



Finansdepartementet

Behov av utökat informationsutbyte mellan myndigheter

Sammanfattning

År 2002 trädde vissa författningsändringar i kraft som möjliggjorde ett ökat elektroniskt informationsutbyte mellan Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna. Uppföljningar visar att systemet har fungerat väl. Därför finns det anledning att undersöka behovet av att utöka det befintliga elektroniska informationsutbytet.

I denna promemoria föreslås en översyn av möjligheten att låta kommunerna i socialbidragsärenden få tillgång till uppgifter från det befintliga informationsutbytet. Vidare bör ett elektroniskt informationsutbyte kunna etableras mellan Försäkringskassan och Migrationsverket. Länsstyrelserna bör kunna få förbättrade möjligheter att kontrollera lämnade uppgifter vid handläggning av lönegarantiärenden. Skatteverket bör kunna få direktåtkomst till vissa uppgifter i det befintliga informationsutbytet. Vidare finns ett behov av att Skatteverket i ökad utsträckning lämnar ut vissa uppgifter till andra myndigheter. Slutligen bör man kunna överväga möjligheten att låta myndigheter lämna uppgifter på eget initiativ till andra myndigheter vid misstanke om bidragsfusk.

Promemorian skall remitteras till berörda myndigheter. Syftet med remissen är att erhålla synpunkter som kan tjäna som ytterligare underlag inför ett direktiv till en utredning på området.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sammanfattning.....	1
Syftet med promemorian	3
Det nuvarande informationsutbytet	3
Bakgrund.....	3
De nya reglernas huvudsakliga innehåll	4
Skälen för 2002 års reform.....	4
Informationsutbytet avser ett begränsat antal uppgifter i ett ärende	6
Uppföljning m.m.....	7
Uppdrag till myndigheterna	7
Redovisning från myndigheterna	7
Uppdrag i regleringsbrev för 2005	9
Behov av ytterligare informationsutbyte	9
Inledning	9
Utgångspunkter för behovsinventeringen.....	10
Socialtjänsten	11
Skatteverket	12
Försäkringskassan	13
Migrationsverket	14
Länsstyrelsernas beslut om lönegaranti	14
Myndigheters behov av uppgifter från Skatteverket.....	16
Uppgiftsskyldighet mellan myndigheter vid misstanke om fusk.....	17

Syftet med promemorian

För att förebygga fusk, öka effektiviteten i myndigheterna och förbättra servicen för den enskilde tas i denna promemoria vissa frågor upp angående behov av ökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter. Någon fördjupning i frågeställningarna görs inte. Avsikten är i stället att genom att remittera promemorian till berörda myndigheter erhålla synpunkter och ytterligare förslag på informationsutbyte. Myndigheternas yttranden skall sedan kunna ligga till grund för ett direktiv till en utredning på området. Ett ytterligare underlag kommer att utgöras av myndigheternas redovisning i mars 2005 av hur det nuvarande informationsutbytet har fungerat.

Eftersom syftet med promemorian endast är att belysa områden där det kan finnas behov av elektroniskt informationsutbyte, är det nu för tidigt att närmare gå in på vissa andra därmed sammanhängande frågor. Därför har inga överväganden skett avseende frågan om ett ökat elektroniskt utbyte av information kan förenas med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Inte heller har eventuella sekretessproblem beaktats i någon nämnvärd utsträckning. Detta är frågor som bör beaktas närmare vid framtagande av direktiv på området och ingå i uppdraget till en särskild utredare.

Det nuvarande informationsutbytet

Bakgrund

Regeringen beslutade 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. Utredaren skulle vidare undersöka om behovet av ett ökat utbyte av information går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

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).

De nya reglernas huvudsakliga innehåll

De nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 2002. De syftade till att möjliggöra ett ökat informationsutbyte mellan Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden (CSN), länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna.

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

Genom lagändringarna infördes vidare 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 har även fått direktåtkomst till uppgifterna hos länsarbetsnämnderna och Försäkringskassan.

Skälen för 2002 års reform

Förebygga fusk

Riksdagen och regeringen har vid upprepade tillfällen under senare år 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 är att kontrollen i systemen av olika anledningar har brustit, vilket bl.a. resulterat i felaktiga utbetalningar.

Felaktiga utbetalningar kan ha många orsaker som effektivt kan 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 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.

För dem som är berättigade till bidrag och för medborgarna i allmänhet framstår fusk självfallet som stötande. En grundläggande förutsättning för att upprätthålla allmänhetens respekt för systemen och den allmänna samhällsmoralen är givetvis att systemen kan garantera att förmåner, ersättningar och bidrag endast betalas ut till dem de är avsedda för. Därför är det viktigt att möjligheten till kontroll ökar och att drivkrafterna till felaktigt utnyttjande minimeras. Ett utbrett fusk kan långsiktigt urholka möjligheterna till finansiering av välfärdssystemen. Detta kan i sin tur få till följd att ersättningsnivåerna för skilda förmåner måste sänkas alternativt att skatteintäkterna måste ökas.

Utifrån befintliga studier går det i dag inte att säga hur stor omfattningen är av felaktiga utbetalningar. Från de system som är föremål för reformen betalas det årligen ut cirka 300 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 40 procent av utgifterna under utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet. Det säger sig självt att i system där det varje år fattas miljontals beslut, och där det årligen betalas ut drygt 300 miljarder kronor, så leder ändå mycket låga promilletal, vad gäller minskning av felaktiga utbetalningar, till att avsevärda belopp sparas in.

De materiella bestämmelserna i regelverken för skilda förmåner förutsätter många gånger att beslutande myndighet eller organ får uppgifter från ett annat system. Ökade informationsmöjligheter i syfte att få ett korrekt beslutsunderlag och som möjliggör en effektiv kontroll är närmast en förutsättning för att kunna åtgärda de typer av felaktiga utbetalningar som det här är fråga om.

En effektiv ärendehantering

Statsmakternas 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. Denna utveckling är svår att förena med dagens rutiner, som ofta innebär att en myndighet utfärdar ett skriftligt intyg som den enskilde sedan har att ge in till den beslutande myndigheten. De möjligheter till ett ökat elektroniskt informationsutbyte som dagens teknik medger bör i ökad utsträckning tas till vara. Detta leder till att resurser som i dag tas i anspråk för rutinärenden kan frigöras för andra angelägna arbetsuppgifter.

Det hittillsvarande informationsutbytet har visat att det finns goda möjligheter att avsevärt öka effektiviteten hos framför allt arbetslöshetskassorna men även hos Försäkringskassan, länsarbetsnämnderna och CSN. Om manuell hantering kan ersättas med modern teknik kan handläggningstiderna förkortas och rutinerna förenklas.

Förbättrad service för den enskilde

För den enskilde kan det 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. Många finner det otidsenligt att behöva begära intyg från en myndighet för att ge in det till en annan myndighet, i synnerhet om det krävs ett personligt besök vid någon av myndigheterna. Man får förmoda att detta för många, i synnerhet bland de yngre, kommer att kännas alltmer främmande i takt med att människor vänjer sig vid helt andra vägar för informationsöverföringar.

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 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.

Ett utökat elektroniskt informationsutbyte minskar dessutom behovet av att få in intyg från den enskilde.

Informationsutbytet avser ett begränsat antal uppgifter i ett ärende

Av hänsyn till den enskildes integritet har det ansetts viktigt att endast de uppgifter som mottagaren behöver i ett ärende lämnas ut. Varken utlämnaren eller mottagaren har rätt att behandla, t.ex. samla in, bearbeta eller lämna ut, andra uppgifter än de som framgår av de författningar som reglerar behandlingen av personuppgifter i utlämnarens eller mottagarens verksamhet eller som framgår av den ändamålsbeskrivning som upprättats för behandlingen av personuppgifter i verksamheten.

Den tekniska utvecklingen har medfört att det i dag finns förutsättningar att på ett tekniskt säkert sätt överföra s.k. skiktad information, dvs. särskilt utvalda uppgifter. Ett elektroniskt informationsutbyte skall i princip endast avse sådana uppgifter som mottagaren av informationen behöver för att fatta ett korrekt beslut i ärendet.

Det nuvarande informationsutbytet bygger på att endast de konkreta uppgifter som är föreskrivna i lag och förordning skall få överföras utan hinder av sekretess.

Uppföljning m.m.

Uppdrag till myndigheterna

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 lämnades därför i regleringsbrevet för 2003 likalydande 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.

Detta kompletterades i regleringsbrevet för budgetåret 2004 för dåvarande RFV där regeringen angav såsom mål för verksamhetsgrenen IT-utveckling att IT-systemen inom socialförsäkringens administration skall utvecklas så att CSN och arbetslöshetskassorna får direktåtkomst till sådana uppgifter i RFV:s och de allmänna försäkringskassornas verksamhet som regeringen meddelat föreskrifter om.

I regleringsbrevet för budgetåret 2004 för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) uppdrog regeringen åt myndigheten att senast den 1 november 2004 redovisa vilka åtgärder som arbetslöshetskassorna vidtagit för att åstadkomma det av statsmakterna önskade utökade informationsutbytet, vad som gjorts för att mäta effekterna och vilka resultat som erhållits samt vilka ytterligare effektmätningar som planeras.

I regleringsbrevet för budgetåret 2004 för CSN uppdrog regeringen åt myndigheten att senast den 1 oktober 2004 redogöra för hur effektivitetsvinsterna realiserats efter utvecklingen av det aktuella informationsutbytet.

Redovisning från myndigheterna

Försäkringskassan

I en rapport från januari 2003 uppgav dåvarande RFV att verket hade skapat de förutsättningar som krävs för att åstadkomma ett elektroniskt informationsutbyte i enlighet med regeringens uppdrag men att det som eftersträvats – ett system för informationsutbyte med direktåtkomst – ännu inte hade uppnåtts. Det avsedda informationsutbytet förutsågs

kunna införas i full skala kring årsskiftet 2003/2004. Informationsutbytet skall då ske via direktåtkomst och innehålla en automatkontroll där samtliga ärenden skall kontrolleras mot arbetslöshetskassornas uppgifter. RFV har upprättat en uppföljningsplan som beskriver hur och när en uppföljning av informationsutbytesrutinen mellan Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna skall ske. Uppföljningen syftar till att se effekterna av informationsutbytesrutinen gällande effektiv ärendehantering, förbättrad service till enskilda samt kontroll av statliga medel.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

I en rapport den 1 november 2004 uppgav Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) att man under 2003 tagit fram rutiner för att med ny teknik överföra den information som krävs för utredning, beslut och utbetalning till den enskilde. De tekniska lösningarna fungerade och från januari 2004 ingår 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 ersättning från socialförsäkringarna och 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. Detta innebär att korrekta uppgifter erhålls och färre kompletteringar behöver göras, vilket medför att handläggningstiderna påverkas positivt.

Den automatiska kontrollen, som sker innan arbetslöshetsersättning betalas ut, får anses vara den del av informationsutbytet som främst förebygger felaktiga dubbelutbetalningar. Den manuella kontrollen har medfört en effektivare ärendehantering, förbättrad service till den enskilde och ökad rättssäkerhet då beslut redan från början fattas utifrån ett korrekt underlag.

Samkörningar har gjorts under vecka 20 år 2003 och 2004, dvs. före och efter införandet av det nya informationsutbytet. Resultaten från 2003 visar att den felaktigt utbetalda arbetslöshetsersättningen, omräknat till helår, motsvarade ca 57,6 miljoner kronor. I huvudsak utgick felaktig arbetslöshetsersättning i kombination med sjukpenning och föräldrapenning. Resultaten från samkörningarna 2004 utreds för närvarande. En slutrapport från Effektmättningsprojektet avseende resultaten från samkörningarna kommer att presenteras under våren 2005.

Arbetet fortsätter inom projektet med att ytterligare förbättra och förfina informationsutbytet. Under våren 2005 kommer den automatiska kontrollen även att omfatta föräldrapenning, ett ersättningslag som inte

ingår i dagens kontroll. Det är även planerat för att Försäkringskassan, under förutsättning av vissa förordningsändringar beslutas, skall få tillgång till uppgifter i AMS databas AIS gällande arbetslösa personer.

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 är mycket liten. Under 2002 utvecklade CSN en rutin som innebär att arbetslöshetskassorna fick direktåtkomst till uppgifter hos CSN.

Uppdrag i regleringsbrev för 2005

Regeringen har i regleringsbrev för 2005 lämnat i uppdrag till Försäkringskassan, CSN och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen att senast vid utgången av mars 2005 lämna en preliminär bedömning av:

- i vilken utsträckning felaktiga utbetalningar kunnat undvikas och en beloppsmässig beräkning av dessa,
- vilken effekt de vidtagna åtgärderna har haft för att förbättra servicen för enskilda,
- i vilken utsträckning antalet återkravsärenden har kunnat begränsas, samt
- uppnådda effektivitetsvinster för administrationen.

En slutlig redovisning skall lämnas vid utgången av juni månad 2005.

Behov av ytterligare informationsutbyte

Inledning

Informationsutbytet har nu tillämpats under en tid. Uppföljningarna visar att systemet har fungerat väl. Det har förebyggt och minskat fusket, ökat servicen för den enskilde och förbättrat beslutsunderlaget. Till följd av systemets införande har även effektiviteten på myndigheterna förbättrats.

Det finns nu anledning att undersöka om det finns behov av att i olika avseenden utöka det befintliga informationsutbytet. Detta är också något som förutsattes vid införandet av dagens reglering. I den utredning där förslagen togs fram försökte utredaren så långt det var möjligt att ta hänsyn till att andra myndigheter skulle komma att delta i ett informationsutbyte i framtiden.

I det följande belyses denna frågeställning utifrån antaganden om att även andra myndigheter än Försäkringskassan, CSN och arbetslöshetskassorna kan ha behov av att få information från det befintliga informationsutbytet. Vidare tas frågor upp om behovet av ett förbättrat informationsutbyte även i förhållande till andra myndigheter än de nu nämnda. Avslutningsvis tas i detta sammanhang även frågan upp om behovet av att möjliggöra för myndigheter att på eget initiativ lämna uppgifter till andra myndigheter vid misstanke om fusk.

Utgångspunkter för behovsinventeringen

Syftet med förevarande promemoria är begränsat till att inventera behovet av ett ökat elektroniskt informationsutbyte. Därför har, som tidigare nämnts, inga överväganden skett avseende frågan om ett ökat elektroniskt utbyte av information kan förenas med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Detta är en fråga som närmare bör beaktas vid framtagande av direktiv på området och ingå i uppdraget till en särskild utredare. Inte heller kommer eventuella sekretessproblem att beaktas i någon nämnvärd utsträckning. De uppgifter där det enligt vad som följer av redovisningen nedan skulle kunna föreligga ett behov av informationsutbyte, är sådana uppgifter för vilken sekretess i regel föreligger. Den skadebedömning som skall ske av en utlämnande myndighet leder ofta till att uppgifter inte kan lämnas ut för kontroll eftersom det kan vara till skada eller men för den enskilde. Såsom framgått ovan krävs ofta vid s.k. massuttag att det finns en sekretessbrytande bestämmelse om uppgiftsskyldighet.

Utgångspunkten bör mot denna bakgrund vara att utökade elektroniska informationsöverföringar mellan myndigheter uttryckligt skall regleras genom i författning intagna bestämmelser om uppgiftsskyldighet. En annan utgångspunkt bör, på sätt som skett i det befintliga informationsutbytet, vara att det bygger på att endast de konkreta uppgifter som är föreskrivna i lag och förordning skall få överföras utan hinder av sekretess.

I det följande berörs inte heller, med något undantag, frågan om i vilken form uppgifter bör överföras. Utgångspunkten är dock självfallet att överföringen skall ske elektroniskt. Sådana överföringar förutsätter en uttrycklig sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för den utlämnande myndigheten eller arbetslöshetskassan.

Det är av stor vikt att antalet kontroller ökar, inte minst för att säkerställa kvalitén 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.

Socialtjänsten

Under 2003 betalades det ut sammanlagt 8,3 miljarder kronor i socialbidrag till 229 000 hushåll, eller totalt 418 000 människor. Inom kommunerna är sammanlagt cirka 6 000 handläggare sysselsatta med dessa frågor.

Socialbidrag betalas ut endast när andra möjligheter till försörjning för den enskilde är uttömda. Det innebär att den enskilde inte får ha inkomst från annat håll eller förmögenhet som räcker till för att han eller hon skall kunna försörja sig. Kommunerna har därför behov av att kunna få uppgifter från andra myndigheter och att kunna kontrollera att inlämnade uppgifter om den enskildes ekonomiska situation är riktiga.

Många kommuner, särskilt de stora kommunerna, har god elektronisk tillgång till uppgifter från Försäkringskassan. Uppgiftsskyldigheten för Försäkringskassan i förhållande till socialnämnderna är reglerat i 3 § förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter till andra myndigheter. Informationsutbytet har vidare stöd i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. Sammantaget innebär det att kommunerna på begäran kan få uppgifter i elektronisk form från Försäkringskassan.

Vad gäller arbetslöshetskassorna finns inte denna möjlighet. Den enda reglering som finns är en i socialtjänstlagen (2001:453) intagen uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna. Något elektroniskt informationsutbyte finns inte. Handläggare vid kommunerna är hänvisade till att telefonledes ta kontakt med arbetslöshetskassorna för att få fram de uppgifter som behövs eller för att kontrollera inlämnade uppgifter. Detta tar mycket tid i anspråk, det är ofta svårt att per telefon komma i kontakt med arbetslöshetskassorna och kontrollinsatser görs inte på grund av de praktiska problem och den tid det tar i anspråk.

Socialnämnderna har ännu svårare att få uppgifter från CSN. En förutsättning för uppgiftsinhämtande är att den enskilde lämnar samtycke till det. Till detta kommer likartade praktiska problem som redogjorts för ovan beträffande uppgiftsinhämtande från arbetslöshetskassorna.

Socialbidragsutbetalningar sker under kortare eller längre perioder. Under pågående utbetalningsperioder har kommunerna ur kontrollsynpunkt behov av uppgifter om utbetalningar sker från andra system. Något sådant uppgiftsinhämtande sker i stort sett inte i dag.

Kommunerna skulle även kunna ha behov av att få uppgifter från Skatteverket, t.ex. om enskildas eventuella förmögenhetsinnehav. Finns förmögenhet föreligger inte rätt att få socialbidrag (se nedan under Behov av uppgifter från Skatteverket).

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 (se närmare nedan under Länsstyrelsernas beslut om lönegaranti).

Skulle kommunerna få tillgång till de uppgifter som i dag utbyts inom det pågående informationsutbytet förbättras kontrollmöjligheterna, ökas effektiviteten under handläggningen samt förbättras servicen till enskilda. Dessutom ökar kontrollmöjligheterna under pågående utbetalningsperiod eftersom systemet medger att kommunerna lägger in en s.k. stående förfrågan i andra system, vilket innebär återrapportering till en kommun för det fall att annan utbetalning sker. Sådan återrapportering får kommunerna i dag endast från Försäkringskassan.

Skatteverket

I remissyttrande över Informationsutbytesutredningens betänkande anförde dåvarande Riksskatteverket (RSV) sammanfattningsvis följande.

Verket föreslår att förslaget utformas så att även exekutionsväsendet och skatteförvaltningen kan anslutas till informationsutbytet och därmed få direktåtkomst till uppgifter som enligt lag skall lämnas till kronofogde- och skattemyndigheterna. RSV föreslår också att den föreslagna uppgiftsskyldigheten för arbetslöshetskassorna utökas så att den kommer att gälla även i förhållande till skatteförvaltningen.

Riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna, arbetslöshetskassorna, länsarbetsnämnderna och CSN lämnar redan i dag kontrolluppgifter till skatteförvaltningen avseende utbetalda ersättningar m.m. Från CSN får skatteförvaltningen därutöver i dag uppgifter om utgiftsränta och skuld. Kontrolluppgift från CSN avseende skulden vid årets slut kan, vid en jämförelse med föregående års uppgifter, i vissa fall ge underlag för en bedömning om en skattskyldig skall skönstaxeras. Uppgiften i sig är emellertid inte tillräcklig utan för skönstaxering behövs även uppgift om belopp som inbetalts eller utbetalts under inkomståret.

Avseende utbetalda ersättningar från försäkringskassa och arbetslöshetskassa är det av vikt från kontrollsynpunkt att skattemyndigheten får tillgång till uppgifter om hur många dagar och även vilka dagar som ersättningen avser. Sådana uppgifter är nödvändiga för t.ex. kontroll av att den skattskyldige inte yrkat avdrag för resor mellan bostad och arbetsplats även de dagar ersättning erhållits från försäkringskassa eller från arbetslöshetskassa.

De nu nämnda uppgifterna från CSN, försäkringskassorna och arbetslöshetskassorna omfattas inte av kontrolluppgiftsskyldigheten och RSV föreslår inte att den utvidgas. Skattemyndigheten har, enligt 3 kap. 16 § taxeringslagen (1990:324), redan i dag rätt att få uppgifter som myndighet förfogar över utlämnade till sig.

Arbetslöshetskassor är inte myndigheter. Skattemyndigheten får uppgifter från kassorna först efter föreläggande. Enligt RSV:s mening bör en uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna införas avseende de dagar ersättning betalats ut. Det kan ske genom att RSV och skattemyndigheterna läggs till i 28 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

Förfarandet vid inhämtande av uppgifter med stöd av ovannämnda bestämmelser är opraktisk och tidsödande. Direktåtkomst för skattemyndigheterna skulle därför underlätta en effektiv beskattning. De uppgifter som i betänkandet föreslås bli föremål för direktåtkomst avser, som ovan nämnts, ett begränsat antal särskilt utvalda och mindre integritetskänsliga uppgifter. Med hänsyn härtill och till den starka sekretess som gäller för uppgifter inom skatteförvaltningens beskattningsverksamhet, bör enligt RSV uppgifterna få utlämnas till skatteförvaltningen på detta sätt.

Försäkringskassan

Migrationsverket har uppgifter registrerade om asylsökande. Försäkringskassan har behov att kontrollera vissa uppgifter i registret, 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.

Försäkringskassan handlägger varje år cirka 100 000 ärenden där det finns behov av att inhämta de uppgifter som nämnts ovan. Något elektroniskt informationsutbyte finns dock inte mellan Migrationsverket och Försäkringskassan. Detta leder bl.a. till att Försäkringskassan fattar provisoriska beslut som i många fall måste ändras när kassan får in underlag från Migrationsverket. Behovet av att ett informationsutbyte sker på elektronisk väg är med hänsyn till ärendemängden stort. I sammanhanget finns anledning att överväga direktåtkomst till uppgifterna.

Det finns även anledning att överväga informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan eftersom Skatteverket har information som Försäkringskassan ur kontrollsynpunkt kan ha behov

av i sin ärendehantering. 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. Något sådant uppgiftslämnande sker inte i dag trots de författningsbestämmelser som redogörs för nedan under avsnittet Andra myndigheters behov av uppgifter hos Skatteverket.

Ur kontrollsynpunkt skulle Försäkringskassan även kunna ha behov av att få uppgifter om enskilda som ansökt om F-skattsedel. Ett område där en sådan uppgift skulle kunna vara av stor betydelse är vid pågående utbetalningar av sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare benämnt förtidspension).

Migrationsverket

Migrationsverket har behov av att få uppgifter från Försäkringskassan beträffande personer som i kassans register avregistrerats och uppgifter om personer som har lämnat landet.

Länsstyrelsernas beslut om lönegaranti

Bakgrund

Varje år betalas det ut ca 1,6 miljarder kronor i form av lönegaranti till ca 28 500 personer. Bestämmelser om lönegaranti finns i lönegarantilagen (1992:497).

Av 1 § framgår att staten svarar för betalning av arbetstagares fordran hos arbetsgivare som har försatts i konkurs enligt denna lag (statlig lönegaranti). Betalning lämnas enligt 7 § bl.a. för sådan fordran på lön eller annan ersättning som har förmånsrätt i konkursen. Betalning lämnas också för fordran på uppsägningslön. Om en arbetstagare har inkomster från annan anställning under uppsägningstiden, skall han enligt 10 § upplysa konkursförvaltaren om inkomsterna. Sådan upplysning skall också lämnas om arbetstagaren får aktivitetsstöd vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Vid handläggning av lönegarantiärenden får länsstyrelsen besked av konkursförvaltaren om vilket belopp som skall betalas ut i lönegaranti. Vad gäller den del som avser uppsägningslön får den enskilde lämna in en försäkran på heder och samvete om sina ekonomiska förhållanden. I försäkran skall lämnas uppgift om statligt utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning och om den enskilde t.ex. är sjukskriven eller föräldraledig. Får länsstyrelsen in uppgift om att den enskilde har inkomst från annat håll eller får ersättning av något slag, lämnar länsstyrelsen besked om detta till konkursförvaltaren som därefter kan ändra sitt beslut om lönegaranti.

Enligt lönegarantiförordningen (1992:501) skall länsstyrelsen sända uppgift om förvaltarens underrättelse eller beslut om lönegaranti för uppsägningslön till Försäkringskassan.

I samband med den s.k. Ekosekretessutredningens arbete anförde en länsstyrelse enligt vad som framgår av betänkandet Informationsutbyte för att förebygga och förhindra brott (SOU 1999:53 s. 206) att det för ett korrekt beslut i lönegarantiärenden fordras uppgifter om utbetalningar från försäkringskassorna om kontant arbetsmarknadsstöd och om utbildningsbidrag. För närvarande måste länsstyrelserna förlita sig på de uppgifter som den enskilde lämnar. Länsstyrelsen föreslog mot denna bakgrund dels att försäkringskassorna bör åläggas att lämna upplysningar till länsstyrelserna om sådana utbetalningar, dels att uppgifterna skall skyddas av sekretess hos dem. Frågan föll dock utanför utredningens egentliga uppdrag varför den inte lämnade något förslag i denna del.

Överväganden

Det är konkursförvaltaren som beslutar om till vilket belopp utbetalning skall göras i lönegarantiärenden. Förvaltaren har självfallet en skyldighet att upplysa länsstyrelsen om till vilket belopp utbetalning skall ske och om ändringar av detta. Det finns dock ingen bestämmelse som ålägger någon myndighet att lämna upplysningar till länsstyrelserna. Det innebär att länsstyrelserna inte utan att själva göra en förfrågan har möjlighet att få in kompletterande material från andra myndigheter. Det får nog förutsättas att det är mycket ovanligt att länsstyrelsen tar initiativ till att självmant kontrollera att inte andra utbetalningar sker under en period då lönegaranti utbetalas, i synnerhet som länsstyrelserna inte har tillgång till någon elektronisk informationsförsörjning utan är hänvisade till telefon- eller brevförfrågningar. Det är också möjligt att länsstyrelserna vid en förfrågan inte får in uppgifter från andra myndigheter på grund av att uppgifterna är belagda med sekretess. Enligt bestämmelsen i 14 kap. 3 § sekretesslagen får visserligen sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet men endast om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intressen som sekretessen avser att skydda.

Länsstyrelserna har behov av uppgifter från Försäkringskassan vad gäller utbildningsbidrag 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. I viss utsträckning får länsstyrelserna in sådan information från Försäkringskassan sedan besked om lönegaranti har översänts till kassan.

Det kontanta arbetsmarknadsstödet, som tidigare utbetalades av Arbetsmarknadsverket, har ersatts av grundförsäkringen inom arbetslöshetsförsäkringen och utbetalas i dag av arbetslöshetskassorna. Numera har så-

ledes länsstyrelserna behov av att även få uppgifter från arbetslöshetskassorna. Det kan även förutsättas att länsstyrelserna har behov av uppgifter från CSN så att utbetalning av lönegaranti inte sker under samma period som studiemedel betalas ut.

Detta innebär sammantaget att om arbetstagaren väljer att inte själv lämna riktiga upplysningar om sina ekonomiska förhållanden, har länsstyrelsen mycket begränsade möjligheter att från andra få in uppgifter som är av betydelse för att utbetalningen blir korrekt i ett lönegarantiärende. Det finns därför anledning att överväga om det inte borde skapas bättre förutsättningar för korrekta utbetalningar i lönegarantiärenden.

Myndigheters behov av uppgifter från Skatteverket

För Skatteverkets beskattningsverksamhet gäller i princip absolut sekretess. Sekretess gäller enligt huvudregeln i 9 kap. 1 § sekretesslagen i myndighets verksamhet som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

I lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet har det tagits in bestämmelser som medger att vissa myndigheter har direktåtkomst till vissa uppgifter i Skatteverkets databaser. Kronofogdemyndigheten och Tullverket får i vissa fall enligt 2 kap. 8 § ha direktåtkomst till uppgifter avseende bl.a. underlag för fastställande av skatter och avgifter.

Bestämmelser om direktåtkomst är i sig inte sekretessbrytande utan reglerar endast åtkomstsättet. I förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet har det däremot tagits in vissa sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet för Skatteverket.

Enligt 7 § skall på begäran av Försäkringskassan det ur beskattningsdatabasen lämnas ut uppgifter, i den utsträckning det behövs för bl.a. kontroll av sjukpenninggrundande inkomst, fastställande av underhållsstöd samt beräkning och kontroll av bostadsbidrag. Till Försäkringskassan skall bl.a. lämnas ut uppgifter om sammanlagda intäkts- och kostnadsposter i inkomstslaget tjänst, uppgifter om vissa inkomster som avses i lagen (1993:737) om bostadsbidrag samt uppgifter om förmögenhet.

På motsvarande sätt skall, enligt 6 §, uppgifter lämnas ut på begäran av CSN i den utsträckning det behövs för kontroll av bl.a. ansökningar om uppskov med betalning av studiemedelsavgifter och kontroll av ansökningar om studiestöd. De uppgifter som skall lämnas ut till CSN är

bl.a. överskott och underskott i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital samt uppgift om förmögenhet.

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.

Uppgiftsskyldighet mellan myndigheter vid misstanke om fusk

I Ekosekretessutredningens betänkande Informationsutbyte för att förebygga och förhindra brott (SOU 1999:53 s. 204 ff.) redogjordes för att det från skatteförvaltningen och tullen hade påtalats att det ibland uppfattas som stötande att uppgiftslämnande endast kan äga rum på begäran. Enligt vad som uppgavs är det inte ovanligt att en förfrågan beträffande en viss namngiven person, som tros missbruka bidragssystemen, leder till att den myndighet som fått förfrågan uppmärksammar motsvarande missförhållanden beträffande andra personer. Så länge myndigheten inte har fått en förfrågan är den emellertid förhindrad att lämna ut sekretessbelagd information, om uppgiftslämnande inte kan äga rum med stöd av sekretesslagens generalklausul. Det påstås förekomma att bidragsmyndigheten ges en vink om att den bör begära uppgifter, varefter uppgiften lämnas ut. Detta kan uppfattas som ett sätt att kringgå lagstiftningen. Det skulle därför, enligt vad som sagts till utredningen, vara bättre att konstruera upplynings-skyldigheten så att den även medger spontant uppgiftslämnande. Den information som åsyftas är sådan som är av betydelse för tillämpning av socialbidragssystemen (t.ex. bostadsbidrag, pensionsförmåner och arbetslöshetsersättning). De främsta mottagarna av sådan information skulle vara Försäkringskassan, arbetslöshetskassor och liknande organ, dvs. såväl myndigheter som enskilda.

Enligt Ekosekretessutredningens mening förefaller det troligt att vissa bidragsbeviljande eller bidragsbetalande myndigheter skulle ha nytta av ökad tillgång till sekretessbelagd information, för att undvika felaktiga beslut om bidrag eller för att så tidigt som möjligt upptäcka försök att få ut bidrag på felaktiga grunder. För att sekretessbelagda uppgifter inte skall lämnas ut i större utsträckning än vad som är nödvändigt, borde dock enligt utredningens mening regler om myndigheternas rätt till information liksom för närvarande meddelas särskilt för varje myndighet. En generell lösning ansåg utredningen vara utesluten ur integritetsskäl.

Utredningen konstaterade att frågor om s.k. bidragsfusk föll utanför utredningens egentliga uppdrag men valde ändå att lämna några allmänna synpunkter i denna del. Enligt utredningens uppfattning är det alltid betydligt svårare att i efterhand beivra utbetalning av felaktiga bidrag än

att från början bygga upp lagstiftning, kontrollrutiner och utbetalningssystem så att fusk i största möjliga utsträckning förebyggs och förhindras. Eftersom det enligt utredningens uppfattning är svårt att helt eliminera fusk av detta slag är även möjligheterna att uppdaga och beivra fusk av stort intresse. Utredningen såg det därför som angeläget att lagstiftaren i det fortsatta arbetet med att förebygga bidragsfusk även tar i beaktande möjligheterna för myndigheter och andra som upptäcker fusk att spontant lämna uppgifter till berört kontrollorgan. Det kan, enligt utredningen, i det sammanhanget vara lämpligt med en översyn av vissa av utredningen behandlade bestämmelser om upplysningsskyldighet med inriktning mot ett ökat uppgiftslämnande.

Även JO har berört problemet med att en myndighet utan hinder av sekretess har skyldighet att på begäran lämna ut uppgifter men inte har rätt att själv initiera uppgiftslämnandet. Därvid uttalar JO att det för områden där mottagande myndighet själv har möjlighet att begära in uppgifterna med stöd av annan författningsbestämmelse, framstår sekretesskyddet som mindre uttalat, och det kan många gånger vara en tillfällighet om uppgifter begärs eller ej beträffande viss information (JO 1999/2000 s. 376).

Mot bakgrund av vad JO uttalat om att sekretesskyddet i förevarande situationer är mindre uttalat och det av utredningen påtalade behovet av spontant uppgiftslämnande för att förebygga bidragsfusk kan det finnas anledning att överväga om det finns behov av att möjliggöra för myndigheter att på sätt utredningen föreslagit på eget initiativ få lämna uppgifter till andra myndigheter vid misstanke om bidragsfusk.