

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar (SOU 2024:63)

(Ju2024/01778)

Utifrån de utgångspunkter Försäkringskassan har att beakta, har myndigheten följande synpunkter.

Sammanfattning

Försäkringskassan välkomnar att ytterligare steg tas för att undanröja de rättsliga hinder som står i vägen för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte. Vi vidhåller dock vårt sedan tidigare framförda önskemål om att det tillsätts en utredning för att i grunden se över förutsättningarna för informationsutbyte mellan myndigheter. Vi noterar också att även utredningen anser att det vore bättre att som huvudregel vända på logiken i offentlighets- och sekretesslagen och avskaffa sekretessen mellan myndigheterna.

I enlighet med befintlig systematik anser Försäkringskassan att det även i fortsättningen bör göras skillnad på bestämmelser som innebär ett uppdrag (skyldighet eller möjlighet) att lämna information och bestämmelser som handlar om att sekretess inte hindrar att information lämnas. Utredningen anser att den föreslagna bestämmelsen i 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen både utgör rättslig grund för utlämnandet och bryter sekretess. Vi anser att det finns en risk för tolknings- och tillämpningssvårigheter om inte den befintliga systematiken behålls.

Vi bedömer att det inte är helt tydligt hur den föreslagna bestämmelsen i praktiken ska tillämpas normhierarkiskt i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen eller övrig författning (inklusive uppgiftsskyldigheter). Detta gäller särskilt i förhållande till den nya lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

Vi delar inte utredningens bedömning att förslaget är kostnadsneutralt och inte kommer att innebära ökade kostnader. Det underlag som utredningen presenterar är inte tillräckligt för att dra slutsatsen att investeringskostnaderna för IT-system uppvägs av effektivitetsvinster i myndigheternas verksamheter samt att förslagen inte heller i övrigt ska leda till ökade kostnader. Enligt vår bedömning är det inte möjligt att hantera ökade kostnader inom ramen för befintliga resurser.

5 Det behövs en genomgripande reform

5.2 En analys av hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses

Enligt utredningens bedömning kan myndigheternas behov av bättre möjligheter till informationsutbyte tillgodoses på två principiellt skilda sätt. Utredningen har föreslagit en

sekretessbrytande bestämmelse med ett mycket brett tillämpningsområde men uttrycker samtidigt att ett avskaffande av sekretessen mellan myndigheterna vore att föredra.

Försäkringskassan välkomnar att ytterligare steg tas för att undanröja de rättsliga hinder som står i vägen för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte men instämmer i utredningens bedömning att det vore bättre att vända på logiken i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) och, som huvudregel, avskaffa sekretessen mellan myndigheterna.

Försäkringskassan har under en längre tid, i olika sammanhang, fört fram önskemål om att lagstiftaren borde avskaffa sekretessen mellan myndigheter istället för att införa nya undantagsregler som gör regelverket ännu mer svåröverskådligt och svårtillämpat. I april 2021 lämnade Försäkringskassan in en framställan till Justitiedepartementet med önskemål om att regeringen borde tillsätta en utredning som analyserar om sekretessgränserna mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda. Försäkringskassan bedömde att det befintliga regelverket inte var tillräckligt effektivt eller ändamålsenligt för att komma till rätta med felaktiga utbetalningar.¹ I remissvar på Finansdepartementets promemoria Utökad informationsutbyte (Ds 2022:13) vidhöll Försäkringskassan sin inställning om att det krävs ett systemskifte i synen på hur myndigheter får utbyta information och att det snarast borde göras en översyn av regelverket.²

Under de senaste åren har lagstiftaren föreslagit, och i vissa fall infört, sekretessbrytande regler och uppgiftsskyldigheter i syfte att ge myndigheterna bättre möjligheter till informationsutbyte. Det nu aktuella förslaget om en bred sekretessbrytande bestämmelse innebär ännu en punktinsats snarare än den helhetslösning som hade behövts för att komma till rätta med de övergripande problemen. Försäkringskassan anser därför att det är fortsatt angeläget att det tillsätts en utredning för att i grunden se över förutsättningarna för informationsutbyte mellan myndigheter. Ett sådant uppdrag bör innefatta att se över befintliga regelverk för att vid behov upphäva, sammanföra eller till skapa ny lagstiftning.

Försäkringskassan har svårt att bedöma om utredningens förslag, tillsammans med övriga redan gällande och föreslagna sekretessbrytande bestämmelser och uppgiftsskyldigheter, kommer att tillgodose de behov som Försäkringskassan har av att utbyta information med andra myndigheter. Regelverket har blivit ett lapptäcke av bestämmelser då lagstiftaren under senare år levererat ett pärlband av reformer för att underlätta informationsutbyte mellan myndigheter.

Ett viktigt perspektiv i det fortsatta arbetet med att förbättra informationsutbyte mellan myndigheter är att det inte enbart är sekretessregler som försvårar informationsutbytet mellan myndigheterna. Det handlar inte bara om att det ska finnas möjlighet att utbyta information, utan även om hur denna möjlighet utnyttjas. Det mest framträdande hindret, förutom sekretessen, är det befintliga, snåriga regelverket. Även om det gällande regelverket (inklusive föreslagna förändringar) i teorin skulle innebära att Försäkringskassans behov av informationsutbyte är tillgodosett skulle ett avskaffande av sekretessen mellan myndigheter vara betydligt enklare att tillämpa. Att underlätta tillämpningen skulle sannolikt leda till ett större utbyte av uppgifter mellan myndigheter.

Ett annat potentiellt hinder är den digitala infrastrukturen. För att möjliggöra ett effektivt informationsutbyte behöver den digitala infrastrukturen utvecklas, inte bara hos Försäkringskassan utan även hos övriga myndigheter. Detta utvecklingsarbete behöver prioriteras och få kostnadstäckning.

¹ Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda. FK 2021/004438.

² FK 2022/015059.

För att den föreslagna bestämmelsen ska leda till ett effektivt informationsutbyte behöver myndigheterna dessutom prioritera frågan om informationsutbytet, samverka och bygga upp digital infrastruktur. Försäkringskassan ser ett behov av uttalade gemensamma satsningar och mål för att säkra effekterna av den föreslagna bestämmelsen. Vi ser annars risk för att myndigheter gör olika prioriteringar. Ett exempel är att kostsamma satsningar för att bygga lösningar för informationsöverföring som inte främst ligger i den egna myndighetens intresse riskerar att prioriteras ned.

6 En ny generell sekretessbrytande bestämmelse

Om lagstiftaren väljer att införa ytterligare en sekretessbrytande bestämmelse, vilket enligt Försäkringskassan bedömning kommer att innebära att regelverket blir än mer svåröverskådligt och svårtillämpat, har Försäkringskassan några förslag som skulle förenkla tillämpningen. Sådana förenklingar ökar förutsättningarna för att bestämmelsen ska få avsett genomslag.

6.3 Den sekretessbrytande bestämmelsen ska införas i offentlighets- och sekretesslagen

Försäkringskassan anser att den nya bestämmelsen bör placeras i slutet av 10 kap. OSL (jfr Försäkringskassans remissvar över promemorian Utökat informationsutbyte [Ds 2022:13]). Utredningens förslag på rubrik och placering bidrar inte till en ökad förståelse för bestämmelsens betydelse eller hur den ska tillämpas i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL eller övriga författningar. Med tanke på bestämmelsens breda tillämpningsområde och generella karaktär skulle en naturligare placering vara i slutet av kapitlet i anslutning till generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL och 10 kap. 28 § OSL. En sådan placering skulle ge uttryck för att bestämmelsen ska tillämpas jämte, samt vid behov komplettera, övriga mer avgränsade bestämmelser.

6.4 Något om vad den sekretessbrytande bestämmelsen innebär

Försäkringskassan anser att det finns fördelar med att följa befintlig systematik i regelverket fullt ut fram till dess att det görs om. Det finns annars risk för olika tolkningar och tillämpningssvårigheter. Det skulle enligt Försäkringskassan innebära att man även i fortsättningen bör göra skillnad på bestämmelser som innebär ett uppdrag (skyldighet eller möjlighet) att lämna information och bestämmelser som handlar om att sekretess inte hindrar att information lämnas.

Utredningen anser att den föreslagna bestämmelsen i 10 kap. 15 a § OSL, utöver att bryta sekretess, också innebär ett uppdrag att lämna uppgifter och därmed utgör rättslig grund för utlämnandet. Försäkringskassan bedömer att det skulle vara mer i linje med befintlig systematik och bestämmelsens lydelse ("hindrar inte att en uppgift lämnas") att den tolkas som en sekretessbrytande bestämmelse i den mening att den innebär att sekretess inte hindrar att information lämnas. Uppdraget att lämna uppgifter till en annan myndighet och den rättsliga grunden vid en begäran följer i sådant fall av exempelvis en uppgiftsskyldighet eller 6 kap. 5 § OSL. Därutöver skulle man kunna införa en bestämmelse av samma typ som 6 kap. 5 a § OSL som föreslogs i Ds 2022:13. Den bestämmelsen skulle då vara uppdraget att lämna information på eget initiativ och utgöra en tydlig rättslig grund för det. Bestämmelsen skulle också fungera som uppdrag och rättslig grund i andra situationer då information ska lämnas på eget initiativ, det vill säga när det blir aktuellt att tillämpa en annan sekretessbrytande bestämmelse än den som nu föreslås (eller vid utlämnande av uppgifter som inte är sekretessreglerade).

Det finns utrymme för att göra andra tolkningar av gällande rätt än de utredningen gör, bl.a. av de förarbetsuttalanden som utredningen hänvisar till (prop. 1979/80:2 s. 326 och prop. 1983/84:142 s. 27). Som utredningen har formulerat sig är det också oklart om utredningens syn på den föreslagna bestämmelsen är tillämplig på samtliga övriga

befintliga sekretessbrytande bestämmelser. Utredningen uttrycker det som att "sekretessbrytande bestämmelser av sådant slag som vi föreslår i sig innebär att myndigheter får lämna ut de uppgifter som omfattas av bestämmelsen".

Om lagstiftaren inte väljer den lösning som Försäkringskassan förespråkar vore det värdefullt med vissa förtydliganden för att undvika tolknings- och tillämpningssvårigheter. Det bör förtydligas om det är den sekretessbrytande bestämmelsen (exempelvis den nu föreslagna bestämmelsen) eller 6 kap. 5 § OSL som är uppdraget att lämna information och den rättsliga grunden vid utlämnande på begäran från en annan myndighet. Ett alternativ är att myndigheter har en skyldighet att svara på en begäran från en annan myndighet enligt 6 kap. 5 § OSL om rekvisiten där är uppfyllda (till exempel att uppgiftslämnandet inte ska "hindra arbetets behöriga gång") och annars en möjlighet att göra det enligt en sekretessbrytande bestämmelse. Om lagstiftaren i det fortsatta arbetet kommer att överväga en bestämmelse lik den föreslagna 6 kap. 5 a § OSL i Ds 2022:13 bör man på motsvarande sätt förklara hur den förhåller sig till de uppdrag som övriga sekretessbrytande bestämmelser eventuellt utgör samt vilken bestämmelse som är den rättsliga grunden, när det gäller utlämnande på eget initiativ.

9 Den generella sekretessbrytande bestämmelsens förhållande till övrig reglering

Det är inte helt tydligt hur den föreslagna bestämmelsen i praktiken ska tillämpas normhierarkiskt i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL eller övrig författning (inklusive uppgiftsskyldigheter). Detta gäller särskilt i förhållande till den nya lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (LUFFA-lagen).

Försäkringskassan anser att det är oklart om den föreslagna bestämmelsen ska komplettera redan befintliga regler eller om det är de befintliga reglerna som ska komplettera den nu föreslagna bestämmelsen. Utredningens överväganden och skäl ger motsägelsefulla svar på den frågan. På flera ställen (bland annat i kapitel 9) har utredningen uttryckt att befintliga bestämmelser kommer att komplettera den föreslagna bestämmelsen. Det kan förstås som att den föreslagna bestämmelsen ska tillämpas i första hand, men om rekvisiten inte är uppfyllda och den befintliga bestämmelsens rekvisit är uppfyllda, kan den tillämpas och bryta sekretessen. På andra ställen kan utredningens överväganden tolkas som att mer specifika eller avgränsade bestämmelser ska tillämpas före den föreslagna bestämmelsen, men om deras rekvisit inte är uppfyllda och den föreslagna bestämmelsens rekvisit är uppfyllda, kan den tillämpas och bryta sekretessen. Det senare alternativet framstår som den mest logiska lösningen, det vill säga att den föreslagna bestämmelsen kompletterar befintliga bestämmelser.

9.2 Utgångspunkten för översynen

Enligt utredningen ska den föreslagna bestämmelsen inte påverka befintliga uppgiftsskyldigheter utan de "kan fortsätta gälla jämte vår bestämmelse och komplettera denna". Eftersom uppgiftsskyldigheterna innebär en skyldighet, för det fall de är tillämpliga, anser Försäkringskassan att det vore mer korrekt att uttrycka det som att denna bestämmelse gäller jämte uppgiftsskyldigheterna och kompletterar dem. Detta kan exemplifieras med hur bestämmelsen överlappar med lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (FUT-lagen) och LUFFA-lagen.

9.5 Konkurrens mellan den sekretessbrytande bestämmelsen och övrig reglering

Begreppet subsidiaritet bör undvikas när avsikten är att beskriva att den nya bestämmelsen inte ska tillämpas på samma sätt som generalklausulen ska tillämpas enligt 10 kap. 27 § tredje stycket OSL. Det finns en risk att ordet, tvärtemot utredningens avsikt, felaktigt förstås som att bestämmelsen inte ska tillämpas som komplement till andra sekretessbrytande bestämmelser.

10 Skyddet för den personliga integriteten

10.2.6 Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen

En viktig förutsättning för ett effektivt kontrollarbete för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott är att myndigheterna ges möjlighet att utbyta uppgifter i syfte att använda dem i så kallade urvalsprofiler. Detta gäller såväl i myndigheternas interna verksamhet som i samverkan mellan myndigheter. I betänkandet anges att det inte framstår som uteslutet att myndigheter med stöd av den generella sekretessbrytande bestämmelsen även kan komma att utbyta uppgifter för att utveckla och köra olika analysverktyg, som ska användas för de syften som anges i den föreslagna 10 kap. 15 a § OSL.

Inte sällan kan dock en myndighet behöva hämta in uppgifter från en annan myndighet i syfte att, i ett första led, mata in dem i en urvalsprofil, som sedan, i ett andra led, ska generera den uppgift som behövs för att till exempel förebygga eller förhindra att en ekonomisk förmån betalas ut felaktigt. Det blir således fråga om en prövning i två led för att komma fram till att uppgiftsutlämnandet behövs för något av de syften som anges i bestämmelsen. Försäkringskassan tolkar skrivningarna i delbetänkandet som att ett sådant utlämnande av uppgifter skulle vara möjligt med den föreslagna bestämmelsen, givet att det inte finns några rättsliga hinder mot den personuppgiftsbehandling som det innebär. Att det förhåller sig så bör framgå tydligt i författningskommentaren.

12 Konsekvenser

12.3.2 Statliga myndigheter

Utredningen bedömer att förslaget kommer att leda till en ökad arbetsbörda för myndigheterna, särskilt om utlämnandena inte stöds av en digital infrastruktur utan förutsätter manuell hantering. Samtidigt bedömer utredningen att myndigheternas prövning av om ett utlämnande ska ske i många fall kommer att förenklas och att arbetet underlättas. Dessutom förväntas förslaget ge bättre förutsättningar för myndigheterna att få ett fullständigt och korrekt beslutsunderlag. Utredningen bedömer därför att de ekonomiska konsekvenserna av den föreslagna regleringen ska kunna hanteras inom befintliga ekonomiska resurser.

Försäkringskassan delar inte utredningens bedömning om att förslaget är kostnadsneutralt och inte kommer att innebära ökade kostnader för myndigheten.

Förslaget om en ny generell sekretessbrytande bestämmelse innebär nya möjligheter att rutinmässigt kunna utbyta uppgifter löpande. Om förslaget ska få effekt kommer det bland annat krävas att myndigheter utvecklar befintliga, eller tar fram nya, IT-stöd för maskinella utbyten. Det kommer också krävas resurser för att få igång de samarbeten som kommer att krävas mellan myndigheter. Detta är konsekvenser som medför ökade kostnader för myndigheten.

Hur stora kostnaderna blir är svårt att uppskatta och beror bland annat på behov och val av teknisk lösning. Det är dock troligt att Försäkringskassan kommer att få många förfrågningar, då vi är en myndighet som förfogar över information som andra myndigheter sannolikt behöver i sin verksamhet.



Enligt Försäkringskassan är det underlag som utredningen presenterar inte tillräckligt för att dra slutsatsen att investeringskostnaderna för IT-system uppvägs av effektivitetsvinster i myndigheternas verksamheter samt att förslagen inte heller i övrigt ska leda till ökade kostnader för Försäkringskassan. Försäkringskassan bedömer att det inte är möjligt att hantera eventuellt ökade kostnader inom ramen för befintliga resurser.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av rättschef Marie Axelsson och rättslig expert Emma Boman och verksjurist Åsa Pålsson, de senare som föredragande.

Nils Öberg

Emma Boman

Åsa Pålsson