

Justitiedepartementet
Ert dnr. Ju2024/01778

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

Örebro kommun har beretts tillfälle att lämna yttrande över Justitiedepartementets delbetänkande *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar* (SOU 2024:63). Sista svarsdag är den 17 december.

Nedan följer Örebro kommuns synpunkter.

Örebro kommun välkomnar utredningen om ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Örebro kommun instämmer i utredningens konstaterande att det finns ett omfattande behov att myndigheter får förbättrade möjligheter att utbyta information med varandra i syfte att hindra felaktiga utbetalningar och att motverka brottslighet. Kommunens bedömning är att den föreslagna generella sekretessbrytande bestämmelsen kan bidra till att förebygga och motverka bidragsbrott och fusk. Dessutom innebär bestämmelsen förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter, vilket i sin tur kan bidra till ett förbättrat samarbete till förmån för individer som i och med detta får rätt kombination av stödinsatser.

Mot bakgrund av ovanstående tillstyrker Örebro kommun utredningens förslag. Men Örebro kommun ser ett antal risker med förslaget som utredningen behöver uppmärksamma och hantera i den fortsatta beredningen.

En ny generell sekretessbrytande bestämmelse

Förslaget om en ny generell sekretessbrytande bestämmelse ger kommunerna förbättrade möjligheter att utbyta information och kan därmed innebära en effektivare hantering av ärenden och snabbare åtgärder vid misstanke om oegentligheter. Bestämmelsen ger även kommunerna en tydlig befogenhet att gå vidare med ärenden där det finns misstanke om fusk eller brottslig verksamhet, vilket Örebro kommun är positiv till. Lagen kommer också att komplettera den föreslagna översynen av brottsbalken kopplat till skärpta straff

inom välfärdsbrottsligheten då dessa tillsammans kommer möjliggöra utredningar av brott och förebygga fusk.

Den nya sekretessbrytande bestämmelsen kan dessutom underlätta informationsflödet mellan relevanta myndigheter vilket kan förbättra samordningen och kvaliteten på vård, omsorg och stödinsatser. Bestämmelsen ger alltså förbättrade möjligheter att snabbt och korrekt hantera information som är avgörande för personers välbefinnande, inte minst när det gäller samarbetet mellan brottsbekämpande myndigheter, skolor och socialtjänst i relation till barn och unga som riskerar att fara illa och utnyttjas i kriminella sammanhang.

Örebro kommun anser dock att framskrivningarna av förutsättningarna för den sekretessbrytande bestämmelsen är snårig och att den sannolikt kommer att tolkas olika, inte minst utifrån synen på vardera myndigheters grunduppdrag. Att det är den utlämnande myndigheten som bedömer om förutsättningarna är uppfyllda är rimligt, men det förutsätter långtgående information om mottagande myndighets syfte (behovsrekvisit). Det i sig förutsätter att mottagande myndighet kan behöva bryta sin sekretess för att beskriva sitt behov av uppgifterna. Att uppgifterna dessutom inte behöver vara skriftliga, förutsätter snabba bedömningar hos tjänstepersoner och därför behöver exempelvis socialtjänsten få det förtydligat vid vilka situationer och vilka uppgifter som bör lämnas ut för att ”utreda brott eller för att motverka brottslig verksamhet”. Enligt förslaget ska det gå att göra undantag från bestämmelsen när särskilda skäl bedöms finnas. Örebro kommun anser att det behövs tydligare skrivningar vad undantagen kan innebära. Örebro kommun ser också en risk att bedömningen av undantaget blir regel eller godtyckligt.

Handlägga ärenden i författningsreglerad verksamhet, punkt 5 (10 kap. 15 a § OSL)

Utredningens förslag: Sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden ska inte hindra att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det behövs för att handlägga ärenden i författningsreglerad verksamhet.

I författningskommentaren på s. 521 anges att ”Genom denna punkt möjliggörs uppgiftsutbyte inom ramen för myndigheternas ärendehandläggning för att säkerställa att myndigheten kan fatta riktiga och korrekta beslut. Annan förvaltningsverksamhet eller faktiskt handlande faller alltså utanför tillämpningsområdet för denna punkt.”

Detta innebär en fokusförflyttning jämfört med de övriga fyra punkterna i den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen, där målet är att kunna utbyta information för att bekämpa brott, felaktiga utbetalning, fusk och regelöverträdelser. Punkt 5 handlar i stället om att handlägga ärenden i

författningsreglerad verksamhet, vilket får anses utgöra ett mycket stort område och potentiellt väldigt mycket uppgifter om enskilda som kan lämnas. Frågan är om den integritetsrisken kan uppvägas av behovet av att få riktiga och korrekta beslut. Utredningen landar i slutsatsen att ja, det finns tillräckliga skyddsåtgärder. Örebro kommun anser dock inte att utredningen helt har lyckats övertyga om det.

Dessutom är begreppet ”handlägga ärenden i författningsreglerad verksamhet” otydligt, vilket utredningen också är inne på (s. 297). Även i detta avseende finns alltså en uppenbar risk för olika bedömningar av olika myndigheter, verksamheter och på tjänstemannanivå. Förutsebarheten, en hörnsten inom rättssäkerhetsbegreppet, tenderar att bli eftersatt.

Den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde ***Socialtjänsten inkluderas***

Den starka sekretessen för socialtjänsten och i OSL:mening jämställda verksamheter är reglerad i 26 kap. 1 § OSL. Utredningens förslag innebär att en myndighet, efter att ha gjort den påbjudna intresseavvägningen, kan lämna sekretessbelagda uppgifter om enskilda under de förutsättningar som anges i den föreslagna 10 kap. 15 a § OSL. Motiveringen till denna uppluckring är huvudsakligen att utredningen anser att det av utredningens kartläggning framgår att det finns mycket viktiga mål av generellt allmänt intresse som talar för att ett utökat informationsutbyte med socialtjänsten ska möjliggöras. Detta instämmer Örebro kommun i. Det kan dock ifrågasättas om det är tillräckligt, vilket utredningen verkar luta åt, att införa en ventil i form av en intresseavvägning och därigenom lämna över ansvaret helt på anställda inom socialtjänsten att bedöma om ett uppgiftslämnande – i det enskilda fallet – uppenbart skulle ha en direkt förtroendeskadlig effekt och därmed neka ett utlämnande som begärs av en annan myndighet. Här finns det otvivelaktigt en stor risk för godtycke i bedömningarna, vilket så långt som möjligt bör undvikas. Sekretessbedömningar är redan idag svåra att göra i många fall, men genom den föreslagna generella sekretessbrytande bestämmelsen införs enligt Örebro kommuns mening ett avsevärt större utrymme för godtyckliga bedömningar, vilket bör uppmärksammas.

Hälso- och sjukvården undantas

Utredningen anser att, till skillnad från den starka sekretessen inom socialtjänsten, så ska hälso- och sjukvårdens starka sekretess inte omfattas av den nya sekretessbrytande bestämmelsen. Utredningen verkar motivera denna åtskillnad med att verksamhet inom hälso- och sjukvården i vissa avseenden skiljer sig från exempelvis socialtjänstens verksamhet enligt bland annat socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, trots att hälso- och sjukvårdens verksamhet i likhet med

socialtjänstens baseras på frivillighet och självbestämmande (jfr avsnitt 8.5.2). Det är till exempel bara en relativt liten andel av befolkningen som behöver stöd och hjälp av socialtjänsten, och inom socialtjänstens verksamhet fattas dessutom en mängd beslut som utgör myndighetsutövning.

Hälso- och sjukvårdens särskilda ställning, i det avseende som nyss redogjorts för, är ett skäl som talar mot att sekretessen inom hälso- och sjukvården ska kunna brytas med stöd av den i föreslagna generella bestämmelsen. Det stämmer att det endast är en liten andel av befolkningen som behöver stöd och hjälp av socialtjänsten i jämförelse med hälso- och sjukvården, men betyder det att de som faktiskt behöver stöd och hjälp av socialtjänsten förtjänar ett sämre skydd för sin integritet? Örebro kommun har svårt att se logiken i den hållningen. Det bör dessutom påpekas att den huvudsakliga hälso- och sjukvårdssekretessen 25 kap. 1 § OSL resp. socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § OSL är uppbyggd med samma rekvisit (stark sekretess med omvänt skaderekvisit) och omfattas i övrigt av samma sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. (se. t.ex. 10 kap. 18 c, 19, 20 a, 21 och 23 §§).

Utredningen verkar inte heller ha beaktat att den kommunala hälso- och sjukvården rent sekretessmässigt ofta har ansetts omfattas av 26 kap. 1 § OSL, och således riskerar att inte vara undantagen den nya sekretessbrytande bestämmelsen. När det gällde den så kallade Ädelreformen ansågs att den kommunala hälso- och sjukvården inte utgjorde en självständig enhet i förhållande till socialtjänsten i sekretesshänseenden då de inte var att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Någon ändring av uppdelningen i självständiga verksamhetsgrenar i sekretesshänseende avsågs inte när Ädelreformen genomfördes, se prop. 1990/91:14 (s. 85).

Skyddet för den personliga integriteten

I och med förslaget om en generell sekretessbrytande bestämmelse ges det markant ökade möjligheter för myndigheter att utbyta information som i dagsläget omfattas av sekretess. Utredningen nämner detta i avsnittet om integritetsrisk och gör följande bedömning (s. 441): ”Den personuppgiftsbehandling som följer av vårt förslag om en generell sekretessbrytande bestämmelse kan totalt sett bli mycket omfattande och kan avse uppgifter om hela Sveriges befolkning.”

Örebro kommuns bedömning är att detta kommer att ställa stora krav på den tjänsteperson eller annan som ska göra bedömningen om det finns övervägande skäl som talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Detta riskerar i sin tur att skapa stora skillnader i tillämpningen, inte bara mellan myndigheter utan även inom myndigheter.

Utredningen ställer behovet av förbättrat informationsutbyte i brottförebyggande syfte mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet. Med den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen ser Örebro kommun en ökad integritets- och säkerhetsrisk att uppgifter delas för extra sårbara grupper, exempelvis personer som befinner sig i skydd och personer med skyddade personuppgifter. Utredningen betonar att ett informationsutbyte ska ske först efter en intresseavvägning för att inte äventyra individers säkerhet och integritet (s. 440). Den intresseavvägningen kan dock vara svår att göra i praktiken, i synnerhet för den part som ska lämna ut uppgifter. Här behövs det tydliga riktlinjer och rutiner. Örebro kommuns inställning är att det fortsatt är angeläget att individer som har behov av stöd och skydd ska kunna ha en tilltro till att uppgifter som finns hos myndigheter är skyddade. Mot bakgrund av detta anser Örebro kommun att det är angeläget att lagförslaget betonar att den personliga integriteten fortfarande ska skyddas och att det förtydligas att det behöver finnas misstanke om fusk och oegentligheter för att sekretessen kan brytas och information utbytas.

Förtroendet för myndigheter

Kommunerna står redan idag inför situationen att individers förtroende för socialtjänstens arbete är skadat. Socialtjänsten har haft, och har, ett stort problem med allmänhetens förtroende och tillit. Det finns en risk att förslaget om en generell sekretessbrytande bestämmelse med ökade möjligheter att dela information mellan myndigheter ytterligare kommer att inverka negativt på förtroendet. Ett bristande förtroende kan både innebära att information inte kommer till myndighetens kännedom och att personer med behov aldrig söker stöd.

Örebro kommun instämmer i utredningens utgångspunkt att förekomsten av brott mot välfärden påverkar allmänhetens förtroende för myndigheter på ett negativt sätt. Det är viktigt för förtroendet för hela välfärdssystemet att de gemensamma resurserna går till dem som har behov av och rätt till insatser. Däremot är det vanskligt att, som utredningen föreslår, frångå tidigare inriktning från lagstiftaren om att socialtjänsten behöver hög sekretess då socialtjänstens verksamhet till stor del bygger på frivillighet. Även om utredningen inte funnit stöd för behovet i forskning, bedömer bland annat Föreningen Sveriges Socialchefer (FSS) att den evidensbaserade praktiken uppvisar fortsatt stöd för denna tes. Det är inte rimligt att helt avfärda sekretessen som en viktig förutsättning för allmänhetens och enskildas förtroende för socialtjänsten på det sätt som utredningen gör. Mot bakgrund av detta anser Örebro kommun att det är oerhört viktigt att det på ett tydligt och konkret sätt framgår, både för medborgare och tjänstepersoner, när den sekretessbrytande bestämmelsen är aktuell. Detta för att förtroendet för bland annat socialtjänstens arbete ska kunna bibehållas.

Kompetenshöjande insatser

Örebro kommun vill betona att det är av största vikt med kompetenshöjande insatser för de tjänstepersoner som kommer att omfattas av lagändringen, framför allt när det gäller punkt 5 i bestämmelsen som anger vid vilka syften uppgifter ska lämnas till annan myndighet. Förslaget innebär en stor förändring mot dagens lagstiftning och berör många tjänstepersoner. Örebro kommun anser att skrivningen ”handlägga ärenden i författningsreglerad verksamhet” ger utrymme för tolkning och därför är det angeläget med ett förtydligande.

John Johansson (S)
Kommunstyrelsens ordförande
Örebro kommun