. som i framtiden kan komma att ersätta de nuvarande eller ges andra benämningar.

Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit. Uppgifter i beslut skall vara undantagna från sekretess. Sekretessen gäller i högst tjugo år.

20.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter

I lagen har en ny paragraf, 13 kap. 24 a §, tagits in. Den innehåller en uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot SPV. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 13.4.4.

Av 2 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension framgår vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten.

20.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges företrädare i Europaparlamentet

Lagen har tillförts en ny paragraf, 9 kap. 20 a §. Se i övrigt författningskommentaren i föregående avsnitt (20.3).

20.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

I en ny paragraf, 48 f §, har tagits in en uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot arbetslöshetskassorna. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 12.6.3.

Enligt 48 i § meddelar regeringen ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som skall lämnas ut enligt vissa närmare uppräknade lagrum. Till dessa hör 48 f §. Vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten framgår av 25 b § i förslaget till förordning om ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (författningsförslag nr 15).

20.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

1 kap. 5 §

I punkt 3 har en mindre ändring gjorts. Den har kommenterats i avsnitt 13.4.6.

Ändringen avser att klargöra att uppgifter får lämnas från beskattningsdatabasen till SPV också för beräkning av stöd.

2 kap. 8 a §

Paragrafen är ny. Den har behandlats i avsnitt 11.3.3.

I bestämmelserna regleras Försäkringskassans direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen med hänsyn till att regleringen av andra fall av direktåtkomst också återfinns i denna lag. En tillämpning av bestämmelserna förutsätter en motsvarande uppgiftsskyldighet. Regler om detta finns i 7 § första stycket och 7 § andra stycket 6 skattedatabasförordningen, som innehåller bestämmelser om skyldighet för Skatteverket att till Försäkringskassan i vissa fall lämna uppgifter om förmögenhet. Hänvisningen i den nya paragrafen till 2 kap. 3 § första stycket 1 och 4 denna lag gäller dels identifieringsuppgifter, dels uppgifter om bestämmande av skatter och avgifter. Genom andra meningen i den nya paragrafen klargörs att direktåtkomsten bara får avse uppgiften om ett hushålls

sammanlagda förmögenhet överstiger en särskilt angiven beloppsgräns eller inte.

2 kap. 8 b §

Paragrafen är ny. Den har behandlats i avsnitt 12.6.2 och 12.7.2.

Enligt bestämmelserna får arbetslöshetskassorna ha direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen i ärenden om arbetslöshetsersättning. Föreskrifter om motsvarande uppgiftsskyldighet har tagits in som en ny paragraf, 48 f §, i författningsförslag nr 5. En precisering av uppgiftsskyldigheten görs i ett förordningsförslag, författningsförslag nr 15. Genom hänvisningen i den nya paragrafen till uppgifter som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1, 3, 4 och 11 blir det möjligt med direktåtkomst till de uppgifter som räknas upp i nämnda förordning.

2 kap. 8 c §

Paragrafen är ny. Den har behandlats i avsnitt 15.9.8.

Den nya regleringen innebär att socialnämnderna får ha direktåtkomst till beskattningsdatabasen såvitt avser en del uppgifter som behövs i ärenden enligt 4 och 9 kap. SoL. Vilka dessa uppgifter är framgår av 11 kap. 11 b § i författningsförslag nr 7 och – mer preciserat – 6 § i författningsförslag nr 12.

20.7 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

11 kap. 11 §

Den nya utformningen av paragrafen har motiverats i avsnitten 15.9.5, 15.9.6 och 15.10.1.

Paragrafen i sin nuvarande lydelse innehåller en uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna gentemot socialnämnder. Genom den nya lydelsen omfattas också CSN av en motsvarande uppgiftsskyldighet. Den nya lydelsen innebär dessutom att uppgiftsskyldigheten kopplas till ärenden om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. SoL och återkrav av sådant bistånd enligt 9 kap. SoL.

Enligt 11 d § meddelar regeringen ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som skall lämnas ut. I förslaget till förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453), se författningsförslag nr 12, anges i detalj vilka uppgifter som skall lämnas ut av CSN (2 §), Försäkringskassan (3 §) och arbetslöshetskassorna (4 §).

Den nuvarande andra meningen har brutits ut och bildar en egen paragraf, 11 c §.

11 kap. 11 a §

Paragrafen är ny. Den har behandlats i avsnitten 15.9.5 och 15.9.6.

Bestämmelsen innebär att Arbetsförmedlingen (som skall bildas den 1 januari 2008) skall lämna ut vissa uppgifter till socialnämnderna i ärenden enligt 4 och 9 kap. SoL. I linje med vad som gäller enligt 11 kap. 11 § har en precisering av uppgiftsskyldigheten tagits in i författningsförslag nr 12, i detta fall i 5 §.

11 kap. 11 b §

Paragrafen är ny. Den har behandlats i avsnitten 15.9.5 och 15.9.6.

Bestämmelsen innebär att Skatteverket skall lämna ut vissa uppgifter till socialnämnderna i ärenden enligt 4 och 9 kap. SoL. Uppgifterna anges närmare i 6 § i författningsförslag nr 12.

11 kap. 11 c §

Som nämnts i författningskommentaren till 11 kap. 11 § motsvarar denna nya paragraf andra meningen i nuvarande i 11 kap. 11 §. Den ändringen har dock gjorts att den uppgiftsskyldighet som bestämmelsen innebär har knutits till ärenden enligt 4 och 9 kap. SoL i överensstämmelse med regleringen i 11 kap. 11–11 b §§.

11 kap. 11 d §

Paragrafen är ny.

Som framgår av författningskommentaren till 11 kap. 11 § har med utgångspunkt i denna informationsregel närmare föreskrifter om uppgiftsskyldigheterna tagits in i en särskild förordning, se författningsförslag nr 12.

20.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

5 §

I paragrafen har två punkter, 4 och 5, lagts till.

Bestämmelsen i punkt 4 har behandlats i avsnitt 14.6.3. Den innebär att de sekundära ändamål för vilka Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter kompletteras. Genom bestämmelsen medges Arbetsförmedlingen att behandla personuppgifter så att KFM skall kunna få del av de uppgifter som Arbetsförmedlingen skall lämna ut enligt 16 b § i författningsförslag nr 16.

Av liknande skäl innehåller punkt 5 en bestämmelse – som har behandlats i avsnitt 15.9.8 – som ger Arbetsförmedlingen rätt till behandling av personuppgifter för att Arbetsförmedlingen skall kunna fullgöra den uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnder som anges i lag, se 11 kap. 11 a § i författningsförslag nr 7, och närmare i förordning, se 5 § i författningsförslag nr 12.

12 §

Tilläggen i första stycket har redovisats i avsnitt 14.7.2 respektive 15.9.8.

Bestämmelsen innebär att KFM och socialnämnderna ges möjlighet till direktåtkomst till de uppgifter hos Arbetsförmedlingen som omfattas av denna myndighets uppgiftsskyldighet (jfr författningskommentaren till 5 §).

20.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

8 §

Den nya punkten 4 i första stycket har behandlats i avsnitt 15.10.3.

Genom den nya bestämmelsen får Försäkringskassan behandla personuppgifter i syfte att lämna ut dem till socialnämnderna enligt föreskrifterna i lag, se 11 kap. 11 § i författningsförslag nr 7, och närmare i förordning, se 3 § i författningsförslag nr 12.

20 a §

Paragrafen är ny. Den har motiverats i avsnitt 15.10.3.

Bestämmelsen möjliggör direktåtkomst för socialnämnderna till de uppgifter som omfattas av Försäkringskassans uppgiftsskyldighet gentemot nämnderna (jfr författningskommentaren till 8 §).

20.10 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

En ny paragraf, 17 kap. 3 §, har införts. Den har behandlats i avsnitt 11.4.11.

I första stycket i paragrafen föreskrivs en uppgiftsskyldighet för Migrationsverket gentemot Försäkringskassan. Andra stycket innehåller en informationsregel om att ytterligare föreskrifter meddelas i förordning.

Vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten anges närmare i 7 kap. 20 § i författningsförslag nr 20.

20.11 Förslaget till lag om ändring i utlänningsdatalagen (0000:000)

Detta lagförslag bygger på Utlänningsdatautredningens förslag till en ny registerlag, utlänningsdatalagen (SOU 2003:40). Ett alternativt förslag lämnas i författningsförslag nr 22 för det fall att Utlänningsdatautredningens förslag inte leder till lagstiftning inom den tid som våra förslag förutsätter.

En ny paragraf, 12 a §, har tillkommit. Skälen för bestämmelsen har utvecklats i avsnitten 11.4.9 och 11.4.12.

20.12 Förslaget till förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453)

Se författningskommentaren i avsnitt 20.7.

I fråga om särskilt bestämmelserna i 2–4 §§ kan noteras att det inte anges någon gräns för hur långt tillbaka i tiden som uppgifter om utbetalningar m.m. får avse. Mot bakgrund av vad som anförts i avsnitt 15.3 kan det emellertid knappast vara motiverat att sträcka sig längre tillbaka i tiden än någon enstaka månad. Det bör kunna

överlämnas till berörda myndigheter att finna en lämplig avvägning med beaktande av att en förutsättning för att uppgifter skall få lämnas ut är att de har betydelse i ärende om ekonomiskt bistånd (se 11 kap. 11 § i författningsförslag nr 7).

Vad gäller regleringen i 6 § kan nämnas att det i punktuppräkningen också ingår uppgifter som kan anses offentliga hos Skatteverket. Bestämmelserna i 6 och 7 §§ skattedatabasförordningen om utlämnande av uppgifter från beskattningsdatabasen till CSN och Försäkringskassan innehåller på ett motsvarande sätt även offentliga uppgifter.

20.13 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar

I 28 § har en mening lagts till. Vidare har begreppet automatisk databehandling ersatts med det numera för samma slags behandling använda begreppet automatiserad behandling. Bestämmelsen redovisas i avsnitt 15.9.8.

20.14 Förslaget till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749)

Skälen för ändringarna i 2 § har utvecklats i avsnitt 10.2.

20.15 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

25 b §

Se författningskommentaren i avsnitt 20.5.

25 c §

Denna nya paragraf har behandlats i avsnitt 14.5.2.

Den innehåller en reglering av de närmare uppgifter som arbetslöshetskassorna skall lämna ut till KFM. En övergripande föreskrift om uppgiftsskyldigheten finns i 4 kap. 15 § UB.

20.16 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

En ny paragraf, 16 b §, har införts. Den har motiverats i avsnitt 14.6.2.

Bestämmelsen i första stycket innebär en uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot KFM. Vilka uppgifter som omfattas av skyldigheten preciseras i andra stycket.

20.17 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

7 §

En ändring har gjorts i första styckets inledning. Skälen för den har redovisats i avsnitt 9.3. och 11.3.2. Ändringen innebär att uppgifter skall lämnas utan att det är ett villkor att en uttrycklig begäran framställts i varje särskilt fall.

Justeringen i punkt 1 i första stycket har redovisats i avsnitt 11.3.2. Den avser att säkerställa att Försäkringskassan får ta del av uppgifter om förmögenhet för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst.

Den ändrade lydelsen av andra stycket 6 har behandlats i avsnitt 11.3.3.

I andra stycket har en ny punkt tagits in, punkt 9. Den har behandlats i avsnitt 11.3.2. Bestämmelsen skall möjliggöra att Skatteverket lämnar ut de i punkten nämnda uppgifterna för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst för egenföretagare. De fyra uppgifter som tas upp i punkten omfattas i och för sig redan av punkt 5 i stycket men den punkten får, såvitt framgår av författningstexten, anses hänförlig till punkt 5 i första stycket om beräkning och kontroll av bostadsbidrag.

7 a §

Paragrafen är ny. Den har motiverats i avsnitt 13.4.6.

Första stycket innehåller en uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot SPV i fråga om handläggningen av vissa förmåner. I andra stycket anges vilka uppgifter som skall lämnas ut.

I författningsförslagen nr 3 och 4 finns i lag bestämmelser om uppgiftsskyldighet som avser förmåner av ett liknande slag.

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

7 a och 13 a §§

Paragraferna är nya. De har behandlats i avsnitt 14.6.3.

Genom den nya regleringen blir det möjligt för Arbetsförmedlingen att lämna ut uppgifter till KFM enligt den uppgiftsskyldighet som föreskrivs i författningsförslag nr 16 och att göra det på medium för automatiserad behandling.

7 b och 13 b §§

Paragraferna är nya. De har behandlats i avsnitt 15.9.8.

Bestämmelserna gör det möjligt för Arbetsförmedlingen att fullgöra den uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnderna som anges i 5 § i författningsförslag nr 12 och att då använda medium för automatiserad behandling.

8 §

Ändringen är en följd av införandet av de nya paragraferna, 7 a och 7 b §§. Den har kommenterats i avsnitten 14.6.3 och 15.9.8.

16 §

Två nya stycken har tagits in. De har motiverats i avsnitt 14.7.2 respektive 15.9.8. De nya bestämmelserna medger direktåtkomst för KFM och socialnämnderna till de uppgifter som Arbetsförmedlingen skall lämna ut enligt vad som sagts i författningskommentaren till de övriga ändringarna i denna förordning.

20.19 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

2 §

I paragrafen har en ny punkt, 42, lagts till. Den har behandlats i avsnitt 11.4.12.

Den nya bestämmelsen medger att Försäkringskassan i socialförsäkringsdatabasen får behandla de uppgifter som Migrationsverket lämnar enligt den uppgiftsskyldighet som anges i författningsförslag nr 10 och – mer i detalj – nr 20. Utformningen av bestämmelsen baseras på vad Utlänningsdatautredningen föreslagit (jfr avsnitt 20.11). Om den utredningens förslag inte kan ligga till grund för det som vi föreslår bör punkt 42 ges en annan lydelse i enlighet med vad som sägs i fotnoten till författningsförslaget.

3 b §

Paragrafen är ny. Den har motiverats i avsnitt 15.10.3.

Bestämmelsen innebär att socialnämnderna får ha direktåtkomst till de uppgifter i socialförsäkringsdatabasen som närmare anges i 3 § i författningsförslag nr 12.

20.20 Förslaget till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

En ny paragraf, 7 kap. 20 §, och en ny rubrik har införts. Se författningskommentaren till författningsförslag nr 10.

20.21 Förslaget till förordning om ändring i utlänningsdataförordningen (0000:000)

Denna nya paragraf, 8 a §, ansluter till författningsförslag nr 11. Se författningskommentaren till det förslaget.

Bestämmelsen innebär en precisering av vad Försäkringskassans direktåtkomst får avse.

20.22 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen

En ny paragraf, 6 a §, har införts. Den har behandlats i avsnitt 11.4.12.

Författningsförslaget är ett alternativ till författningsförslagen nr 11 och 21. Det blir som tidigare sagts aktuellt om denna förordning fortfarande är tillämplig när våra förslag genomförs. I sak motsvarar det de nämnda förslagen nr 11 och 21.

Kommittédirektiv



Utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter

**Dir.
2005:91**

Beslut vid regeringssammanträde den 1 september 2005

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall pröva om det är lämpligt att vissa utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten mellan myndigheter införs. I uppdraget ingår framför allt att se över

– om kommunernas socialtjänst bör få elektronisk tillgång till uppgifter från främst Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna för att kunna kontrollera att inlämnade uppgifter är riktiga,

– om Försäkringskassan bör få elektronisk tillgång till uppgifter hos Migrationsverket när den registrerar en inflyttad utomnordisk person och då ansökan om bidrag behandlas,

– om det är lämpligt att Skatteverket i ökad utsträckning lämnar ut uppgifter till andra myndigheter och vilka uppgifter som i sådant fall skulle kunna komma i fråga eller om myndigheternas behov kan tillfredsställas på annat sätt, samt

– om och under vilka förutsättningar myndigheter bör ha möjlighet eller vara skyldiga att på eget initiativ underrätta andra myndigheter vid misstanke om oegentligheter.

Utredaren skall undersöka om behovet av ett ökat informationsutbyte går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Om prövningen leder till bedömningen att dessa intressen kan förenas, skall utredaren lämna de författningsförslag som är nödvändiga.

Uppdraget skall redovisas före utgången av oktober 2006.

Bakgrund

2002 års reform

I maj 2001 överlämnades propositionen Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet (prop. 2000/01:129). Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2001/02:KU3, rskr. 2001/02:18).

Skälen för reformen var att stärka kontrollen av statliga medel, effektivisera ärendehantering och förbättra servicen för den enskilde. I denna del betonade regeringen i propositionen bl.a. att riksdagen och regeringen vid upprepade tillfällen har ställt krav på en förbättrad kontroll av utbetalning av statliga medel från framför allt socialförsäkringssystemet men även från arbetslöshetsförsäkrings- och studiestödssystemen. Bakgrunden till att sådana krav framställts var att kontrollen i systemen av olika anledningar hade brustit, vilket bl.a. resulterat i felaktiga utbetalningar. Felaktigheterna kan ofta effektivt förhindras genom ett utökat elektroniskt informationsutbyte. Det är inte enbart s.k. dubbla utbetalningar (en person uppbär felaktigt två eller flera förmåner samtidigt) som på detta sätt kan förhindras. Felaktiga utbetalningar kan även bero på bristfälligheter i ärendehantering, på att uppgifter som utbyts i olika system inte är jämförbara eller på att den enskilde oavsiktligt lämnat oriktiga uppgifter. Felaktiga utbetalningar kan också bero på att en omständighet inträffat i ett annat system utan att det är fråga om utbetalning av en annan förmån eller att uppgifter som en gång lämnats inte uppdateras kontinuerligt.

Vidare angav regeringen att statsmakernas krav på en effektiv ärendehantering har fått till följd att myndigheter och andra organ som hanterar statliga medel har ett ökat behov av att på ett rationellt och enkelt sätt inhämta nödvändiga uppgifter såväl från den enskilde som från andra. Utvecklingen av elektroniska tjänster över Internet har i det sammanhanget öppnat nya möjligheter att förenkla ärendehantering. Utvecklingen går mot ärendehanteringssystem där alla handlingar i ett ärende skall kunna hanteras och lagras elektroniskt. Ett ökat elektroniskt informationsutbyte leder till att resurser som tas i anspråk för rutinärenden kan frigöras för andra angelägna arbetsuppgifter.

För den enskilde kan det enligt vad regeringen anförde vara en fördel att själv slippa ombesörja att myndigheter eller arbets-

löshetskassor har en fullständig utredning i ärendet och att uppgifterna kontinuerligt uppdateras så att beslutsunderlaget vid varje tidpunkt är aktuellt. I bidrags- och ersättningsärenden är behovet av skyndsamt handläggning särskilt angelägen. För en sökande kan det vara mycket besvärande att behöva vänta i flera veckor på den första utbetalningen av t.ex. arbetslöshetsersättning eller studiestöd. Med ett ökat elektroniskt informationsutbyte kan handläggningstiderna för ett ärende minskas och beslut om skilda förmåner fattas snabbare. Servicen till den enskilde kan därigenom förbättras. Vidare kan antalet återkravsärenden reduceras. Slutligen nämndes i propositionen att ett utökat elektroniskt informationsutbyte minskar behovet av att få in intyg från den enskilde för att kunna fatta beslut i ärendet.

Uppföljningar av 2002 års reform

De aktuella lag- och förordningsändringarna, som trädde i kraft den 1 juli 2002, undanröjde hinder för informationsutbyte. De ålade däremot inte myndigheterna att ta tillvara möjligheterna till ett ökat elektroniskt informationsutbyte. För att genomdriva reformen och se till att myndigheterna tog tillvara denna möjlighet har regeringen därför i regleringsbrev alltsedan 2003 lämnat uppdrag till myndigheterna att redovisa vilka åtgärder de vidtagit för att det av statsmakterna önskade informationsutbytet skulle komma till stånd samt vilka kontrollmekanismer som hade införts för att undvika s.k. dubbla utbetalningar och andra felaktigheter. Av de senaste redovisningarna som har kommit in till Regeringskansliet framgår bl.a. följande.

Försäkringskassan har i en rapport från den 17 juni 2005 (dnr S2005/2747/SF) uppgivit att det elektroniska informationsutbytet mellan Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna i form av en särskild frågerutin har varit i drift sedan i slutet av november 2003. All information förmedlas i realtid mellan handläggningssystemen och den genomsnittliga svarstiden är cirka 2 sekunder per kontrollfråga. I genomsnitt ställer Försäkringskassan 1 000 kontrollfrågor per dag till arbetslöshetskassorna och arbetslöshetskassorna ställer 1 200 kontrollfrågor per dag till Försäkringskassan. I de rutiner där informationsutbytet varit etablerat, dvs. ärenden rörande sjukpenning, tillfällig föräldrapenning och närståendepenning, har volymen dubbelutbetalningar minskat med 43 procent, mot-

svarande cirka 12 miljoner kronor. I de rutiner där informationsutbytet inte har etablerats har antalet dubbelutbetalningar ökat, t.ex. föräldrapenning där ökningen ligger på 29 procent. Försäkringskassans bedömning är att frågerutinen har haft en mycket god effekt vad avser minskningen av antalet felaktiga utbetalningar. Rutinen har dessutom en preventiv inverkan mot fusket. Försäkringskassan kommer under de närmaste åren att successivt utveckla frågerutinen så att alla kontroller mot Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna görs automatiskt. När dessa systemförändringar är genomförda bör de felaktiga dubbelutbetalningarna av en socialförsäkringsförmån och arbetslöshetsersättning i det närmaste kunna upphöra. Servicen till de enskilda har förbättrats genom att beslutsunderlagen blivit mer välunderbyggda, vilket lett till att antalet kompletteringar har minskat. Främst avser detta utredningar om underhållsstöd och bostadstillägg till pensionärer. Antalet återkravsärenden har minskat och handläggarna upplever att arbetet har underlättats.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) angav i en rapport från den 30 juni 2005 (dnr N2005/3254/A) bl.a. att sedan januari 2004 ingår samtliga arbetslöshetskassor i informationsutbytet med Försäkringskassan och Centrala studiestödsnämnden (CSN). Informationsutbytet sker dels genom automatiska kontroller, dels genom en manuell kontroll via direktåtkomst till vissa register. Den automatiska kontrollen sker genom att den enskildes insända anspråk på arbetslöshetsersättning jämförs med utbetald sjukpenning, tillfällig föräldrapenning och närstående-penning samt från utbetalt studiestöd. Den manuella kontrollen görs då arbetslöshetskassans handläggare prövar ersättningsrätten för den enskilde. Frågor kan ställas om pågående ersättningsperioder samt ersättningsperioder före arbetslöshetsperiodens början genom direktåtkomst till vissa av Försäkringskassans och CSN:s register. Mellan åren 2003 och 2004 minskade felaktiga dubbelutbetalningar mellan arbetslöshetsersättningen och de redovisade socialförsäkringarna från cirka 49 miljoner kronor till cirka 32 miljoner kronor, en minskning med 28 procent. Motsvarande minskning i förhållande till utbetalningar från CSN uppgick till 8 procent. År 2004 uppgick dessa dubbelutbetalningar till cirka 10 miljoner kronor. Det finns enligt IAF tydliga tecken på effekter av informationsutbytet, men de är mindre än väntat. Den stora potentialen i att utbyta information finns enligt inspektionen kvar att realisera. En teknisk utveckling pågår i syfte att auto-

matsera kontrollerna. När detta genomförts bör de felaktiga dubbelutbetalningarna av socialförsäkringsförmåner och arbetslöshetsersättning i det närmaste upphöra. IAF har intervjuat representanter från arbetslöshetskassorna och samtliga är mycket positiva till informationsutbytet. Den manuella kontrollen har medfört en effektivare ärendehantering, förbättrad service till den enskilde och en ökad rättssäkerhet då besluten redan från början fattas utifrån ett korrekt underlag.

Centrala studiestödsnämnden (CSN) har i en redovisning från den 29 juni 2005 (dnr U2005/4393/SV) angivit att antalet dubbla utbetalningar mellan arbetslöshetsersättningen och studiestödet är mycket få (0,05 % år 2004) och har minskat med 17 procent mellan 2003 och 2004. Servicen har förbättrats och administrationen på myndigheten har minskat väsentligt.

Det fortsatta arbetet inom Regeringskansliet

Under hösten 2004 inleddes ett arbete i Finansdepartementet för att undersöka om det finns anledning att utöka det elektroniska informationsutbytet. Arbetet resulterade i promemorian Behov av utökad informationsutbyte mellan myndigheter (dnr Fi2005/701) i vilken ett antal möjliga behov av informationsutbyten har tagits upp. Promemorian innehåller i huvudsak följande.

Kommunernas socialtjänst har behov av att kunna få uppgifter från andra myndigheter för att kunna kontrollera att inlämnade uppgifter om den enskildes ekonomiska situation är riktiga. Många kommuner har god elektronisk tillgång till uppgifter från Försäkringskassan. De har därutöver behov av att få elektronisk tillgång till uppgifter från arbetslöshetskassorna och CSN. Kommunerna har även behov av att få uppgifter från Skatteverket, t.ex. om enskildas eventuella förmögenhetsinnehav. Det kan inte uteslutas att en och samma person försöker uppbära socialbidrag från flera kommuner. Det kan därför finnas anledning att överväga behovet av ett informationsutbyte kommuner emellan. Kommunernas socialtjänst kan även ha behov av uppgifter från länsstyrelserna i ärenden om lönegaranti.

Skatteverket och exekutionsväsendet har behov av att få direktåtkomst till uppgifter som enligt lag skall lämnas till kronofogde- och skatteförvaltningarna. Skatteverket har vidare

behov av att det införs en uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna avseende hur många och vilka dagar ersättning betalas ut.

Försäkringskassan har behov av att kontrollera vissa uppgifter i Migrationsverkets register, t.ex. när den registrerar en inflyttad utomnordisk person. Vidare har kassan behov av att kunna kontrollera uppehållstillstånd m.m. när en utomnordisk person söker bidrag. Det finns också behov av att kunna kontrollera att beslutet om uppehållstillstånd fortfarande gäller i ärenden där ersättning utgår. Även vid handläggning av en pensionsansökan finns behov av att inhämta information från Migrationsverket. Det finns även anledning att överväga att Försäkringskassan får tillgång till vissa uppgifter hos Skatteverket. En sådan uppgift är till exempel Skatteverkets kontrolluppgifter om enskildas förmögenhetsinnehav. Dessa uppgifter skulle kunna vara av stor vikt i de ärenden där förmögenheten har betydelse för bidragets storlek, t.ex. bostadsbidrag.

Migrationsverket har behov av att få uppgifter från Försäkringskassan beträffande personer som i kassans register avregistrerats och uppgifter om personer som har lämnat landet.

Länsstyrelserna har i lönegarantiärenden behov av uppgifter från Försäkringskassan vad gäller aktivitetsstöd för att kunna göra en korrekt utbetalning i ett lönegarantiärende. Dessutom har länsstyrelserna behov av att få in uppgifter från Försäkringskassan så att lönegaranti inte betalas ut samtidigt som t.ex. utbetalning av sjukpenning äger rum. I lönegarantiärenden har länsstyrelserna även behov av att få uppgifter från arbetslöshetskassorna om grundförsäkringen. Vidare har de behov av uppgifter från Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna och CSN så att utbetalning av lönegaranti inte sker under samma period som annan ersättning utgår.

På begäran av Försäkringskassan skall Skatteverket lämna ut uppgifter, i den utsträckning det behövs, för bl.a. kontroll av sjukpenninggrundande inkomst, fastställande av underhållsstöd samt beräkning och kontroll av bostadsbidrag. En liknande uppgiftsskyldighet gäller för Skatteverket i förhållande till CSN. Någon uppgiftsskyldighet för Skatteverket gäller inte i förhållande till arbetslöshetskassor eller i förhållande till kommunernas socialtjänst. Det kan finnas skäl att ge arbetslöshetskassorna och socialtjänsten tillgång till motsvarande uppgifter som Försäkringskassan och CSN för kontroll av riktigheten av utbetald arbetslöshetsersättning respektive utbetalt socialbidrag.

Slutligen kan det enligt promemorian finnas anledning att överväga om det finns behov av att möjliggöra för myndigheter att på eget initiativ få lämna uppgifter till andra myndigheter vid misstanke om fusk.

Promemorian remitterades den 7 februari 2005 till Statskontoret, Migrationsverket, Försäkringskassan, Skatteverket, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, CSN, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetslöshetskassornas Samorganisation och Sveriges Kommuner och Landsting. Därutöver har Småföretagarnas arbetslöshetskassa och Statens pensionsverk yttrat sig. Avsikten med att remittera promemorian till berörda myndigheter m.fl. var att få synpunkter och ytterligare förslag på informationsutbyte.

Remissinstanserna har instämt i att de behov som tas upp i promemorian föreligger. Vidare har instanserna tagit upp ytterligare områden där de menar att behov av elektroniska informationsutbyten föreligger.

Särskilda registerförfattningar

Automatiserad behandling av personuppgifter regleras av personuppgiftslagen (1998:204), som innehåller allmänna bestämmelser som syftar till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom sådan behandling. Lagen genomför ett EG-direktiv i ämnet. Om det i en annan lag eller i en förordning finns bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen, skall i stället de bestämmelserna gälla. Behandlingen av personuppgifter i många av de verksamheter som nämnts i det föregående regleras i s.k. särskilda registerförfattningar som ger ett anpassat integritetsskydd för området och som kan innehålla bestämmelser som är mer restriktiva eller mer tillåtande än de allmänna bestämmelserna i personuppgiftslagen. För andra av de nämnda verksamheterna gäller inte något särskilt anpassat integritetsskydd vid automatiserad behandling av personuppgifter utan i dessa verksamheter tillämpas de allmänna bestämmelserna i personuppgiftslagen.

Behov av utökat elektroniskt informationsutbyte

Det befintliga elektroniska informationsutbytet har nu tillämpats under en tid. Uppföljningarna visar att systemet har fungerat väl. Det har förebyggt och minskat felaktiga utbetalningar, ökat servicen för den enskilde och förbättrat beslutsunderlaget. Till följd av systemets införande har även effektiviteten på myndigheterna förbättrats. Det finns nu anledning att utreda om det finns behov av att i olika avseenden utöka det befintliga informationsutbytet. Detta är också något som förutsattes vid införandet av dagens reglering.

Det finns – med undantag för vad som angivits om lönegaranti-ärenden – anledning att pröva behovet av att införa de elektroniska informationsutbyten som har tagits upp i den promemoria av den 7 februari 2005 och som har redovisats i det föregående.

Flera remissinstanser har tagit upp behovet av att i ökad utsträckning få uppgifter från Skatteverket. I sammanhanget kan nämnas Försäkringskassan, som i sitt remissyttrande tagit upp att den såväl i den löpande ärendehantering som för kontrollverksamheten har stort behov av att Skatteverket lämnar ut kontrolluppgifter, uppgifter ur en enskild näringsidkares deklARATION om vad som ingår i näringsverksamhetens resultat och om enskilda näringsidkare och bolag betalar arbetsgivaravgifter och skatter. Såväl IAF som Arbetslöshetskassornas Samorganisation har tagit upp behovet för arbetslöshetskassorna att få tillgång till vissa uppgifter från Skatteverket, bl.a. i ärenden där den enskilde har svårt att styrka förvärvsinkomster som ligger långt tillbaka i tiden och för att upptäcka fusk då den enskilde har arbetat och uppburit arbetslöshetsersättning under samma tid. Statens pensionsverk har uttryckt behov av att kunna genomföra kontroller inför utbetalningar av pensionsförmåner som på visst sätt skall minskas då förmånstagares arbetsinkomster överstiger en viss nivå.

Skatteverket har i en mycket stor omfattning uppgifter om enskilda som andra myndigheter skulle ha behov av. Samtidigt är dessa uppgifter skyddade av en sträng sekretess och möjligheterna för Skatteverket att lämna ut uppgifter är mycket begränsade. Det finns goda skäl för denna ordning, bl.a. mot bakgrund av förtroendet hos medborgare och uppgiftslämnare för Skatteverkets hantering av uppgifter samt den lagreglerade skyldigheten att lämna uppgifter för beskattningsändamål. Trots detta anser regeringen att en utredare bör – mot bakgrund av de behov som redogjorts för

ovan – se över om det är lämpligt att Skatteverket i ökad utsträckning kan lämna ut uppgifter och vilka uppgifter som i sådant fall skulle kunna komma i fråga eller om myndigheternas behov kan tillfredsställas på annat sätt.

Vad gäller frågan om informationsöverföring från Migrationsverket till Försäkringskassan skall utredaren särskilt överväga möjligheten att detta sker genom att Migrationsverket på eget initiativ lämnar över de uppgifter som Försäkringskassan behöver när uppehållstillstånd beviljas.

Det är av stor vikt att antalet kontroller ökar, inte minst för att säkerställa kvaliteten i handläggningen och för att undvika oriktiga utbetalningar. Erfarenheten visar att antalet kontroller ökar markant när en myndighet får tillgång till information genom direktåtkomst. En ytterligare utgångspunkt bör därför vara att informationsutbytet i största möjliga utsträckning bör ske genom att mottagaren har direktåtkomst till uppgifter hos utlämnaren.

Uppdraget

En särskild utredare skall pröva behovet och lämpligheten av att införa de informationsutbyten som har tagits upp i det föregående. För det fall utredaren under arbetets gång uppmärksammar ytterligare behov av elektroniskt informationsutbyte, får utredaren även pröva lämpligheten av dessa informationsutbyten.

Syftet med ett sådant informationsutbyte skall vara att säkerställa ett korrekt beslutsunderlag och att förebygga eller i efterhand upptäcka felaktiga utbetalningar. Syftet skall även vara att förbättra servicen till den enskilde och öka effektiviteten hos myndigheterna.

Vid bedömningen av lämpligheten av att införa ytterligare elektroniska informationsutbyten skall utredaren beakta nyttan av dem i relation till kostnaderna för deras införande. Utredaren skall endast ta sikte på sådana informationsutbyten som är av omedelbar betydelse för utbetalning av allmänna medel.

I fråga om uppgiftslämnande vid misstanke om oegentligheter skall utredaren överväga om och under vilka förutsättningar en myndighet skall vara skyldig att underrätta en annan myndighet om en sådan misstanke.

Utredaren skall undersöka om behovet av ett ökat informationsutbyte går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Om prövningen leder till bedömningen att dessa intressen kan förenas, skall utredaren lämna de författningsförslag som är nödvändiga för ett fullgott integritetsskydd. Utgångspunkten skall vara att elektroniska informationsöverföringar uttryckligt skall regleras genom i lag eller förordning intagna tydliga bestämmelser. En annan utgångspunkt skall vara att endast de konkreta uppgifter som är föreskrivna i lag och förordning skall få överföras samt att upplysning skall lämnas till den enskilde om att detta kommer att göras. Ytterligare en utgångspunkt skall vara att det även efter en elektronisk informationsöverföring skall gälla ett tillfredsställande sekretesskydd för informationen och ett motsvarande skydd för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter som vid den utlämnande instansen. Förslagen skall om möjligt utformas så att de tar hänsyn till förändringar av förutsättningarna för myndigheternas verksamheter, t.ex. när det gäller bidragssystemen.

Utredaren skall ha som utgångspunkt att det elektroniska informationsutbytet i största möjliga utsträckning bör ske genom att mottagaren har direktåtkomst till uppgifter hos utlämnaren. Därvid skall särskilt beaktas den ökade tillgänglighet till uppgifterna som blir följderna av att uppgifterna som regel kommer att omfattas av offentlighetsprincipen också hos den mottagande myndigheten och de risker för integritetsskyddet detta kan medföra.

Redovisning av uppdraget m.m.

Utredaren skall samverka med berörda myndigheter och andra berörda organisationer.

Utredaren skall hålla sig underrättad om det arbete som pågår inom Statskontoret med anledning av dess uppdrag angående utvärdering av informationsutbyte mellan myndigheter.

Utredaren skall redovisa sitt arbete före utgången av oktober 2006.

(Finansdepartementet)