

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro (SOU 2025:108)

(S2025/02028)

Sammanfattning

Försäkringskassan har under senare år haft stort fokus på att stärka myndighetens arbete mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott och att bidra till det offentligas samlade arbete på området. En del i detta har varit att identifiera och lyfta fram behov av regeländringar, inte minst när det gäller möjligheten att utbyta och behandla personuppgifter i syfte att förebygga och upptäcka fel. Flera regeländringar har också genomförts, som påtagligt stärkt myndighetens möjligheter att dra nytta av digital teknik i detta syfte. Arbetet med att fullt ut implementera och dra nytta av dessa regeländringar är högt prioriterat på myndigheten.

Förslagen i det remitterade betänkandet ger förutsättningar för att ta ytterligare steg när det gäller att nyttja modern teknik för att motverka felutbetalningar och bidragsbrott. Försäkringskassan välkomnar den kartläggning och analys som utredningen har gjort, och särskilt det förslag till bred ändamålsbestämmelse för personuppgiftsbehandling som utredningen lämnar. Försäkringskassan tillstyrker det förslaget och flera av de andra förslagen om ändringar i 114 kap. socialförsäkringsbalken (SFB) och offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Försäkringskassan anser dock, precis som utredningen lyfter, att det även skulle behövas en sektorsövergripande översyn av det samlade nationella dataskydds-regelverk som kompletterar EU:s dataskyddsförordning.

Försäkringskassan instämmer i flera avseenden i den rättsliga analys som utredningen gör. Det finns dock ytterligare rättsliga aspekter som utredningen inte belyser eller där en djupare analys hade varit av värde. Det gäller inte minst hur utformningen av reglerna om rätten till förmåner påverkar möjligheten att utbyta och återanvända uppgifter, automatisera handläggningen och verifiera uppgifterna för att säkerställa korrekta utbetalningar. Försäkringskassan bedömer att utredningen underskattar komplexiteten i det materiella regelverket, där regler och begrepp skiljer sig åt mellan olika förmåner och välfärdssystem och där det ofta finns ett tolknings- och bedömningsutrymme. Utredningen tycks också överskatta myndigheters möjligheter att självständigt definiera innebörden i olika begrepp.

När det gäller utredningens förslag om ett nationellt frånvaroregister hos Skolverket konstaterar Försäkringskassan att förbättrad tillgång till uppgifter om barns frånvaro från förskolor och skolor är väsentligt för att förebygga och upptäcka felutbetalningar och bidragsbrott. Ett nationellt frånvaroregister skulle, rätt utformat, kunna vara ett sätt att åstadkomma detta. Försäkringskassan har dock synpunkter på förslagets utformning och bedömer att det eventuellt kan finnas andra alternativ för att tillgodose behovet.

Försäkringskassan motsätter sig förslaget om ett särskilt regeringsuppdrag till myndigheten om ett "datalyft". Försäkringskassan varken instämmer i eller motsätter sig förslagen om regeringsuppdrag till Pensionsmyndigheten angående schablonisering av bostadskostnader i bostadstillägget respektive till Skatteverket och delvis Försäkringskassan angående individuppgifter i arbetsgivardeklarationerna, men lämnar några synpunkter avseende behovet av och utformningen av dessa eventuella uppdrag.

5. Förmåner med särskild risk

Utredningen har haft i uppdrag att med utgångspunkt i de risker som identifierades i 2021 års bidragsbrottsutredning analysera och lämna förslag till hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten digitalt kan hämta in och ta tillvara de uppgifter som behövs för att bedöma rätten till ersättning och ersättningens storlek i fem specifika förmåner. Enligt direktiven skulle utredaren använda crime proofing som metod för att riskanalysera regelverken.

I kapitel fem redovisar utredningen sin kartläggning av de aktuella förmånernas regelverk och handläggningsprocesser och pekar på risker och förbättringsområden. Det saknas anledning för Försäkringskassan att ingående kommentera utredningens beskrivningar och synpunkter i dessa delar. Försäkringskassan vill dock klargöra att individuppgifter i arbetsgivardeklarationer, i motsats till vad utredningen anger, numera används för efterhandskontroller i sjukpenningärenden. I övrigt konstaterar Försäkringskassan att många av de risker och utvecklingsområden som lyfts fram redan är väl kända och att det pågår ett omfattande arbete på myndigheten med att utveckla handläggningen och i praktiken dra nytta av de nya sekretessbrytande regler, uppgiftsskyldigheter och utredningsbefogenheter som införts under senare tid. Detta arbete innefattar it-utveckling och samverkan med andra myndigheter om vilka uppgifter som kan och bör utbytas och hur utbytet ska ske. Det är ett prioriterat arbete, som dock tar tid och är resurskrävande.

Försäkringskassan vill i sammanhanget påminna om en väsentlig slutsats som 2021 års bidragsbrottsutredning drog men som inte adresseras i den nu aktuella utredningens analys. Bidragsbrottsutredningen lyfte fram att regelverken för de olika socialförsäkringsförmånerna inte är tillräckligt robusta, och menade att de materiella villkoren för en förmån så långt möjligt bör utgå från konkreta, faktiska och verifierbara förhållanden. Bidragsbrottsutredningen föreslog därför att regeringen skulle tillsätta ett antal utredningar som skulle se över och lämna förslag som gör regelverken mer enhetliga, enkla och robusta mot brott. Försäkringskassan instämde i bidragsbrottsutredningens resonemang och förslag.¹

Försäkringskassan anser att crime proofing-metoden är en bra metod för att analysera regelverk och klargöra vad som, ur bidragsbrottsperspektiv, utgör problematiska rekvisit. Sådana rekvisit kan vara problematiska av olika skäl. Det kan handla om att rekvisiten inte alls svarar mot några konstaterbara faktiska förhållanden. Det kan också handla om att uppgifterna är svåra att verifiera därför att de inte kan hämtas från någon säker och tillgänglig källa. Rekvisit som är problematiska ur ett bidragsbrottsperspektiv är generellt sett också en utmaning när det kommer till datadelning och automatisering, då de saknar entydiga definitioner och datakällor. Metoden crime proofing kan alltså ge insikter om såväl de materiella regelverkens robusthet mot bidragsbrott som deras potential för digitalisering. Enligt Försäkringskassans uppfattning hade det varit av stort värde om utredningen hade använt metoden för att analysera de materiella regelverken för de fem förmåner som omfattades av uppdraget. En sådan analys hade, bedömer Försäkringskassan, kunnat ge ytterligare kunskap om de rättsliga förutsättningarna för att digitalisera och motverka felutbetalningar och bidragsbrott, både i de aktuella förmånerna och mer generellt.

Försäkringskassan anser att regeringen nu bör gå vidare med förslaget från 2021 års bidragsbrottsutredning och tillsätta en eller flera utredningar som får i uppdrag att analysera de materiella regelverkens robusthet mot brott och digitaliseringspotential och att föreslå de ändringar som bedöms lämpliga. Detta kommer kräva avvägningar mellan intresset av regler som är robusta mot brott och har god digitaliseringspotential och andra intressen, såsom ersättningarnas träffsäkerhet och möjligheter att göra individuella bedömningar. Sådana avvägningar är av politisk natur, men behöver tydliggöras och adresseras. Risker är annars att det uppstår ett glapp mellan förväntningarna på vad som kan åstadkommas inom ramen för befintligt regelverk och de faktiska förutsättningarna.²

¹ Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen (SOU 2023:52) och Försäkringskassans remissvar avseende detta betänkande, dnr FK 2023/028368

² Jfr Inspektionen för socialförsäkringens rapport 2026:1 Automatisering och AI i socialförsäkringen – en granskning av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens förutsättningar för en automatiserad handläggning

5.5 Ett uppdrag om att utreda förutsättningarna för att schablonisera bostadskostnader inom bostadstillägg för pensionärer

Försäkringskassan instämmer i att förenklingar inom bostadstillägget kan underlätta för enskilda och leda till effektivare handläggning samt färre felaktiga utbetalningar och därmed färre återkrav. Ett uppdrag till Pensionsmyndigheten om att utreda förutsättningarna för schablonisering av bostadskostnader skulle kunna vara ett lämpligt sätt att hantera frågan på. I så fall bör även Försäkringskassan involveras i arbetet. Försäkringskassan handlägger ärenden om bostadstillägg till den som får sjukersättning eller aktivitetsersättning och hanterar även vissa andra förmåner med koppling till bostadstillägget³.

Försäkringskassan vill dock påtala att bedömningen i betänkandet om att Pensionsmyndigheten redan idag har rättsliga förutsättningar för att schablonberäkna bostadskostnader inte framstår som självklar. Det bör också framhållas att en schablonisering av bostadskostnader kan leda till både över- och underkompensation i förhållande till de faktiska kostnaderna och till att personer som har samma faktiska bostadskostnad (och övriga omständigheter) får olika ersättning beroende på när de ansöker.

6 Goda rättsliga förutsättningar finns ofta

Försäkringskassan delar i stort utredningens bedömning av betydelsen av de regeländringar som under senare år har gjorts för att förbättra förutsättningarna för att utbyta och i övrigt behandla personuppgifter. De har påtagligt stärkt myndighetens möjligheter att dra nytta av digital teknik för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.⁴ Vissa av dessa regeländringar har skett helt nyligen och är, eller var under utredningens gång, inte fullt ut implementerade. Arbetet med detta är högt prioriterat på Försäkringskassan.

Försäkringskassan ser dock att det finns andra centrala regelverk, utöver dataskydd och sekretess, som påverkar förutsättningarna för ökad digitalisering inom socialförsäkringen, men som inte tas upp i betänkandet eller där det hade varit önskvärt med en djupare analys.

Utredningen beskriver att data idag normalt är kopplade till en viss handling och ett visst ärende och att ett datacentriskt arbete kan innebära att data istället samlas och organiseras kopplat till individ. Begreppen handling och ärende är dock centrala i flera regelverk, såsom tryckfrihetsförordningen, OSL, arkivlagen och förvaltningslagen. En grundlig genomgång och analys av dessa regelverk i relation till ett system där data organiseras kring individen hade enligt Försäkringskassan behövts. Detsamma gäller hur sambehandling av ett stort antal uppgifter från olika ärenden förhåller sig till det förstärkta grundlagsskyddet avseende övervakning eller kartläggning av enskildas personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen).

Det hade också varit värdefullt med en analys av hur vissa regler om Försäkringskassans utredningsbefogenheter eller om andra myndigheters eller aktörers uppgiftsskyldigheter, som innebär att uppgifter bara får hämtas in eller lämnas ut för specifika syften eller i specifika förmåner, påverkar möjligheterna att vidareanvända uppgifter i andra syften eller i andra förmåner.

Som framhållits ovan, avseende kapitel fem i betänkandet, hade det också varit önskvärt med en djupare analys av de materiella reglerna och hur de påverkar potentialen att återanvända uppgifter mellan förmåner och att digitalisera och automatisera. Det är inte

³ Till exempel bostadsersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser och bostadsbidrag enligt förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspiktiga och förordningen (1997:147) om förmåner till hemvärnssoldater.

⁴ Exempelvis kan nämnas att de ändringar i 114 kap. SFB som har trätt i kraft den 15 februari 2024 innebär att Försäkringskassan numera kan lämna ut personuppgifter digitalt, vilket dessutom är en förutsättning för digitalt kunna hämta in uppgifter om personer från exempelvis en annan myndighet. Sekretessbrytande regler som införts under senare tid har dessutom i större utsträckning än tidigare möjliggjort att sekretessprövningar kan göras på förhand och för en viss kategori av uppgifter snarare än i varje enskilt fall, vilket också är en förutsättning för ett effektivt och digitalt arbetssätt.

självlklart att de rekvisit som gäller för rätten till olika socialförsäkringsförmåner kan förstås som eller översättas till "data". Många rekvisit förutsätter bedömningar, såsom arbetsförmåga, (sjukpenninggrundande) inkomst och bosättning. Det råder enligt Försäkringskassan viss oklarhet om hur stor potentialen är att inom ramen för gällande regelverk åstadkomma "semantisk interoperabilitet". Regler och begrepp skiljer sig åt mellan olika socialförsäkringsförmåner och mellan olika välfärdssystem. Begrepp som framstår som snarlika eller som till och med är likalydande rent språkligt kan ha olika betydelser i olika rättsliga sammanhang, utifrån förarbeten och rättspraxis. I betänkandet framstår det som att myndigheter i relativt stor utsträckning själv kan definiera olika rättsliga begrepp så att de blir interoperabla mellan ärendeslag och mellan myndigheter. Försäkringskassan delar inte den bilden, utan menar att det sannolikt krävs relativt omfattande ändringar i det materiella regelverket för att uppnå en hög grad av "semantisk interoperabilitet".

En annan aspekt som inte berörs av utredningen men som bör lyftas fram i sammanhanget är sekretessregelverkets komplexitet. Även om de nya sekretessregler och uppgiftsskyldigheter som har införts under senare tid har ökat möjligheterna till informationsutbyte har de också bidragit till ytterligare komplexitet. Det samlade regelverket på detta område är enligt Försäkringskassans uppfattning orimligt komplicerat och svårtillämpat. Eftersom sekretessens styrka för en viss uppgift inte bara beror på uppgiftens karaktär utan även på *var* den förekommer och *varifrån* den kommer krävs det en hög grad av spårbarhet för att kunna tillämpa rätt sekretessbestämmelse på rätt sätt. När uppgifter ska delas i stor skala, inom och mellan myndigheter och i flera led, är det komplicerat att säkerställa sådan spårbarhet. Försäkringskassan har i många sammanhang tidigare lyft behovet av en genomgripande översyn av sekretessregelverket och vill även i detta sammanhang peka på att detta regelkomplex utgör ett reellt hinder för effektiv datadelning och digitalisering.

Sammantaget finns det således ett antal centrala rättsliga förutsättningar för digitalisering och datadelning som inte fullt ut belyses i betänkandet.

6.2 IP-adresser kan behandlas för kontrolländamål

Försäkringskassan delar inte fullt ut alla de bedömningar som görs om till exempel möjligheten till vidarebehandling, men instämmer i den övergripande bedömningen att IP-adresser kan behandlas för kontrolländamål under förutsättning bland annat att de grundläggande kraven i EU:s dataskyddsförordning är uppfyllda.

7. Utvecklad förmåga till dataanvändning

Försäkringskassan konstaterar att myndigheten sedan lång tid tillbaka och i stor omfattning arbetar med dataanalyser samt att urvalsprofiler för att identifiera ärenden med förhöjd risk för felaktig utbetalning används inom flera förmåner. Det bör också framhållas att den automatiserade handläggningen inom exempelvis föräldraförsäkringen och tandvården, som avser stora ärendevolymer, är datadriven i den meningen att data som ställs i relation till regler driver handläggningens nästa steg utan manuell inblandning.

Försäkringskassan instämmer dock i att data från olika källor i ännu högre grad kan och bör användas och återanvändas för att effektivisera handläggningen och motverka felutbetalningar och bidragsbrott. Det är också i den riktningen som myndigheten nu arbetar. Till exempel beslutades i april 2025 om en förenklad it-struktur för förmåner⁵ som innefattar en gemensam plattform och enhetlig datahantering. Inom ramen för detta arbete kommer flera av de rättsliga frågeställningar som lyfts ovan behöva belysas.

7.2 Datalyftet: Ett nytt uppdrag till Försäkringskassan

Försäkringskassan avstyrker förslaget om att myndigheten ska få ett särskilt uppdrag att under fem år utveckla sitt arbete med att använda data.

⁵ Beslutsprotokoll 2025-04-16 Beslut gällande förenklad IT-struktur för förmåner – en del i IT målarkitektur som ska följas vid ny- och vidareutveckling av Försäkringskassans IT-stöd, dnr FK 2025/009594.

Uppdraget ska enligt utredningen innefatta framtagandet av en plan för hur myndigheten ska nå full intern interoperabilitet och myndigheten ska enligt förslaget årligen redovisa hur arbetet fortskrider. Intern interoperabilitet definieras som att myndighetens data ska kunna användas i hela kärnverksamheten, så länge det inte föreligger juridiska hinder. Någon finansiering för uppdraget föreslås inte.

Det föreslagna uppdraget till Försäkringskassan syftar enligt betänkandet till att lyfta datafrågan från att vara en it-fråga till att bli en fråga om datastyrning på strategisk nivå med praktisk nytta för kärnverksamheten. Detta synsätt ligger dock helt i linje med de strategiska beslut som redan har fattats på myndigheten och de strukturer som har inrättats för att fortsätta arbetet. Ett informationshanteringsråd har exempelvis inrättats för att hantera strategiska och principiella vägval och säkerställa att nödvändiga beslut om informationsansvar med mera fattas. Som anges ovan har det också fattats beslut om en förenklad it-arkitektur.

Det framgår enligt Försäkringskassan inte tydligt i betänkandet på vilket sätt det föreslagna uppdraget förväntas ytterligare bidra till den förflyttning som utredningen menar behöver ske. Detta särskilt som Försäkringskassan själv ska specificera hur hanteringen av data ska ske framöver och då fokus för uppdraget tycks handla om uppföljning. Försäkringskassan anser inte heller att målet som ska uppnås är tillräckligt väl definierat. Som framgår av remissvaret i övrigt är begrepp som "data" och "interoperabilitet" mångtydiga och myndighetens förutsättningar att få tillgång till och använda relevant data och att digitalisera är beroende av en mängd omständigheter, inte minst de rättsliga förutsättningarna. Hur målet ska tolkas och när utvecklingsarbetet ska vara klart skulle också i stor utsträckning kunna påverka myndighetens budget. Vilka ekonomiska resurser som kan och bör avsättas för arbetet är nära förknippat med frågan om vad som ska göras och när, och hänger dessutom samman med övrig styrning av myndigheten. Frågan bör därmed hanteras i de ordinarie strukturerna inom myndigheten. Dessutom kan det konstateras att Försäkringskassan redan i regleringsbrevet för 2026 har fått två uppdrag som tangerar det föreslagna; ett om förmågan att använda AI och ny teknik genom datadrivet arbete och ett om att redovisa genomförd och planerad it-utveckling.

8. Förändrade ändamål för behandling av personuppgifter

Försäkringskassan instämmer i utredningens förslag till bred ändamålsbestämmelse (alternativ A) med vissa justeringar. Försäkringskassan motsätter sig det alternativa förslaget (alternativ B).

Försäkringskassan har under längre tid lyft behovet av minskad detaljreglering i 114 kap. SFB och särskilt att den nuvarande, detaljerade primära ändamålsbestämmelsen i 114 kap. 8 § SFB bör ersättas av en bred ändamålsbestämmelse.⁶ Försäkringskassan har också framhållit värdet av att regelverket utformas på ett enhetligt sätt för olika myndigheter, med likartad struktur, terminologi och sakinnehåll. Omotiverade skillnader försvårar samverkan och informationsutbyte mellan myndigheter i syfte att effektivisera verksamheten, förbättra servicen och motverka felutbetalningar och bidragsbrott. Onödig detaljreglering minskar flexibiliteten och riskerar att hindra myndigheten från att ligga i fas med nya brottsupplägg, dra nytta av nya tekniker, ta på sig nya brådskande uppdrag och hantera oförutsedda händelser vid allvarliga kriser, krigsfara och ytterst krig. Särreglering riskerar också att motverka genomslaget för EU:s dataskyddsförordning, som syftar till att skapa ett enhetligt och högt skydd för enskildas personliga integritet inom unionen.⁷

Försäkringskassans välkomnar därför utredningens förstahandsalternativ till ändrad primär ändamålsbestämmelse (114 kap. 8 § SFB). I den del som avser dataanalys och urval gör Försäkringskassan dock delvis en annan bedömning. Utredningen föreslår att dataanalys

⁶ Se bl.a. Försäkringskassans remissvar avseende Utkast till lagrådsremiss En modern dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet, dnr FK 2022/023651

⁷ Se den analys av förhållandet mellan den allmänna dataskyddsförordningen och de svenska registerförfattningarna som görs i SOU 2023:100. Försäkringskassan instämmer i analysen samt de generella utgångspunkter för en modern och ändamålsenlig kompletterande dataskyddsreglering som denna utredning lägger fram. Se Försäkringskassans remissvar dnr FK 2024/001515.

och urval ska vara ett eget självständigt ändamål, som regleras i en särskild punkt i den aktuella bestämmelsen. Försäkringskassan instämmer i att det uttryckligen bör framgå att personuppgifter får behandlas för dataanalys och urval, så att den rättsliga grunden för detta blir tydligare. Enligt Försäkringskassan bör detta dock inte utgöra ett eget, självständigt ändamål. Försäkringskassan förespråkar istället att regleringen utformas på samma sätt som i de förslag till ändrade dataskyddsregler som nyligen presenterats avseende Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten (prop. 2025/26:88), dvs. att det anges att möjligheten att behandla personuppgifter i den mån det behövs i socialförsäkringsverksamheten omfattar att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i den verksamheten. Detta ligger också i linje med Försäkringskassans synsätt att de dataskyddsregler som gäller för olika myndigheter så långt möjligt bör utformas på ett likartat sätt.

Försäkringskassan motsätter sig som sagt att utredningens alternativa förslag om ett nytt ändamål avseende "förebyggande åtgärder" genomförs. Som tidigare nämnts anser Försäkringskassan att detaljregleringen i 114 kap. SFB bör minska och att reglerna så långt möjligt bör utformas på ett sätt som ligger i linje med vad som gäller för andra myndigheter. Redan idag finns många specifika ändamål uppräknade i 114 kap. 8 § SFB, som samtidigt är vagt formulerade och delvis överlappande. Bestämmelsens utformning medför otydlighet och att resurser i onödan behöver läggas på att analysera vilket av ändamålen som är tillämpligt för varje enskild behandling. Att införa ytterligare ett detaljerat men ändå vagt och otydligt ändamål riskerar att förvärra denna problematik ytterligare. Enligt Försäkringskassans uppfattning är det oklart vad det föreslagna ändamålet avseende "förebyggande åtgärder" innebär och hur det förhåller sig till de befintliga ändamålen. Om Försäkringskassan har uppfattat förslaget rätt skulle det huvudsakligen syfta till att möjliggöra behandling av personuppgifter innan ett ärende har inletts, utöver vad som redan är möjligt med stöd av 114 kap. 8 § 1 SFB. I sammanhanget bör det dock noteras att grundläggande principer i dataskyddsförordningen begränsar möjligheten att behandla personuppgifter för personer som inte förekommer i något ärende på myndigheten, för det fall att de eventuellt i framtiden skulle ansöka om en förmån. Sammantaget anser Försäkringskassan att innebörden såväl som nyttan med detta alternativ är oklar och att förslaget är ett steg i fel riktning.

Försäkringskassan instämmer i förslaget till ändringar i 114 kap. 11 § SFB angående behandling av känsliga personuppgifter. Förslaget ligger i linje med vad som föreslagits avseende andra myndigheter⁸ och är angeläget bland annat mot bakgrund av den rättsutveckling som skett avseende indirekt känsliga personuppgifter⁹. Som beskrivs i betänkandet har Försäkringskassan behov av att behandla uppgifter som skulle kunna anses utgöra indirekt känsliga personuppgifter.

Försäkringskassan har inga synpunkter på utredningens övriga förslag avseende 114 kap. SFB.

Försäkringskassan noterar att utredningen lyfter fram att det bör göras en sektorsövergripande och förvaltningsgemensam översyn av dataskyddsregelverket, för att utjämna omotiverade skillnader mellan sektorsspecifika regleringar (s. 30). Detta är något som Försäkringskassan fört fram vid flera tillfällen.¹⁰ Behovet har också lyfts av andra utredningar.¹¹ Den svenska dataskyddsregleringen – som innebär att EU:s dataskyddsförordning kompletteras både med en generell svensk dataskyddslag och ett stort antal särskilda registerförfattningar – är synnerligen komplex och fragmentiserad. Den översyn som gjordes inför att dataskyddsförordningen skulle träda i kraft innefattande inte någon egentlig analys av behovet av att behålla de svenska reglerna och om strukturen var

⁸ Se bl.a. prop. 2025/26:88 Framtidens dataskydd vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten

⁹ EU-domstolens dom den 1 augusti 2022 i mål C-184 OT mot Vyriausioji tarnybinės etikos komisija

¹⁰ Se bland annat Försäkringskassans remissvar avseende Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor (SOU 2025:45), dnr FK 2025/016736

¹¹ Se t.ex. AI-kommissionens slutbetänkande Färdplan för Sverige (SOU 2025:12) s. 40 f. och Informationsutbytesutredningens slutbetänkande Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor (SOU 2025:45) s. 21 och 215 f.



ändamålsenlig, utan översynen begränsades till att anpassa befintlig reglering för att den inte skulle stå i strid med den nya förordningen. Enligt Försäkringskassans uppfattning är tiden nu kommen för en grundlig översyn, i syfte att ta bort omotiverad dubbelreglering och särreglering och skapa ett enklare och mer lättöverskådligt regelverk som så långt möjligt är myndighetsgemensamt.¹²

När det gäller de förslag till nya och ändrade sekretessbestämmelser som utredningen föreslår till följd av de förslag de lämnar på dataskyddsområdet lämnar Försäkringskassan följande synpunkter.

Försäkringskassan instämmer i att det bör införas en bestämmelse om absolut sekretess till skydd för enskildas intressen vid dataanalys och urval. Försäkringskassan konstaterar att detta förslag har utformats i linje med vad som redan gäller i Utbetalningsmyndighetens dataanalys och urval och de förslag som lämnats avseende andra myndigheters motsvarande verksamhet (exempelvis prop. 2025/06:88). Försäkringskassan instämmer också i förslaget om att tystnadsplikten ska ha företräde framför meddelarskyldigheten när det gäller uppgifter som förekommer i dataanalys och urval, vilket också ligger i linje med vad som gäller för motsvarande verksamhet på andra myndigheter.

Försäkringskassan ställer sig däremot tveksam till att den föreslagna sekretessen till skydd för enskilda vid dataanalys och urval ska kunna gälla i femtio år. För motsvarande verksamheter på Utbetalningsmyndigheten och på Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten gäller, eller föreslås, sekretesskydd i högst tjugo år. Det anges inte några skäl för att en betydligt längre tid med sekretesskydd ska gälla i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens arbete med dataanalys och urval. Försäkringskassan kan inte heller finna några sådana skäl.

Försäkringskassan är också tveksamma till förslaget om överföring av sekretess när det gäller uppgifter som förekommer i dataanalys och urval och som överlämnas till domstol. Regler om överföring av sekretess bör enligt Försäkringskassans uppfattning generellt undvikas, då de gör sekretessregelverket mer komplext och svårtillämpat. Försäkringskassan bedömer också att nuvarande sekretessregler är tillräckliga för att skydda enskildas personuppgifter vid domstolsprocesser på socialförsäkringsområdet. Försäkringskassan lämnar redan idag uppgifter om enskilda till domstolar i samband med överklaganden, och för sådana uppgifter gäller socialförsäkringssekretessen enligt 28 kap. 1 § OSL både hos Försäkringskassan och hos domstolarna. Det är svårt att se att det skulle bli aktuellt att till en domstol lämna ut andra uppgifter eller fler uppgifter än de som förekommer i ett ärende. Det framstår därför som oklart varför det absoluta sekretessskyddet för uppgifter som förekommer i dataanalys och urval skulle behöva utsträckas till att gälla även för domstolar.

9. Ett nationellt frånvaroregister

Försäkringskassan ser behov av förbättrade förutsättningar för att kontrollera uppgifter om barn och elevers närvaro i förskolor och skolor. Ett nationellt frånvaroregister skulle kunna vara ett sätt att tillgodose det behovet. Försäkringskassan har dock synpunkter på utformningen av utredningens förslag. Det kan också finnas alternativa lösningar som bör övervägas.

Utöver den problembeskrivning som lämnas i betänkandet kan det nämnas att Försäkringskassans omfattningsstudier visar att det varje år betalas ut cirka 1,6 miljarder kronor felaktigt på grund av avsiktliga fel som består i att den sökande har fått ersättning i form av tillfällig föräldrapenning eller föräldrapenning trots att man har arbetat samma period. Det är den största orsaken till felaktiga utbetalningar inom de förmånerna. Om oavsiktliga fel inkluderas i beräkningen uppgår det uppskattade beloppet till cirka 2,2 miljarder kronor. När det gäller barnbidrag uppskattar Försäkringskassan att cirka 82 miljoner kronor betalas ut felaktigt på grund av avsiktliga fel som innebär att Försäkringskassan betalar ut ersättning för barn som inte uppfyller bosättningsvillkoret. Om oavsiktliga fel inkluderas i beräkningen

¹² Jfr förslagen i betänkandet Myndighetsdatalog (SOU 2015:39), som dock delvis blivit inaktuella sedan EU:s dataskyddsförordning trätt i kraft.

uppgår det uppskattade beloppet till 206 miljoner kronor i denna del. I nuläget kan Försäkringskassan, med viss fördröjning, kontrollera att den som ansöker om tillfällig föräldrapenning eller föräldrapenning inte samtidigt har arbetat genom uppgifter i arbetsgivardeklarationerna. Uppgifter kan också hämtas in från huvudmän för utbildningsverksamhet, arbetsgivare m.fl. Försäkringskassan har svårt att närmare uppskatta storleken på effekterna av utökande kontrollmöjligheter vad gäller från- och närvaro i utbildningsverksamhet. Som framgår av problembeskrivningarna här och i betänkandet handlar det dock om stora felaktigt utbetalade belopp, som samlade och kvalitetssäkrade frånvaro-uppgifter skulle kunna bidra till att upptäcka. I förlängningen torde det även kunna leda till färre oriktiga uppgifter i ansökningar om ersättning. Mot den bakgrunden är Försäkringskassan generellt sett positiv till utökade möjligheter för myndigheten att kontrollera uppgifter om närvaro och frånvaro i skolor, förskolor m.m., men har följande synpunkter vad gäller vissa bedömningar som görs i betänkandet och utformningen av utredningens förslag.

I betänkandet förs resonemang om och görs bedömningar av när det bör bli aktuellt att kontrollera mot uppgifter från registret. Det föreslås dock inga rättsliga begränsningar till vissa förmåner, vilket är positivt. Utöver de förmåner som utredningen lyfter fram ser Försäkringskassan att det exempelvis skulle kunna bli aktuellt att begära ut uppgifter från registret för kontroll inom förmånen aktivitetsersättning vid förlängd skolgång. Det skulle också kunna bli aktuellt att begära ut uppgifter från registret vid prövning av om ett bosättningsvillkor är uppfyllt (jämför resonemangen på sid. 361–362 i betänkandet).

När det gäller längsta tid för behandling anges i 2 kap. 3 § i den föreslagna frånvaro-registerförordningen dels att behandlingen inte får ske under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen, dels att uppgifterna i registret ska som senast raderas årsvis. Försäkringskassan konstaterar att det i många fall bör vara svårt för Skolverket att bedöma hur länge en uppgift behöver behandlas i förhållande till syftet att säkerställa korrekta utbetalningar. Försäkringskassan anser vidare att formuleringen "som senast årsvis" är otydlig. Om skrivningen ska tolkas som att uppgifter ska raderas senast vid varje årsskifte skulle det innebära att uppgifter om frånvaro under den senare delen av året sparas under mycket kort tid. Det skulle påverka Försäkringskassan möjlighet att använda uppgifterna för kontroll i många ärenden, till exempel i sådana där ansökan sker sent under året. Det skulle även kunna innebära att endast en del av de datum för vilka från- eller närvaro behöver kontrolleras finns sparade. Även om skrivningen istället ska tolkas som att uppgifterna får sparas i längst ett år från det att de registrerades innebär det begränsningar i registrets användbarhet för Försäkringskassan. Både vad gäller återkravsärenden och i utredningar om bosättning kan uppgifter behövas för längre tid tillbaka. Till skillnad från vad utredningen anger handlar det alltså inte om att uppgifterna enbart behövs i undantagsfall.

Vad gäller de registrerade uppgifternas användbarhet bedömer Försäkringskassan vidare att de i många fall kommer att behöva kompletteras med ytterligare uppgifter från respektive utbildningsverksamhet, och att detta riskerar att försvåras genom förslaget i betänkandet om att uppgifter om placering och frånvaro/närvaro hålls isär. Ett alternativ till ett nationellt register i enlighet med förslaget som skulle kunna ha utforskats av utredningen är inhämtande av uppgifter från kommunerna. Försäkringskassan bedömer att de bör ha de flesta av de uppgifter som behövs samlade hos sig och att det skulle kunna innebära mindre administration och större användbarhet. Ett annat alternativ skulle kunna vara att förutsättningar skapas för att uppgifterna ska kunna hämtas direkt från utbildningsanordnarnas egna it-system.¹³

Det föreslås i betänkandet att det ska råda absolut sekretess för uppgifterna i registret. Det framgår enligt Försäkringskassan inte tydligt varför ett sådant starkt skydd bedöms nödvändigt. Försäkringskassan konstaterar att Försäkringskassan redan idag hanterar frånvarouppgifter avseende barn i exempelvis ärenden om tillfällig föräldrapenning. För dessa uppgifter gäller, liksom för mer integritetskänsliga uppgifter såsom uppgifter om hälsa, ett omvänt skaderekvisit (28 kap. 1 § OSL). I betänkandet framhålls att registret kommer att

¹³ Jfr SCB:s rapport Förutsättningar för att samla in nya skoldata från systemleverantörer Återrapportering av ett regeringsuppdrag (2024). SCB har fått i uppdrag av regeringen att fortsätta utreda förutsättningarna för att samla in bl.a. frånvarouppgifter direkt från skolornas it-system.

innebära en sammanställning över var samtliga barn och elever som deltar i utbildningsverksamhet befinner sig vid vissa tidpunkter. För det fall att regeringen går vidare med utredningens förslag till frånvaroregister bör det enligt Försäkringskassans uppfattning analyseras ytterligare vilket sekretesskydd som behövs för de enskilda uppgifter som förekommer i registret.

I definitionerna i 1 kap. 3 § i den föreslagna frånvaroregisterlagen används olika formuleringar för att beskriva vad man varit frånvarande från respektive närvarande i. För frånvaro anges att barnet eller eleven inte deltar *i verksamheten* och för närvaro att barnet eller eleven *deltar i undervisningen*. Motsvarande distinktion görs inte för frånvaro- respektive närvarouppgift. Det framstår som oklart varför man valt de olika formuleringar och om någon skillnad i sak är avsedd. I 2 kap 1 § i den föreslagna frånvaroregisterförordningen anges att det som ska rapporteras in är antalet frånvarande respektive närvarande *timmar per dag*. För Försäkringskassan väcker det frågor om hur detta förhåller sig till hur man rapporterar inom skolverksamhet där frånvaro kan anges per lektion. Med tanke på det stora antalet huvudmän – både offentliga och privata – som ska rapportera in uppgifterna och vad uppgifterna ska användas till är det viktigt att det framgår tydligt vad som faktiskt ska rapporteras. Även frågan om rättelse av uppgifter i registret, se 3 kap. 3 § i den föreslagna frånvaroregisterlagen, väcker frågor kring kvaliteten på inrapporterade uppgifter, bland annat kopplat till Försäkringskassans möjlighet att få kännedom om att uppgifter ändrats.

Utöver vad som angetts ovan bedömer Försäkringskassan att det kan finnas andra delar av författningstexten som behöver ses över. Till exempel anges när det gäller lagens tillämpningsområde att den gäller vid Statens skolverks behandling av personuppgifter i frånvaroregistret. Lagen innehåller dock också helt andra typer av regler, bland annat om rapporteringsskyldighet för både privata och offentliga aktörer. Vidare används i 3 kap. 1 § i den föreslagna frånvaroregisterförordningen formuleringen uppgifter som "har betydelse vid tillämningen av 1 kap. 2 § lagen (2027:00) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet". Försäkringskassan bedömer att det vore tydligare att hänvisa till uppgifter "som behövs för de syften som anges i ...". Det är heller inte självklart för Försäkringskassan varför de föreslagna ikraftträdandebestämmelserna till lagen och förordningen är utformade som de är.

10.9 Uppdrag att kartlägga förekomsten av fel bland individuppgifter och sprida kunskap

Försäkringskassan delar bedömningen att det är angeläget med mer kunskap om förekomsten av fel i individuppgifterna i arbetsgivardeklarationerna. Detta särskilt som uppgifterna används vid prövning av rätten till många förmåner och ersättningar och att fel därmed riskerar att leda till omfattande felutbetalningar.

Det pågår dock redan en hel del arbete på området och Skatteverket har i sitt regleringsbrev för 2026 fått ett uppdrag som liknar det nu föreslagna. I genomförandet av detta uppdrag ska Skatteverket föra dialog med bland andra Försäkringskassan. Utan att ha inblick i allt arbete som görs med frågan eller hur arbetet bedrivs och fortskrider är Försäkringskassan därför tveksam till om det i betänkandet föreslagna uppdraget behövs.

13 Konsekvenser av utredningens förslag

Av de förslag som utredningen lämnar är det tre som har direkta konsekvenser för Försäkringskassan. Det gäller förslaget om ändrade regler i 114 kap. SFB och de därmed sammanhängande ändringarna i sekretessreglerna, förslaget om ett regeringsuppdrag till Försäkringskassan angående ett "datalyft" samt förslaget om ett nationellt frånvaroregister som bland andra Försäkringskassan ska få hämta uppgifter från.

Försäkringskassan bedömer att förslagen om ändrade dataskydds- och sekretessregler (alternativ A) främst innebär ett enklare, tydligare och mer lättillämpat regelverk, som ligger i linje med motsvarande regler som föreslagits för andra myndigheter. Dessutom, och mycket väsentligt, ger dessa förslag den flexibilitet som behövs i en föränderlig omvärld där myndigheten snabbt kan behöva ta sig an nya uppdrag. Försäkringskassan delar



utredningens bedömning om att detta förslag inte i sig medför några betydande kostnadsökningar för myndigheten.

Som framgått ovan motsätter sig Försäkringskassan ett särskilt regeringsuppdrag avseende ett "datalyft" bland annat för att målet för det tänkta uppdraget är alltför vagt och att genomförandet är beroende av en rad omständigheter, såsom rättsliga och ekonomiska förutsättningar. Som konstateras i betänkandet planerar Försäkringskassan dock, oavsett regeringsuppdrag, att genomföra genomgripande förändringar i myndighetens it-arkitektur och tekniska plattformar. Detta medför stora kostnader men dessa är, precis som utredningen framhåller, inte beroende av ett eventuellt regeringsuppdrag. Det är inte möjligt att nu fullt ut överblicka hur stort behovet av it-utveckling är eller närmare beräkna kostnaderna. Det som kan konstateras är att det handlar om ett omfattande arbete vars närmare förutsättningar, bland annat i rättsligt hänseende, inte är fullt klarlagda. Takten i genomförandet beror också på andra konkurrerande behov, exempelvis livscykelhantering av it-stöd och olika reformer som förutsätter it-utveckling.

Försäkringskassan har, som framgår i betänkandet, lämnat beräkningar till utredningen avseende myndighetens kostnader för ett nationellt frånvaroregister. Försäkringskassan har inga nya uppgifter att tillföra i den delen, men vill framhålla att det finns flera faktorer som gör att beräkningarna är behäftade med betydande osäkerhet.

14 Författningskommentar

Försäkringskassans synpunkter på själva författningsförslagen framgår ovan, se avsnitt 8 och 9.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av rättschef Ingrid Utne och rättsliga experterna Cecilia Landolf Hjort och Pernilla Keinestam Lindell, de senare som föredragande.

Nils Öberg

Cecilia Landolf Hjort

Pernilla Keinestam Lindell