

Justitiedepartementet

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter (SOU 2024:63)

Ju2024/01778

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet **Ökat informationsutbyte mellan myndigheter (SOU 2024:63)**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerhetsställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).

Sammanfattning

- Institutet **tillstyrker** att sekretess inom hälso- och sjukvården och i annan medicinsk verksamhet ska undantas den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde.
- Institutet **avstyrker** att sekretess inom socialtjänsten ska omfattas av den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde.
- Institutet **känner en oro** inför den stora mängden personuppgifter som kan komma att lämnas ut med anledning av den nya generella sekretessbrytande bestämmelsen. **Institutet ser risker** med att en stor mängd känsliga personuppgifter kan komma att lämnas ut i syfte att träna artificiell intelligens.
- Institutet **tillstyrker** att sekretess i verksamhet hos Barnombudsmannen och Institutet för mänskliga rättigheter ska undantas den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde.

Övergripande synpunkter

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga behovet av att myndigheter får utökade möjligheter att utbyta information med varandra. Utredningen drar slutsatsen att det finns behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter. Utredningen identifierar att det finns ett särskilt stort behov av informationsdelning mellan myndigheter för att förhindra och motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen och för att förhindra att barn och unga utnyttjas i kriminella sammanhang. För att öka informationsdelningen mellan myndigheter föreslår utredningen en ny sekretessbrytande bestämmelse och gör en bedömning av vilka verksamheter som ska undantas den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde.

Institutet anser att det är viktigt att motverka brott och fusk i välfärdssystemet och motverka att barn och unga utnyttjas av kriminella. Om välfärdens resurser går till aktörer som tillfriskansar sig dem med hjälp av brottslig verksamhet eller fusk innebär det minskade resurser att säkerställa att personer med behov av insatserna får sina rättigheter tillgodosedda. Det är därför viktigt att brottsbekämpandemyndigheter ges möjlighet att utreda brott och motverka brottslig verksamhet. Samtidigt kan institutet konstatera att de uppgifter som föreslås lämnas mellan myndigheter i många fall är känsliga och skulle innebära ett inte obetydligt integritetsintrång för den enskilde.

Rätten till skydd för privatliv och korrespondens slås fast bland annat i artikel 17 i FN:s konvention om de medborgerliga och politiska rättigheterna (ICCPR). Ingen får utsättas för godtyckligt eller olagligt ingripande med avseende på privatliv, familj, hem eller korrespondens. Vidare har var och en rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp.

Artikel 8 i Europakonventionen stadgar bland annat att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte begränsa denna rätt annat än med stöd av lag och om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bland annat den nationella och allmänna säkerheten. Detta innebär att lagen ska vara tydlig för den som berörs av åtgärden och den ska vara så preciserad att begränsningarna är förutsebara. En begränsning måste vidare vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle, med vilket

menas att det ska finnas ett angeläget samhälleligt behov och den måste vara proportionerlig i förhållande till det syfte som ska tillgodoses genom begränsningen.

Barns rätt till ett privat- och familjeliv slås fast i artikel 16 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som numera är svensk lag. Inskränkningar kan göras av rätten till privat- och familjeliv enligt barnkonventionen om de är föreskrivna i lag och är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Utredningen gör en bedömning av lagförslagets konsekvenser för barnets rättigheter där behovet att skydda barn mot genom ökat uppgiftslämnande ställs emot intrånget i den personliga integriteten.¹ I likhet med den proportionalitetsbedömning som görs av förslaget i stort anser institutet att utredningen inte med tillräcklighet väger in risken för att förslaget kan innebära att förtroendet för socialtjänsten minskar. Ett minskat förtroende för socialtjänsten riskerar att leda till att barn inte kan få det stöd och de insatser de har behov av.

Av 2 kap. 6 § regeringsformen framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Av 2 kap. 20 § regeringsformen framgår att skyddet mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden samt intrång som i övrigt innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden kan begränsas genom lag i den utsträckning som medges i 2 kap. 21–24 §§ regeringsformen. Av 21 § framgår att begränsningar enligt 20 § får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria

¹ SOU 2024:63, s. 508.

åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.²

Synpunkter på vissa specifika förslag

8.4.2 Sekretess inom hälso- och sjukvården och i annan medicinsk verksamhet – 25 kap 1 § OSL

Institutet **tillstyrker** utredningens förslag att sekretess inom hälso- och sjukvården och i annan medicinsk verksamhet ska undantas den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde. Det innebär att det starka skyddet för den personliga integriteten kommer att vara kvar. Institutet delar utredningens bedömning att det finns ett behov av att upprätthålla ett starkt skydd för den personliga integriteten i sjukvården. Den information som behandlas inom hälso- och sjukvården är mycket känslig och det skulle kunna påverka människors tillgång till vård negativt om det skulle finnas tvivel kring hälso- och sjukvårdens sekretess.

8.5.2 Socialtjänstsekretess – 26 kap. 1 § OSL

Institutet **avstyrker** förslaget att socialtjänsten inte ska undantas från den nya sekretessbrytande generalklausulen tillämpningsområde. Sedan införandet av 1980 års sekretesslag har socialtjänsten varit undantagen generalklausulens tillämpningsområde. Upprätthållandet av sekretess, även i förhållande till andra myndigheter, har antagits vara en förutsättning för att enskilda ska känna förtroende för socialtjänsten, och därmed för att socialtjänsten ska kunna utföra sina uppgifter. Utredningen konstaterar att det inte finns någon forskning som visar på att sekretessen mellan myndigheter hindrar folk från att söka stöd från

² Begränsningsgrunderna i 2 kap. 21 § regeringsformen motsvarar begränsningsgrunderna i exempelvis artikel 8.2 Europakonventionen.

socialtjänsten. Det finns inte heller någon forskning som visar på motsatsen.³ Det finns därmed varken forskningsunderlag som styrker eller motbevisar det tidigare antagandet att förtroendet för socialtjänsten kommer att skadas av en ökad informationsutlämning.

Eftersom det inte finns forskning på området kan man inte utesluta att det finns en risk för att informationsdelning mellan myndigheter kan leda till en ovilja och rädsla för personer att vända sig till socialtjänsten. Tillsammans med instituten för mänskliga rättigheter i Danmark och Norge har institutet släppt en rapport om skandinavers attityder till mänskliga rättigheter. I undersökningen ställdes frågor om viljan att söka hjälp påverkades av oron för att myndigheter ska få tillgång till känslig information. I Sverige angav elva procent att de undvikit söka hjälp eller information online gällande psykisk ohälsa, misshandel, beroende eller andra personliga ämnen med anledning av att de är bekymrade över att bland annat polisen, säkerhetstjänsten eller andra myndigheter ska få tillgång till informationen.⁴

Socialtjänsten ska vara det yttersta skyddsnätet i samhället och ska tillgodose grundläggande mänskliga rättigheter i form av bland annat mat, boende och skydd i vissa situationer. Att riskera att folk inte vänder sig till socialtjänsten på grund av sekretessen kan ha allvarliga konsekvenser för tillgången till dessa rättigheter. Institutet ser en risk för att förslaget särskilt kommer påverka sårbara och marginaliserade grupper i samhället exempelvis personer med funktionsnedsättning, personer med missbruksproblematik och nyanlända.

Utredningen gör bedömningen att en ny generell sekretessbrytande bestämmelse kan omfatta en stort mängd personuppgifter.⁵ Institutet är oroad över att bestämmelsen skulle medge ett rutinmässigt utelämnande av information mellan myndigheter. Det blir särskilt bekymmersamt eftersom syftena som ska vara uppfyllda för att en sekretessbelagd uppgift ska få lämnas ut är brett och

³ SOU 2024:42 s. 21.

⁴ Svenska institutet för mänskliga rättigheter, Danska institutet för mänskliga rättigheter och Norska institutet för mänskliga rättigheter, Exploring human rights awareness, attitudes and perception in Scandinavia, s. 29.

⁵ SOU 2024:63, s. 441-444.

generellt formulerade. Så generella syften kan leda till att en stor mängd uppgifter kan komma att omfattas och en överblickbar mängd information om enskilda lämnas ut. Riskerna förstärks av det förtydligande som görs i utredningen om att den utelämnande myndigheten kan utgå från att den mottagande myndigheten behöver uppgifterna om de begär dem. Det kan bidra till att stora mängder personliga uppgifter lämnas ut utan att en fullständig intresseavvägning görs av utelämnande myndighet.

Utredningen har gjort en integritetsanalys där de gör bedömningen att det intrång i den personliga integriteten som förslaget innebär, i form av större möjligheter för myndigheter att utbyta information om enskilda, är motiverat och står i proportion till nyttan med förslaget. Institutet håller med om att det kan finnas behov av att myndigheter delar information med andra myndigheter i syfte att utreda, motverka och förebygga brottslig verksamhet. Den nyttan måste dock stå i proportion till den inskränkning i den personliga integriteten informationsdelning innebär. Dessutom bör risken för att åtnjutandet av andra rättigheter i praktiken kan begränsas, bland annat rätten till tillräcklig levnadsstandard, också stå i proportion med nyttan av förslaget. Bristen på forskningsunderlag gör det svårt att få en klar bild av konsekvenserna för enskilda individer och flera av utredningens antagande grundar sig på spekulationer.

Det pågår flera utredningar som handlar om informationsdelning mellan myndigheter och den sammantagna effekten av de olika utredningarna är svår att överblicka. Förslaget grundar sig på ett bristande forskningsunderlag och det finns en risk att förslaget kan innebära ett omfattande intrång i den personliga integriteten och en oproportionerlig kränkning av den enskildes rätt till privatliv. Förslaget kan även medföra allvarliga begränsningar av tillgången till grundläggande rättigheter.

Det bör även beaktas att det redan finns flera sekretessbrytande bestämmelser som omfattar socialtjänsten som skulle kunna användas för att dela information med andra myndigheter. Utredningen konstaterar att informationsutbyte trots detta inte sker i önskad omfattning.

10.2.6 Omfattning av personuppgiftsbehandlingen

Institutet **ser risker** med att en stor mängd känsliga personuppgifter kan lämnas ut enbart i syfte att träna artificiell intelligens. Enligt utredningen kan det inte uteslutas att myndigheter med stöd av den generella sekretessbrytande bestämmelsen kan komma att utbyta uppgifter för att utveckla och att använda olika analysverktyg, som ska användas för de syften som anges i bestämmelsen. En stor del av de modeller som kan komma att användas kommer med stor sannolikhet utvecklas med stöd av maskininlärning det vill säga artificiell intelligens (AI) som har stort behov av den informationen i utvecklingsstadiet. Det kan leda till att personuppgifterna hämtas in från andra myndigheter med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen.⁶

Institutet känner en oro inför att förslaget kan leda till att en stor mängd uppgifter lämnas ut enbart med anledning av att träna AI-modeller att fatta beslut. Det kan innebära att personuppgifter om personer som varken fuskat eller begått brott eller misstänks för fusk eller brott kan lämnas ut till myndigheter enbart för att träna AI.

8.9 Sekretess hos Barnombudsmannen och hos Institutet för mänskliga rättigheter

Institutet **tillstyrker** att sekretess i verksamhet hos Barnombudsmannen och Institutet för mänskliga rättigheter undantas den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde.

I förarbetena till bestämmelsen om sekretess i institutets verksamhet konstaterade regeringen att det är av stor betydelse för enskilda och andra som kommer i kontakt med institutet att de ska känna förtroende för institutets arbete och hanteringen av uppgifter.

⁶ SOU 2024:63, s. 445.

Institutet arbete styrs bland annat av Parisprinciperna som ger institut för mänskliga rättigheter ett brett mandat att främja säkerställandet av mänskliga rättigheter.⁷ För att kunna genomföra sitt uppdrag måste ett oberoende från regeringen kunna garanteras. Mot bakgrund av institutets oberoende och för att upprätthålla ett högt förtroende hos allmänheten bör institutet även i fortsättningen undantas från den allmänna sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområdet.

Utredningen anser att Barnombudsmannen bör undantas den sekretessbrytande bestämmelsen eftersom de uppgifter Barnombudsmannen handlägger kan vara synnerligen integritetskänsliga för det enskilda barnet. Dessutom anses det vara viktigt för att inte skada tilliten för Barnombudsmannen att de undantas från den sekretessbrytande bestämmelsen. Institutet delar utredningens analys och anser att Barnombudsmannens verksamhet bör undantas från den sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av biträdande utredare Alina Anderberg. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktör Charlotte Palmstierna, enhetschef Eva Glückman och utredare Anna Rosenmüller Nordlander deltagit.

Fredrik Malmberg, direktör

⁷ FN:s generalförsamling, Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles) (A/Res/48/134).